


Anna Feja-Paszkiwicz*

 <https://orcid.org/0000-0003-3823-6775>

Dopuszczalność przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmiany granic powiatu i zmiany granic województwa

1. Zmiany o charakterze społecznym i demograficznym, w tym depopulacja tak w skali kraju¹, jak i wyludnianie się mniejszych, pozbawionych perspektyw ośrodków, coraz większa mobilność ludzi, powszechność nowych technik komunikowania się, suburbanizacja, wyzwania związane z zarządzaniem dużymi metropoliami, czy wieloletni brak działań korygujących i naprawczych w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego (dalej także j.s.t.) nieudolnie zarządzanych lub trwale niewydolnych finansowo² to tylko część zjawisk, z powodu których można uznać, że aktualna siatka j.s.t. oparta na trójstopniowym modelu samorządu terytorialnego³ wymaga „przeгляdu” i dokonania zmian.

* Dr Anna Feja-Paszkiwicz – Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Zielonogórski.

- 1 Informacje o negatywnych tendencjach demograficznych można odnaleźć zarówno w mediach, np. <https://biznes.interia.pl/finanse-osobiste/news/liczba-narozdin-migracje-i-stan-ludnosci-w-pierwszej,2638403,4141> (dostęp 14.12.2019), jak i w raporcie NIK, według którego „depopulacja kraju, jak i starzenie się biologiczne społeczeństwa, przybiorą w najbliższej przyszłości skalę bezprecedensową w dziejach Polski. Przy utrzymywaniu się obecnych trendów, w 2060 roku ludność Polski z blisko 39 milionów zmniejszy się do około 32 milionów osób”; zob. Informacja o wynikach kontroli: *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, NIK, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, KPS-4101-003-01/2014, nr ewid.67/2015/P/14/046/KPS, zatwierdzona przez Prezesa NIK 24.06.2015 r., s. 6 i n; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf>
- 2 Jako sztandarowy przykład można tu podać gminę Ostrowice, która zadłużyła się w instytucjach parabankowych. Na mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. poz. 1432) Rada Ministrów została zobowiązana do wydania rozporządzenia, znoszącego gminę Ostrowice, a gminy, które nabyły mienie gminy Ostrowice nie ponoszą odpowiedzialności za jej zobowiązania, odpowiedzialność za nie ponosi Skarb Państwa, reprezentowany przez Wojewodę Zachodniopomorskiego.
- 3 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. nr 96, poz. 603 ze zm. (dalej u.w.z.t.p.) w art. 1 ust. 1 i 2 stanowi,

Moim zdaniem zmiany te powinny iść w kierunku zmniejszenia liczby istniejących j.s.t. i selektywnej likwidacji tych spośród nich, które nie dysponują pewnym minimalnym potencjałem demograficznym i, które cechuje trwała niewydolność finansowa. Należałoby się też zastanowić, czy pożądanym kierunkiem odpowiedzi na część z ujętych wyżej zjawisk powinno być dalsze „mnożenie” podmiotów administrujących na tym samym terytorium, blisko związanych z j.s.t.⁴, czy raczej należałoby podjąć próbę pewnej racjonalizacji siatki j.s.t. i ich przemysłanego łączenia. Jednocześnie chcę zaznaczyć, że nie postuluję zmian o charakterze „rewolucyjnym”, a jedynie pewną niezbędną optymalizację funkcjonujących już rozwiązań. Oczywiście zdaję sobie sprawę, że postulaty te są trudne do realizacji i niepopularne politycznie zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i w środowiskach samorządowych, niemniej wydaje się, że potrzebę podjęcia działań w tym kierunku dostrzegł też ustawodawca, ustanawiając w art. 41 ust. 1–3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵ mechanizm zwiększenia udziałów w podatkach dla gminy powstałej w wyniku zgodnego połączenia dwóch lub więcej gmin i dla powiatu powstałego w wyniku zgodnego połączenia dwóch lub więcej powiatów. Głośne medialnie przykłady zmian granic j.s.t. ostatnich lat dobitnie obrazują jednak, że względnie zgodne połączenie konkretnej jednostki samorządu terytorialnego z inną⁶ albo zgoda na zmniejszenie jej terytorium są wyjątkiem, a regułą w takich sytuacjach jest konflikt pomiędzy j.s.t. zaangażowanymi w procedurę zmiany ich granic⁷.

Procedura dokonywania zmian wielkości terytorium j.s.t., inaczej zmian ich granic⁸, jest zróżnicowana w zależności od tego, czy dotyczy gmin, powiatów, czy województw. W procedurze zmiany granic gminy przewidziano udział mieszkańców, który może przybrać formę – alternatywnie – konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w art. 4a ust. 1–4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie

że 1.01.1999 r. wprowadza się zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, a jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa.

- 4 Chodzi np. o tworzenie „ponad” istniejącą siatką j.s.t. dodatkowych podmiotów o charakterze metropolitalnym.
- 5 Dz. U. z 2018 r., poz. 1530. Jest to mechanizm polegający na zwiększeniu o 5 pkt. procentowych udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych przez pięć lat.
- 6 Jako przykład można podać połączenie miasta na prawach powiatu Zielona Góra z okalającą ją gminą Zielona Góra, które nastąpiło 1.01.2015 r.
- 7 Dowodzą tego przykłady Opola, Rzeszowa, Leszna, Lubina (w województwie dolnośląskim).
- 8 Z uwagi na terminologię stosowaną przez Radę Ministrów w rozporządzeniach dotyczących tej problematyki najbardziej zasadne byłoby tu mówienie o ustaleniu i zmianie granic j.s.t., ponieważ każdej zmianie granic j.s.t. musi towarzyszyć ponowne ich ustalenie. Konieczność zachowania pewnej przejrzystości i skrótości powoduje, że będę posługiwać się określeniem zmiana granic j.s.t.

gminnym (dalej u.s.g.)⁹ albo referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców¹⁰, przy czym podstawy prawne dla tego ostatniego zawarte są w art. 4c ust. 1–6 u.s.g. i ustawie z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (dalej u.r.l.)¹¹. Przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (dalej u.s.p.)¹² przewidują konsultacje z mieszkańcami (art. 3a ust. 1–2 u.s.p.) w toku procedury zmiany granic jednostek tego szczebla (poziomu). Natomiast przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (dalej u.s.w.)¹³ w ogóle nie odnoszą się do zagadnienia zmiany granic tych j.s.t. W ustawie o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, która upoważnia Radę Ministrów do dokonywania zmian granic województw o charakterze dostosowawczym (tzn. związanych ze zmianami granic powiatów, które naruszają granice województw) przewidziano jedynie zasięgnięcie opinii organów stanowiących j.s.t., których zmiany dotyczą¹⁴. Podobnie nie przewidziano udziału mieszkańców województwa w procedurze zmiany jego granic, w tym likwidacji albo utworzenia nowego województwa, dokonywanej przez ustawodawcę¹⁵.

Artykuł 170 Konstytucji¹⁶, w którym zakodowano konstytucyjny wzorzec instytucji referendum lokalnego, zdaje się szeroko ujmować prawo członków wspólnoty samorządowej do udziału w referendum lokalnym stanowiąc, 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”. W konsekwencji można zadać pytania, czy aktualne regulacje ustawowe, które możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego zastrzegają tylko dla gmin realizują wolę ustrojodawcy wyrażoną w art. 170 Konstytucji i, czy w świetle obowiązujących przepisów dopuszczalne jest przeprowadzenie

9 Dz. U. z 2019 r., poz. 506

10 Zob. Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 4c, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 39 i n.; A. Feja-Paszkiewicz, *Referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy – wybrane aspekty*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 1, s. 191 i n.; A. Olechno, *Uwagi na temat referendum lokalnego jako formy konsultacji przy zmianie granic gminy (na przykładzie Gminy Supraśl)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2, s. 73 i n.

11 Dz. U. z 2019 r., poz. 741.

12 Dz. U. z 2019 r., poz. 511.

13 Dz. U. z 2019 r., poz. 512.

14 Zob. art. 5a u.w.z.t.p.

15 Rada Ministrów nie może tworzyć lub likwidować województw albo dokonywać zmian ich granic, które nie będą wspomnianymi zmianami dostosowawczymi, ponieważ województwa zostały enumeratywnie wyliczone w art. 2 u.w.z.t.p. i tu każda zmiana wymaga bezpośredniej ingerencji ustawodawcy.

16 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

referendum lokalnego w sprawie zmiany granic powiatu i referendum lokalnego w sprawie zmiany granic województwa, z mieszkańcami j.s.t. tych szczebli? Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba udzielenia odpowiedzi na te pytania, na podstawie analizy obowiązujących norm prawnych, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego poświęconego tej problematyce, ustaleń nauki prawa i własnych refleksji autorki.

2. Odpowiedź na zarysowane wyżej pytania wymaga sięgnięcia przede wszystkim do ustaleń zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 30/02¹⁷. Te należą bowiem, w mojej ocenie, do jednych z najistotniejszych, jeśli chodzi o odkodowanie konstytucyjnego wzorca instytucji referendum lokalnego i – w szerszym kontekście – ustalenie miejsca oraz znaczenia instytucji demokracji bezpośredniej w samorządzie terytorialnym w Polsce.

Wyrok w sprawie K 30/02 należy do wyroków określanych w doktrynie prawa konstytucyjnego jako interpretacyjne¹⁸, jednocześnie jest to wyrok afirmatywny, ponieważ TK zdecydowanie potwierdził¹⁹ zgodność badanego przepisu²⁰ z wzorcem konstytucyjnym (art. 2 i 170 Konstytucji) i normą prawa międzynarodowego (art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego²¹). Nie przytaczając całości ustaleń sądu konstytucyjnego zawartych w tym wyroku, konieczne jest przypomnienie tych, które uważam za szczególnie istotne dla badanego zagadnienia.

Już sama lektura sentencji przedmiotowego orzeczenia dowodzi, że nie sposób przyjąć, że zasadne jest ograniczenie zawartych w niej treści do poziomu podstawowych j.s.t. Trybunał Konstytucyjny w sentencji tego wyroku nie ograniczył się przecież (wyłącznie) do gmin, ale przyjął, że kwestionowany art. 2 ust. 1 u.r.l. musi być rozumiany jako niewyłączający 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 – tylko tak rozumiany jest zgodny z art. 2 i 170 Konstytucji oraz z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

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

18 Zob. M Florczak-Wątor, *Rodzaje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 89 i n.

19 W sentencji TK posłużył się określeniem, że kwestionowany przepis w rozumieniu ustalonym przez TK „jest zgodny”.

20 TK badał przepis art. 2 ust. 1 u.r.l. w brzmieniu: „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 lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki”.

21 Sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz. U z 1994 r., nr 124, poz. 607). Aktualna nazwa: Europejska Karta Samorządu Lokalnego.

W obszernym uzasadnieniu przedmiotowego wyroku, formułując zdecydowaną większość swoich wypowiedzi, TK powoływał gminy i akcentował ich szczególnie podstawowy charakter²², ale jednocześnie wprost dostrzegał też powiaty i województwa²³, albo sprowadzał je do wspólnej, kluczowej tu kategorii „jednostki samorządu terytorialnego”. W przypadku art. 2 ust. 1 u.r.l. starał się ustalić, czy

[...] możliwe jest nadanie mu takiego znaczenia, by wiązał się on z zakresem zadań gminy, powiatu, czy województwa samorządowego, a nie tylko z zakresem zadań jego organów. Takie całkowite utożsamienie zakresu zadań jednostki samorządowej z zakresem zadań i kompetencji jej organów nie jest w uprawnione. Pomija ono bowiem fakt, iż na pojęcie jednostki samorządu terytorialnego składają się wszystkie elementy jej struktury organizacyjno-prawnej, tzn. w pierwszym rzędzie oczywiście – organy, lecz także i sama społeczność lokalna zorganizowana w celu zarządzania sprawami lokalnymi. Zadaniem jednostki samorządu terytorialnego jako struktury organizacyjnej jest zatem nie tylko przeprowadzenie wyborów, czy referendum, ale także i zorganizowanie się społeczności w celu dokonania wyborów, czy też wyrażenia swej woli w drodze referendum. Tak więc referendum stanowi z mocy ustawy część składową szeroko pojmowanej organizacji prawnej samorządu. Tym samym organizowanie społeczności lokalnej stanowi część zadań gminy, powiatu i województwa²⁴.

Podobnie, w odniesieniu do ogólnej kategorii j.s.t. zaakcentował, że są sprawy, które dotyczą danej społeczności lokalnej, choć nie są one ustawowo objęte zakresem zadań organów danej jednostki. Należą one do organów innych władz publicznych, lecz nie są i nie mogą być zastrzeżone do ich wyłącznej właściwości. „Do takich spraw należą, przede wszystkim, tworzenie, łączenie, podział, a zwłaszcza znoszenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Należą one wprawdzie do kompetencji Sejmu lub zadań Rady Ministrów, lecz przecież są to sprawy najbardziej istotne dla społeczności lokalnych i ich organów”²⁵.

Istotne znaczenie należy przypisać także tym wypowiedziom Trybunału, w których podkreślił on rolę i znaczenie samych instytucji demokracji bezpośredniej w samorządzie terytorialnym i wyjaśnił relacje, które na tle Konstytucji zachodzą pomiędzy organami j.s.t., wspólnotami samorządowymi (społecznościami lokalnymi)²⁶ i instytucjami demokracji bezpośredniej oraz określił adresatów art. 170

22 Przykładowo TK zaznaczył, że „wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi tworzenie, łączenie, podział lub znoszenie j.s.t. a zwłaszcza gmin, a także zmiana ich granic przez centralne organy władz publicznych, które poprzedzone być winno opinią organów stanowiących jednostek dotkniętych zmianami i konsultacjami z mieszkańcami – mieszkańcy mają prawo do wyrażenia swego stanowiska w drodze referendum konsultacyjnego. Wynik takiego referendum wiąże, jeśli chodzi o opinię organów stanowiących odpowiednich jednostek samorządowych”, wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU A 2003/2, poz. 16. Nb. 92.

23 TK w przedmiotowym wyroku posłużył się używanym w tamtych latach pojęciem „województwo samorządowe”, tożsamym z aktualnym „województwem”.

24 Wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU A 2003/2, poz. 16. Nb. 41.

25 Tamże. Nb. 43.

26 W przedmiotowym wyroku TK zamiennie posługuje się określeniami wspólnota samorządowa, społeczność lokalna, zbiorowość lokalna i traktuje ją jako równoimienne.

Konstytucji. W tym ostatnim zakresie przyjął, że adresaci art. 170 Konstytucji to ustawodawca, organy stanowiące j.s.t., społeczności lokalne, jak i każdy z obywateli, będący członkiem określonej wspólnoty, przy czym na każdego z jego adresatów art. 170 Konstytucji nakłada inne obowiązki i uprawnienia. „Na ustawodawcę artykuł ten nakłada obowiązki określonych działań legislacyjnych, tj. określania w drodze ustawy zasad i trybu przeprowadzania referendum. Nakłada nań również obowiązek powstrzymywania się od takich działań legislacyjnych, które naruszałyby istotę prawa do wyrażania woli w drodze referendum przez każdego uprawnionego członka wspólnoty samorządowej; prawa, będącego zarazem częścią składową szerszej pojmowanej wolności politycznej”²⁷. Natomiast na organy j.s.t. przepis ten nakłada obowiązki związane z zapewnieniem od strony organizacyjnej i prawnej przeprowadzenia referendum lokalnego²⁸.

W odniesieniu do społeczności lokalnych art. 170 Konstytucji, zdaniem TK nadaje im „podmiotowość w sensie polityczno-socjologicznym – niezależnie od formalnych struktur organizacyjnych. Daje im prawo wypowiedzania się bezpośredniego o sprawach dotyczących tej wspólnoty – czyli o sprawach, które kształtują byt tej wspólnoty i jej tożsamość”²⁹. Ustawodawca nie może tworzyć j.s.t. dowolnie, bez uwzględnienia więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, łączących mieszkańców danego terytorium (art. 15 ust. 2 Konstytucji). Ci ostatni mają „prawo do niezakłóconego pozostawania w istniejących strukturach terytorialno-politycznych, jeśli akceptują je, ponieważ respektują wykształcone, zwykle w dłuższym okresie, więzi łączące mieszkańców. Nie oznacza to oczywiście wyłączenia kompetencji centralnych organów i władz publicznych do decydowania o likwidacji jednostek samorządu terytorialnego, lecz wskazuje na prawo mieszkańców do oddziaływania na ukształtowanie się decyzji politycznej w tym względzie”³⁰.

Natomiast w odniesieniu do indywidualnych uprawnień członka wspólnoty samorządowej art. 170 Konstytucji zawiera w sobie prawo każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym. Prawo to, jest prawem politycznym, o którym mowa w art. 62, rozdziale II Konstytucji, wywodzone jest jednak także z art. 4 ust. 2, art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji, jednak „prawo wynikające z art. 170 Konstytucji ma – na poziomie lokalnym – szerszy zakres. Przysługuje ono zawsze członkom wspólnoty, ilekroć tylko zachodzi potrzeba wypowiedzania się o istotnych sprawach dotyczących tej wspólnoty – niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie ustawa to prawo doprecyzowuje”³¹.

27 Wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU A 2003/2, poz. 16. Nb. 53.

28 Tamże. Nb. 54.

29 Tamże. Nb. 55.

30 Tamże. Jednocześnie TK potwierdził, że konkretne j.s.t. nie należą do struktur niezmiennych, które nie mogą zostać zlikwidowane, ale ich likwidacja może następować w imię ważnego interesu publicznego, a przesłanką może być zwłaszcza brak zdolności do wykonywania zadań publicznych.

31 Tamże. Nb. 60.

Co więcej, Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że prawo członków wspólnoty samorządowej zawarte w art. 170 Konstytucji zostało wyartykułowane w sposób inny, bardziej zdecydowany, niż w przypadku referendum ogólnokrajowego, bowiem członkowie wspólnoty samorządowej „mogą decydować w drodze referendum”, a w przypadku referendum ogólnokrajowego, referendum to „może być przeprowadzone” (art. 90 ust. 3 w zw. z art. 125 ust. 1 Konstytucji), dlatego „prawo do wyrażania woli politycznej w drodze referendum lokalnego (art. 170 w zw. z art. 62 Konstytucji) jest ujęte szerzej, niż prawo do udziału w referendum ogólnokrajowym”³². Możliwość realizacji prawa do udziału w referendum lokalnym ma także zasadnicze znaczenie dla oceny stanu demokracji w całym państwie³³.

Trybunał podkreślił też, że skoro zgodnie z art. 170 Konstytucji członkowie konkretnej wspólnoty samorządowej mogą decydować o sprawach dotyczących „tej wspólnoty”, to z natury rzeczy nie mogą oni decydować o sprawach zastrzeżonych dla władz centralnych, czy też organów innych samorządów terytorialnych, w taki sam sposób i w takim zakresie, jak czynią to w stosunku do własnej wspólnoty.

Nie oznacza to jednak, iż mieszkańcy pozbawieni są prawa bezpośredniego wypowiedzania się w takich sprawach ogólnokrajowych, które mają także znaczenie lokalne dla tej właśnie wspólnoty samorządowej. Przyjęcie *a priori* takiego założenia klóciłoby się z istotą demokratycznego państwa prawnego, gdyż oznaczałoby przedmiotowe traktowanie obywateli. [...] Niemniej jednak stwierdzić należy, iż w sprawach zastrzeżonych dla władz i organów innych, niż organy tego właśnie samorządu, mieszkańcy nie mogą się wypowiadać tak stanowczo, jak w sprawach uznanych przez ustawę za sprawy należące do zakresu zadań danego samorządu³⁴.

W efekcie

[...] nakaz zawarty w art. 170 w zbiegu z art. 163 Konstytucji, a skierowany do ustawodawcy należy rozumieć, jako nakaz dopuszczenia referendum, wyrażającego wolę mieszkańców wszędzie tam, gdzie mogą oni współkształtować proces decyzyjny, dotyczący istotnej sprawy danej wspólnoty – choćby nie mogli oni przesądzać całkowicie o sposobie załatwienia sprawy³⁵.

Ważne są ustalenia TK dotyczące charakteru i waloru prawnego wyniku referendum lokalnego. Trybunał przyjął, że art. 170 Konstytucji szeroko ujmuje instytucję referendum lokalnego i

[...] statuuje prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum; zarówno wiążącego, jak i opiniodawczego, lub wreszcie konsultacyjnego – woli pod warunkiem, że jego wynik wpływa na rozstrzygnięcie lub wpływać może kształtująco na rozstrzygnięcie spraw dotyczących danej wspólnoty³⁶.

32 Tamże. Nb. 62.

33 Tamże. Nb. 63.

34 Tamże. Nb. 96–97.

35 Tamże. Nb. 102.

36 Tamże. Nb. 105.

Jednocześnie to właśnie

[...] w sprawach zastrzeżonych do kompetencji organów innych władz, niż organy tej jednostki samorządowej, mieszkańcy nie mogą wypowiadać się w drodze referendum wiążącego lecz opiniodawczego lub konsultacyjnego – pod warunkiem wszakże, iż znajduje to oparcie w porządku ustanowionym przez Konstytucję oraz odpowiednie ustawy. Referendum bowiem ma charakter powszechny, sformalizowany celem odzwierciedlenia pełnego stanowiska całej danej społeczności³⁷.

W konsekwencji wynik referendum lokalnego będzie wiązać organ stanowiący j.s.t., bowiem

Z art. 170 Konstytucji wynika niewątpliwie, iż wola mieszkańców, którzy uważają, iż winni wszyscy wypowiedzieć się w kwestii zmiany granic, podziału lub nawet likwidacji gminy, ma tutaj pierwszeństwo przed wolą rady gminy. Jeśli bowiem uznają oni i w sposób prawem przewidziany wyrażą wolę przeprowadzenia referendum, a są w całości zainteresowaną społecznością, gdyż taka zmiana dotyka wszystkich mieszkańców, w zakresie łączących ich więzi – to ich żądanie przeprowadzenia referendum jest uprawnione. Ważny wynik takiego referendum winien również podlegać wykonaniu w ten sposób, iż powinien wiązać radę gminy, w zakresie treści sporządzonej przez nią opinii³⁸.

Wynik ten nie wiąże jednak organów innych j.s.t. i organów właściwych do dokonania zmian granic j.s.t.³⁹

Podstaw do przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawach zastrzeżonych do właściwości władz ogólnokrajowych należy poszukiwać, zdaniem TK także w art. 15 ust. 2 Konstytucji, ponieważ dokonanie zasadniczego podziału terytorialnego państwa i zmiany tego podziału powinny następować m.in. z uwzględnieniem więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych łączących mające powstać, istniejące lub likwidowane wspólnoty samorządowe, a „Istnienia owych więzi społecznych i kulturowych najbardziej świadomi są sami mieszkańcy i ich głos powinien być uwzględniony, by decyzja nie była arbitralna. Głos ten winien być uwzględniany przed ostatecznym nadaniem kształtu legislacyjnego zasadniczemu podziałowi terytorialnemu kraju”⁴⁰. Zdaniem TK Konstytucja nie wyklucza,

37 Tamże. Nb. 104. Kierowanie się wyłącznie brzmieniem art. 170 Konstytucji w oderwaniu od innych jej przepisów nie może mieć miejsca, bowiem mogłoby prowadzić do dezorganizacji procesu stanowienia prawa oraz chaosu. W rezultacie nastąpić mogłoby niezgodne z Konstytucją osłabienie władzy ustawodawczej i w odpowiednim zakresie władzy wykonawczej państwa oraz chaos kompetencyjny między samorządami.

38 Tamże. Nb. 84.

39 Te podmioty to Rada Ministrów i ustawodawca, przy czym TK wielokrotnie w swoim orzecznictwie opowiadał się za konstytucyjnością tej konstrukcji prawnej. Zob. A. Feja-Paszkiewicz, *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. 83, s. 21 i n. oraz powołane tam literatura i orzecznictwo TK; B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 38 i n.

40 Wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU A 2003/2, poz. 16. Nb. 108.

iż wypowiedzi w przedmiocie owych więzi mogą być dokonywane za pośrednictwem organów samorządu terytorialnego, ale „ze względu na to, iż przedmiotem tych wypowiedzi są odczucia wewnętrzne mieszkańców, co do tego, czy czują się połączeni więzami społecznymi i kulturowymi z innymi współmieszkańcami – materia rozstrzygnięcia bardziej nadaje się do wypowiedzi osobistej i bezpośredniej”⁴¹. Obowiązek przeprowadzenia referendum w takich przypadkach nie ma charakteru bezwzględnego, ale „jest rozwiązaniem wyraźnie preferowanym przez Konstytucję w art. 15 ust. 2”⁴². Wynika to i z tego, że wola organów j.s.t. nie zawsze odzwierciedla wolę mieszkańców, a pełniący funkcję w organach lokalnych są z natury rzeczy zaangażowani w utrzymanie już istniejących struktur.

3. Obecnie nikt nie kwestionuje tego, że gminy, powiaty i województwa to mające konstytucyjne i ustawowe oparcie j.s.t. i że mieszkańcy każdej z tych jednostek *ex lege* tworzą wspólnotę samorządową, co statuuje w art. 16 ust. 1 Konstytucja stanowiąc, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową i potwierdzają przepisy „otwierające” samorządowe ustawy ustrojowe⁴³. Tak długo, jak z woli ustawodawcy samorząd terytorialny obejmuje trzy szczeble⁴⁴, mieszkańców, członków wspólnot samorządowych (wszystkich szczebli) należy postrzegać jako adresatów prawa wyrażonego w art. 170 Konstytucji, dlatego nie tylko mieszkańcom gminy, ale także mieszkańcom powiatu i mieszkańcom województwa przysługuje prawo do wyrażenia swojego stanowiska w sprawie łączących ich więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, skonkretyzowanego w postaci referendum lokalnego w sprawie zmiany granic (w tym likwidacji) „ich” jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku gmin przepisy regulujące przeprowadzenie takiego referendum są wyrażone *expressis verbis* w ustawie o referendum lokalnym i ustawie o samorządzie gminnym. W przypadku powiatów i województw takich regulacji, wprost dotyczących przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmiany ich granic brak. Moim zdaniem za podstawę normatywną referendum lokalnego w sprawie zmiany granic tych j.s.t. należy uznać przede wszystkim przepisy ustawy o referendum lokalnym, przy czym muszą one zostać odczytane z zachowaniem prokonstytucyjnej wykładni, ta zaś wymaga takiego ustalenia treści norm ustawowych, która będzie respektować normy i wartości konstytucyjne. Takiego właśnie zabiegu dokonał TK w wyroku w sprawie K 30/02 stwierdzając zgodność art. 2 ust. 1 u.r.l.

41 Tamże. Nb. 109.

42 Nb. 110.

43 Mieszkaniec konkretnego terytorium w Polsce jest członkiem wspólnot samorządowych trzech szczebli, tzn. wspólnoty samorządowej – w gminie (art. 1 ust. 1 u.s.g.), lokalnej wspólnoty samorządowej – w powiecie (art. 1 ust. 1 u.s.p.), regionalnej wspólnoty samorządowej – w województwie (art. 1 ust. 1 u.s.w.).

44 W świetle Konstytucji możliwa jest dwu- albo trójszczeblowa struktura j.s.t. Wybór w tym zakresie należy do ustawodawcy zwykłego.

(w ówczesnym brzmieniu) z Konstytucją i podobny zabieg jest konieczny dziś, skoro orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a ustawodawca zwykły nie zrealizował w pełni woli ustrojodawcy zakodowanej w art. 170 Konstytucji, w związku z innymi jej regulacjami dotyczącymi samorządu terytorialnego, zwłaszcza art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 1.

To oznacza, że referendum lokalne w sprawie zmiany granic powiatu (województwa) należy uznać za dopuszczalne i zakwalifikować jako referendum, w którym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę (art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l.), a stosownie do art. 6 pkt 2 i 3 u.r.l. referendum, odpowiednio do wspólnoty samorządowej, której spraw dotyczy, jest: referendum powiatowym i referendum wojewódzkim. Można przecież przyjąć argumentację zaprezentowaną przez TK, że niewłaściwe jest takie rozumienie przepisów określających zakres przedmiotowy referendum lokalnego, które „nie odzwierciedla tej części prawa do wyrażenia woli przez mieszkańców danej wspólnoty w drodze referendum, jaka wypływa z art. 15 ust. 2 Konstytucji. Owo zawężenie – ograniczenie prawa do udziału w referendum lokalnym może jednak zostać usunięte poprzez zastosowanie interpretacji przepisu w zgodzie z Konstytucją”⁴⁵. Do przyjęcia wąskiego, literalnego odczytania tego przepisu nie uprawnia też, zdaniem TK, wykładnia systemowa, dlatego zachodzi potrzeba uzupełnienia przepisu ustawowego treściami wynikającymi z Konstytucji, wraz z którymi stworzy on całkowitą definicję przedmiotu referendum lokalnego⁴⁶.

Wobec braku szczegółowych przepisów wprost regulujących przeprowadzenie tego rodzaju referendum lokalnego zasadne jest przyjęcie, że skoro TK akcentuje, że przeprowadzenie takiego referendum jest pochodną uprawnienia przysługującego bezpośrednio członkom wspólnoty samorządowej, to jest to referendum lokalne przeprowadzane (wyłącznie) na wniosek mieszkańców. Procedura zainicjowania i przeprowadzenia referendum powinna zatem przebiegać stosownie do regulacji ogólnych, dotyczących referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców (zawartych w szczególności w rozdz. 3 u.r.l.) i regulacji dotyczących referendum na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego (zawartych w szczególności w rozdz. 4 u.r.l.). Z tym zastrzeżeniem, że skoro brak tu odmiennych uregulowań – co ma miejsce w przypadku przedmiotowego referendum w gminie⁴⁷ – to inicjatorem takiego

45 Wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU A 2003/2, poz. 16. Nb. 117.

46 Tamże. Nb. 120.

47 Chodzi o art. 11 ust. 1a u.r.l., który stanowi, że z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy. Na poziomie gminy przedmiotowe referendum nie może zostać zainicjowane przez podmioty ujęte w art. 11 ust. 1 pkt 1–3 u.r.l.

referendum w powiecie i w województwie, stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 1–3 u.r.l., mogą być wszystkie wymienione tam podmioty⁴⁸. Inicjatorem takiego referendum nie może być organ stanowiący j.s.t.⁴⁹

Chcę pokreślić, że wynik referendum lokalnego przeprowadzanego w sprawie zmiany granic powiatu (województwa) będzie cechować taka sama specyfika i charakter, jak w przypadku referendum lokalnego w sprawie ustalenia i zmiany granic gminy, a przyjęcie takiego stanowiska jest konsekwencją wyroku TK w sprawie K 30/02 oraz prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o referendum lokalnym. Ważne⁵⁰ i rozstrzygające⁵¹ referendum lokalne w sprawie zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego wiąże jej organ stanowiący, co do treści wyrażonej przez nią opinii w toku procedury zmiany granic j.s.t.. Organ stanowiący jest tym wynikiem związany także wówczas, gdy nie podziela stanowiska mieszkańców wyrażonego w referendum lokalnym. Jak przyjął TK

Ustawa o referendum lokalnym jest aktem normatywnym właściwym dla tego rodzaju materii i nadaje się również do zastosowania w sprawie przeprowadzania referendum opiniodawczych, czy konsultacyjnych. Choć mówi ona tylko o referendach, których wynik powinien być rozstrzygający (art. 56 ustawy o referendum lokalnym), to przecież wynik referendum nie musi być rozumiany jako ostatecznie załatwiający sprawę. W sprawie poddanej pod referendum organ stanowiący obowiązany jest podjąć niezwłocznie czynności w celu jej realizacji (art. 65 ustawy), co oznaczać może także wydanie odpowiedniej opinii lub zajęcie odpowiedniego stanowiska – zgodnego z wynikami referendum⁵².

W konsekwencji – co warto jeszcze raz podkreślić – ważny wynik takiego referendum lokalnego podlega wykonaniu w ten sposób, iż powinien wiązać radę gminy, w zakresie treści sporządzanej przez nią opinii⁵³.

Jednocześnie wynik referendum lokalnego w sprawie zmiany granic j.s.t., w tym powiatu i województwa, nie wiąże Rady Ministrów, dla której będzie on jednym z czynników wpływających na treść jej merytorycznego rozstrzygnięcia⁵⁴. Podobnie rezultat takiego referendum nie wiąże ustawodawcy w sytuacji, gdy to on

48 Tzn. grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego; statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego; organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

49 Podobnie jak na poziomie gminy.

50 Referendum lokalne tego rodzaju jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania (art. 55 ust. 1 u.r.l.).

51 Wynik referendum lokalnego tego rodzaju jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów (art. 56 ust. 1 u.r.l.).

52 Wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU A 2003/2, poz. 16. Nb. 119.

53 Tamże. Nb. 84.

54 Zob. A. Feja-Paszkiewicz, *Referendum lokalne w sprawie...*, s. 199–202.

jest podmiotem dokonującym ustalenia i zmiany granic j.s.t. Wynika to z przepisów ustawy o referendum lokalnym⁵⁵, powołanych już wypowiedzi TK oraz regulacji konstytucyjnych i ustawowych formułujących przesłanki kształtowania j.s.t., które wiążą podmioty właściwe do dokonania zmian granic j.s.t.⁵⁶

W aktualnym stanie prawnym brak szczególnych regulacji, które funkcjonują na poziomie gmin, a które kategorycznie wyłączają możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy w sytuacji określonej w art. 4c ust. 3 u.s.g.⁵⁷ Dlatego należy uznać, że w przypadku powiatów i województw przeprowadzenie takiego referendum lokalnego jest dopuszczalne także wówczas, gdy inicjator referendum chce, by mieszkańcy bezpośrednio wyrazili swoje stanowisko odnośnie, np. projektowanego utworzenia powiatu (województwa), który będzie biedniejszy i „mniej ludny” od najbiedniejszego i „najmniej ludnego” z już funkcjonujących powiatów (województw) w kraju.

Przeprowadzenie przedmiotowego referendum jest dopuszczalne w przypadku m.st. Warszawy. Wynika to z brzmienia art. 2 ust. 1 i 3 oraz art. 8 pkt 1 u.r.l., zgodnie z którym ilekroć w ustawie o referendum lokalnym jest mowa o jednostkach samorządu terytorialnego – rozumie się przez to także miasto stołeczne Warszawę, w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁵⁸, w myśl którego stolica Rzeczypospolitej Polskiej miasto stołeczne Warszawa jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Z uwagi na obligatoryjną obecność gminy w strukturze samorządu terytorialnego w Polsce, co z kolei jest bezpośrednią konsekwencją regulacji konstytucyjnej stanowiącej, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164 Konstytucji), gminy nie sposób pominąć w strukturze j.s.t. W konsekwencji założeń konstytucyjnych i realizujących je regulacji ustawowych m.st. Warszawa jest szczególną, bo mającą status miasta na prawach powiatu i wykonującą zadania m.in. wynikające ze stołecznego charakteru miasta – gminą. Nie sposób uznać i racjonalnie

55 Zob. art. 65 u.r.l., w myśl którego jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum właściwy do realizacji rozstrzygającego wyniku referendum lokalnego jest organ (tej) jednostki samorządu terytorialnego, a nie każdy inny organ w państwie, w tym organy innych j.s.t.

56 Zob. art. 15 ust. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 3 u.s.g., art. 3 ust. 3 u.s.p., art. 5a u.w.z.t.

57 Zgodnie z art. 4c ust. 3 u.s.g. referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gminy nie przeprowadza się, jeżeli z analizy przeprowadzonej przed referendum wynika, że na skutek podziału lub ustalenia nowych granic gminy: 1) dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; 2) gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 u.s.g.

58 Dz. U. z 2018 r., poz. 1817.

uzasadnić w świetle Konstytucji i powołanych wyżej postanowień ustawowych, że mieszkańcy Warszawy mieliby być pozbawieni prawa wyrażonego w art. 170 Konstytucji, skonkretyzowanego w postaci prawa do udziału w referendum lokalnym w sprawie zmiany granic m.st. Warszawy⁵⁹. Dodatkowo chcę zaznaczyć, że w przypadku m.st. Warszawy, z uwagi na jego status „gminy”, przepisy ustawy o samorządzie gminnym dotyczące przedmiotowego referendum lokalnego należy interpretować ściśle, w szczególności z inicjatywą jego przeprowadzenia może wystąpić wyłącznie podmiot wskazany w art. 11 ust. 1a u.r.l.

Ustalenia dotyczące dopuszczalności przeprowadzenia przedmiotowego referendum lokalnego zachowują odpowiednio aktualność również w odniesieniu do miast na prawach powiatu. W myśl art. 92 ust. 2 u.s.p. miasta na prawach powiatu są bowiem **gminami** [podkreśl. aut.] wykonującymi także zadania powiatów. Podobnie w doktrynie przyjmuje się, że są to gminy, do których posiłkowo stosuje się przepisy ustawy o samorządzie powiatowym⁶⁰. Konsekwencją tego jest przyjęcie, że także w przypadku miasta na prawach powiatu dopuszczalne jest przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie zmiany jego granic. Przemawia za tym nie tylko prokonstytucyjna wykładnia przepisów ustawy o referendum lokalnym i zaliczenie miast na prawach powiatu do kategorii szczególnych gmin, ale także dotychczasowa praktyka dokonywania zmian granic miast na prawach powiatu polegająca na tym, że Rada Ministrów jako podstawę swych działań w zakresie ustalenia i zmiany granicy miasta na prawach powiatu powołuje zasadniczo przepisy ustawy o samorządzie gminnym⁶¹. A skoro zastosowanie znajduje tu ustawa o samorządzie gminnym, to nie można opowiedzieć się za „wybiórczym” stosowaniem przepisów regulujących tę procedurę, wyłączającym możliwość przeprowadzenia

59 Uwagi te nie stoją w sprzeczności ze stanowiskiem, że słusznie przyjął organ nadzoru, stwierdzając rozstrzygnięciem nadzorczym nieważność uchwały nr XLII/1056/2017 Rady m.st. Warszawy z 6.02.2017 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego i podkreślając, że w tym przypadku przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gminy (tu: Warszawy) może nastąpić jedynie na wniosek mieszkańców gminy i jednocześnie nie może nastąpić z inicjatywy rady gminy; zob. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody mazowieckiego z 9.03.2017 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XLII/1056/2017 Rady m.st. Warszawy z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego, LEX-1.4131.45.2017, Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2017 r., poz. 2401.

60 Zob. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 308; A. Wierzbica, *Miasto na prawach powiatu – zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006, s. 73 i n.; E. Żołnierczyk, *Miasto na prawach powiatu – krzyżowa konstrukcja prawna*, [w:] *Samorząd miasta na prawach powiatu. Struktury, aktorzy, działanie*, red. A. Jarosz, B. Springer, seria: Samorząd Terytorialny w Polsce. Stan Obecny i Szanse Modernizacji, t. 4, Zielona Góra 2018, s. 11 i n.

61 Szerzej na temat tej procedury i jej podstaw prawnych, w tym kwestii współstosowania przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o samorządzie powiatowym przy zmianach terytorium miasta na prawach powiatu zob. A. Feja-Paszkiewicz, *Zmiany terytorium miasta na prawach powiatu – zagadnienia prawne*, [w:] *Samorząd miasta...*, s. 79 i n.

referendum lokalnego. Przeciwnie, należy przyjąć, że w przypadku miasta na prawach powiatu dopuszczalne jest przeprowadzenie referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców w sprawie zmiany jego granic.

Jednocześnie chcę podkreślić, że brak podstaw, by twierdzeniem o dopuszczalności przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmiany granic j.s.t. objąć podmioty „blisko” powiązane z istniejącą strukturą j.s.t., które jednak do tej struktury nie należą – nie mają przymiotu jednostki samorządu terytorialnego⁶². Mam tu na myśli podmiot utworzony w oparciu o ustawę z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (dalej u.z.m.w.ś.)⁶³ i wydane na jej podstawie rozporządzenie z dnia 26 czerwca 2017 roku w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”⁶⁴. Wynika to z tego, że ustawodawca jednoznacznie przesądził, że podmiot ten nie posiada statusu jednostki samorządu terytorialnego stanowiąc, że związek metropolitalny „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców (art. 1 ust. 2 u.z.m.w.ś.). Moim zdaniem należy przyjąć, że jest to dodatkowa, o charakterze zrzeszeniowym, forma organizacyjna (instytucja) samorządu terytorialnego, która objęta jest odrębną regulacją prawną i która nie jest jednostką samorządu terytorialnego. Związku metropolitalnego w obecnym kształcie nie można przyporządkować do żadnego poziomu z istniejących już j.s.t.: gmin, powiatów, województw. Na obszarze, który obejmuje tenże związek metropolitalny został zachowany istniejący, trójstopniowy podział terytorialny państwa; nie dokonano likwidacji gmin i miast na prawach powiatu obejmujących obszar związku i nie wyłączono obszaru związku z województwa śląskiego.

Powyższe uwagi, w szerszym kontekście, zachowują aktualność także w odniesieniu do innych podmiotów nieposiadających statusu j.s.t., do których nie stosują się przepisy ustawy o referendum lokalnym⁶⁵.

4. Podsumowując, moim zdaniem, dopuszczalność przeprowadzenia referendum lokalnego w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę samorządową,

62 Zob. P. Lisowski, *Status związku metropolitalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 194 i n.; A. Feja-Paszkiewicz, *Związek metropolitalny „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” na tle aktualnego modelu samorządu terytorialnego – uwarunkowania konstytucyjnoprawne*, tamże, s. 69 i n.

63 Dz. U. z 2017 r., poz. 730.

64 Dz. U. z 2017 r., poz. 1290.

65 Przykładowo mogą to być inne utworzone w przyszłości, na podstawie odrębnych regulacji ustawowych, podmioty o charakterze metropolitalnym, które nie będą j.s.t.

skonkretyzowanego w postaci referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia konkretnej jednostki samorządu terytorialnego oraz ustalenia jej granic dotyczy nie tylko podstawowego poziomu jednostek samorządu terytorialnego – gmin, ale także powiatów i województw. Artykuł 170 Konstytucji w świetle wiążących ustaleń TK szeroko statuuje prawo członka wspólnoty samorządowej do udziału w referendum lokalnym. Prokonstytucyjna i systemowa wykładnia przepisów ustawy o referendum lokalnym powoduje, że nie mogą one zostać odczytane w sposób wyłączający prawo członków wspólnot samorządowych, istniejących we wszystkich wprowadzonych przez ustawodawcę poziomach jednostek samorządu terytorialnego, do wykorzystania instytucji referendum lokalnego w celu wypowiedzenia się w sprawie zmiany granic swojej jednostki samorządu terytorialnego. Co więcej, „w przypadku zniesienia danej wspólnoty Konstytucja RP stwarza większe gwarancje dla mieszkańców, niż te, które wynikają z art. 5 EKST. Nakłada ona bowiem na władze publiczne obowiązek przeprowadzenia referendum konsultacyjnego w takich sprawach, jeśli tylko taka była wola mieszkańców”⁶⁶.

Oczywiście ostatecznie to sądy administracyjne przesądzą o tym, czy prokonstytucyjna i systemowa wykładnia przepisów ustawy o referendum lokalnym w omawianym zakresie zostanie uznana za prawidłową i zasadną. Problemem może być to, że organy nadzoru i sądy administracyjne, opierając się na kryterium zgodności z prawem, mogą w sposób (wyłącznie) literalny odczytać postanowienia ustawy o referendum lokalnym i tzw. samorządowych ustaw ustrojowych, i przyjąć, że skoro ustawodawca wprost nie przewidział referendum lokalnego w sprawie ustalenia i zmiany ich granic w odniesieniu do powiatów i województw – co uczynił w odniesieniu do gmin – to jego wolą jest brak możliwości przeprowadzenia przedmiotowego referendum w jednostkach tych szczebli.

Trudno dziś ocenić, jakie będzie ich stanowisko, bowiem orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie oceny instytucji demokracji bezpośredniej w samorządzie terytorialnym określiłabym jako labilne. Z jednej strony, można podać przykład wyroku NSA⁶⁷, w którym, pomimo braku (w tamtym czasie) regulacji rangi ustawowej, orzekł on, że dopuszczalne jest przyznanie mieszkańcom gminy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, oparte na uchwale rady. W tym wyroku NSA powoływał się m.in. na regulacje konstytucyjne, w tym zasadę pomocniczości, a jego konsekwencją było „rozszerzenie” katalogu instytucji demokracji bezpośredniej w samorządzie. Z drugiej strony, można podać przykład wyroków NSA⁶⁸,

66 Wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., K 30/02, OTK ZU A 2003/2, poz. 16. Nb. 135.

67 Zob. wyrok NSA z dnia 21.11.2013 r., II OSK 1887/13, CBOSA. Zob. B. Jaworska-Dębska, *Glosa (aprobująca) do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2013 r. (II OSK 1887/13)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 89 i n.

68 Zob. wyrok NSA z dnia 9.06.2010 r., II OSK 378/10, CBOSA; wyrok NSA z 1.09.2010 r., II OSK 1310/10, CBOSA.

w których – wbrew wcześniejszemu, ugruntowanemu orzecznictwu⁶⁹ i w zasadzie klarownej regulacji zawartej w art. 35 ust. 1–3 u.s.g. – NSA opowiedział się za wyłączeniem z zakresu przedmiotowego obligatoryjnych konsultacji z mieszkańcami związanych z uchwaleniem i zmianą statutu jednostki pomocniczej gminy, zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej gminy. W efekcie, moim zdaniem, ograniczył sferę, w której obowiązkowe jest odwołanie się do konsultacji i to w odniesieniu do kwestii zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej gminy. Natomiast organy nadzoru raczej „niechętnie” samodzielnie dokonują prokonstytucyjnej i systemowej wykładni prawa w ramach oceny działalności prawotwórczej j.s.t.⁷⁰ – czynią to zasadniczo powołując się na ugruntowane już wypowiedzi sądów administracyjnych, przywołując je w uzasadnieniach rozstrzygnięć nadzorczych – co skłania do przyjęcia założenia, że organy nadzoru stwierdzą nieważność uchwały rady powiatu (sejmiku województwa), o przeprowadzeniu przedmiotowego referendum lokalnego.

Lektura wyroku TK w sprawie K 30/02 prowadzi również do wniosku, że nowelizacje ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o referendum lokalnym, które miały miejsce w 2011 roku⁷¹ i 2012 roku⁷² tylko częściowo, w sposób wybiórczy, zrealizowały obowiązek dostosowania systemu prawa do przedmiotowego wyroku⁷³. Nawet przy założeniu, że ustawodawca zwykły dysponuje swobodą rozwijając i doprecyzowując ogólne przeciw normy konstytucyjne, to – dysponując ustaleniami Trybunału zawartymi w wyroku w sprawie K 30/02 – nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że w wyniku powołanych wyżej zmian w prawie w pełni zapewniono hierarchiczną zgodność norm prawnym. *De lege ferenda* postuluję ingerencję ustawodawcy polegającą na bezpośrednim ujęciu referendum lokalnego w sprawie ustalenia i zmiany granic j.s.t. wszystkich szczebli w ustawie o referendum lokalnym oraz ewentualne uregulowanie tego zagadnienia w ustawie o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa. Być może jako wzór mogłaby posłużyć regulacja funkcjonująca w ustawie o samorządzie gminnym⁷⁴.

69 Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4.12.2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1.03.2007 r., IV SA/Gl 1477/06, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 16.05.2006 r., III SA/Kr 107/06, CBOSA.

70 W tym przypadku chodzi ocenę zgodności z prawem uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum albo uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców (art. 17 i 18 u.r.l.).

71 Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 134, poz. 777).

72 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 153).

73 Dopiero w uzasadnieniu tego drugiego projektu z 2012 r. zaznaczono, że projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku TK z dnia 26.02.2003 r., zob. druk nr 493 z 29.03.2012 r. Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=493> (dostęp 14.12.2019).

74 Oczywiście z przyjęciem innych wartości liczbowych, wyłączających przeprowadzenie referendum lokalnego w sytuacjach przyjętych przez ustawodawcę, adekwatnych dla powiatów i województw.

Celowa byłaby także ustawowa regulacja precyzująca szczególnie charakter wyniku przedmiotowego referendum, w szczególności akcentująca, że wynik takiego ważnego i rozstrzygającego referendum lokalnego wiąże organy j.s.t., ale nie wiąże podmiotów posiadających kompetencję do dokonywania zmian granic j.s.t. – Rady Ministrów i ustawodawcy.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Feja-Paszkiwicz A., *Referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy – wybrane aspekty*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2016, nr 1.
- Feja-Paszkiwicz A., *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. LXXXIII.
- Feja-Paszkiwicz A., *Zmiany terytorium miasta na prawach powiatu – zagadnienia prawne*, [w:] *Samorząd miasta na prawach powiatu. Struktury, aktorzy, działanie*, red. A. Jarosz, B. Springer, seria: Samorząd Terytorialny w Polsce. Stan Obecny i Szanse Modernizacji, t. 4, Zielona Góra 2018.
- Feja-Paszkiwicz A., *Związek metropolitalny „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” na tle aktualnego modelu samorządu terytorialnego – uwarunkowania konstytucyjno-prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Florczyk-Wątor M., *Rodzaje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Jaworska-Dębska B., *Glosa (aprobująca) do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2013 r. (II OSK 1887/13)*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3.
- Lisowski P., *Status związku metropolitalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Olechno A., *Uwagi na temat referendum lokalnego jako formy konsultacji przy zmianie granic gminy (na przykładzie Gminy Supraśl)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2.
- Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013.
- Wierzbica A., *Miasto na prawach powiatu – zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006.
- Złakowski Ł., *Komentarz do art. 4c*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Żołnierczyk E., *Miasto na prawach powiatu – krzyżowa konstrukcja prawna*, [w:] *Samorząd miasta na prawach powiatu. Struktury, aktorzy, działanie*, red. A. Jarosz, B. Springer, seria: Samorząd Terytorialny w Polsce. Stan Obecny i Szanse Modernizacji, t. 4, Zielona Góra 2018.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U z 1994 r., nr 124, poz. 607).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 741).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 512).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. nr 96, poz. 603 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2018 r., poz. 1817).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1530).

Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 134, poz. 777).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 153).

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2017 r., poz. 730).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. poz. 1432).

Rozporządzenie z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz. U. z 2017 r., poz. 1290).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK ZU A 2003/2, poz. 16.

Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., II OSK 378/10, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 1 września 2010 r., II OSK 1310/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 maja 2006 r., III SA/Kr 107/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 marca 2007 r., IV SA/Gl 1477/06, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 9.03.2017 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XLII/1056/2017 Rady m.st. Warszawy z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego, LEX-I.4131.45.2017 (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2017 r., poz. 2401).

Źródła internetowe

Druk nr 493 z 29.03.2012 r. Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, za: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=493> (dostęp 14.12.2019).

<https://biznes.interia.pl/finanse-osobiste/news/liczba-narozdin-migracje-i-stan-ludnosci-w-pierwszej,2638403,4141> (dostęp 14.12.2019).

Informacja o wynikach kontroli: *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, Najwyższa Izba Kontroli, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, KPS-4101-003-01/2014, Nr ewid.67/2015/P/14/046/KPS, zatwierdzona przez Prezesa NIK 24.06.2015 r.; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100,vp,11306.pdf>