

dn. 05 sierpnia 2022 r.

Jan Pankiewicz

Szanowny Pan Minister
Mariusz Kamiński
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

PETYCJA

w sprawie zmiany art. 4c ust. 1 Ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

(t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559, dalej jako: u.s.g.)

Na podstawie art. 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 11 lipca 2014 o petycjach, w zw. z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwracam się, **w interesie publicznym**, z prośbą o rozpatrzenie przez Pana Ministra wystąpienia z inicjatywą celem dokonania zmiany w art. 4c ust. 1 u.s.g. w ten sposób, że:

w miejsce obecnie brzmiącego art. 4c ust. 1 u.s.g., tj.:

„1. W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców.”

wprowadzi się art. 4c ust. 1 u.s.g. w brzmieniu:

„1. W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy przeprowadza się referendum lokalne.”

oraz art. 4c ust. 1¹ u.s.g. w brzmieniu:

„1¹. W przypadku niespełnienia przez referendum lokalne przesłanki ważności w rozumieniu art. 55 ust. 1. ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400 oraz z 2017 r. poz. 850) bądź niezyskania wyniku rozstrzygającego w rozumieniu art. 56 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400 oraz z 2017 r. poz. 850), popierającego

inicjatywę w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lub 2 nie wydaje się.”

jak również uchylił się art. 4c ust. 2 u.s.g., tj.:

~~„2. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum, o którym mowa w ust. 1, wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, o której mowa w art. 11 ust. 1a ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400 oraz z 2017 r. poz. 850).”~~

UZASADNIENIE

W obecnie istniejącym stanie prawnym, referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy ma charakter wyłącznie fakultatywny, co więcej, może ono być zainicjowane jedynie przez grupę obywateli, nigdy zaś z urzędu.

Za gwarancję udziału obywateli w tym procesie ustawodawca przyjął instytucję obligatoryjnych konsultacji społecznych, jednak przez pryzmat praktyki zauważyć należy, że jest to rozwiązanie nieskuteczne do ochrony tejże gwarancji, z uwagi na ich niewiążący charakter, przez co instytucja ta sprowadzana jest jedynie do fasady, przeprowadzanej wyłącznie ze względów formalnych, nie zaś ze względu na chęć uwzględnienia woli czy choćby poznania zdania obywateli w tej kwestii.

Wprowadzenie obligatoryjnego przeprowadzenia referendum lokalnego w sposób niebudzący wątpliwości wzmocniłoby gwarancję udziału obywateli w procesie sprawowania władzy na szczeblu lokalnym, wypełniając tym samym normy konstytucyjne, takie jak zasada zwierzchnictwa narodu czy zasada demokratycznego państwa prawnego, jak również urealniałoby dyspozycję z art. 170 Konstytucji do decydowania o kwestiach związanych ze wspólnotą właśnie w drodze referendum lokalnego.

Jest to też o tyle zasadne, że immanentną cechą postępowania w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy jest m.in. uwzględnienie więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych (*vide* art. 4 ust. 3 u.s.g). Konieczność przeprowadzenia referendum lokalnego i uwzględnienia jego wyniku byłaby weryfikacją istnienia tychże więzi, jako że sprzeciw mieszkańców, dotąd niejednokrotnie wyrażany jedynie w trakcie niewiążących konsultacji, a świadczący co najmniej o wątpliwościach co do istnienia ww. więzi, byłby chroniony przez prawo.

Wskazać również należy, że przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby na zwiększenie kultury prawnej w naszym kraju i rozwoju idei demokratycznych w społeczeństwie, bowiem w szczególności w przypadku wszczęcia postępowania na wniosek rady gminy (*vide* art. 4 ust. 2 u.s.g.), konieczne byłoby poprzedzenie go działaniami promującymi taką inicjatywę, co pośrednio oddziaływałoby również na społeczną świadomość możliwości rzeczywistego wpływania na otaczającą ich rzeczywistość, co jest kwestią szczególnie istotną z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym państwie prawnym.

Co więcej, chroniłoby to mniejsze społeczności przed nieraz wręcz agresywną polityką większych ośrodków, dążących do wchłaniania otaczających ich jednostek, w szczególności tzw. „obwarzanków”, tj. sołectw czy gmin otaczających większy ośrodek, np. miasto na prawach powiatu. Niejednokrotnie jest bowiem tak, że ów większy ośrodek występuje z wnioskiem o przyłączenie sołectw gminy

sąsiadującej, wskazując na chęć swojego rozwoju, a ignorując integralność społeczeństwa tychże mniejszych ośrodków.

O tym, że jest to kwestia żywa, świadczyć może choćby spór toczący się wobec wniosku złożonego w trybie art. 4 ust. 2 u.s.g. przez Radę Miasta Słupska (woj. pomorskie), który stał się zarzewiem poważnego konfliktu między miastem Słupsk a gminą Słupsk, ale w szczególności ich mieszkańcami, który miał swój wydzźwięk nawet w programie publicystycznym w telewizji publicznej¹.

Casus wniosku Rady Miasta Słupska dał wydzźwięk wszystkim zagrożeniom, które płyną z obligatoryjnych konsultacji społecznych, bowiem sami władarze miasta, ustami Wiceprezydent, wskazują, czy też podkreślają: „Podkreślę jednak, że wynik konsultacji nie jest wiążący. Ani miażdżąca przewaga mieszkańców Słupska, ani przewaga głosów w gminach nie jest tu znacząca. (...) Z doświadczenia wiem, że w większości przypadków nawet jeśli mieszkańcy gminy byli przeciwni takiej decyzji, to i tak dochodziło do powiększenia granic miasta”².

Ponownie zatem zastanowić się należy, czy tak właśnie powinien wyglądać proces udziału obywateli w sprawowaniu władzy na szczeblu lokalnym. Wspomniane wcześniej normy konstytucyjne zdają się temu przeczyć. Przeczy temu również prawo międzynarodowe.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego³ w art. 5 wskazuje na konieczność ochrony granic społeczności lokalnej, jako że: „Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala.” Wyrażona wprost istota referendum jako docelowej formy konsultacji społecznych jest w naszym porządku prawnym możliwa, a proponowana w petycji zmiana jedynie wzmocniłaby rolę społeczeństwa i nadała siłę jego głosowi w sprawach bezpośrednio go dotyczących.

Co więcej, byłoby to również zgodne z dążeniami Organizacji Narodów Zjednoczonych do wzmocnienia wpływu społeczeństwa na proces sprawowania władzy, choćby zgodnie z celem 11 Agendy 2030 wskazanej w Rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r. nr 70/1⁴, tj. „Cel 11. Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”.

Przechodząc zaś do wad proponowanego w petycji rozwiązania, wskazać należy, że osiągnięcie konsensusu w sytuacji konfliktu interesów gminy wnioskującej i gminy, której teren miałby zostać włączony, etc., może być skrajnie utrudnione, przez co być może i nawet blokujące tego typu działania, co ktoś mógłby uznać za hamulec rozwojowy dla większych ośrodków gminnych czy miejskich. Co więcej, konieczność przeprowadzenia referendum wiązałaby się z nakładami finansowymi i znacząco wydłużała całą procedurę.

Nie sposób jednakże zaakceptować wskazanych przykładowych wad, bowiem choćby wspomniany trud w uzyskaniu konsensusu jest właśnie tym, co buduje społeczeństwa demokratyczne, a zatem właśnie konieczność wypracowania rozwiązania najbardziej optymalnego dla wszystkich, co jest szczególnie istotne w sytuacji, w której *clou* takiego wniosku ma być uwzględnienie choćby więzi

¹ <http://info.kanal6.pl/2022/07/07/134409/>

² <https://www.slupsk.pl/ratusz/aktualnosci/dlaczego-razem-slupsk-laczy>

³ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 Nr 124, poz. 607)

⁴ https://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf

społecznych. Wprowadzenie obligatoryjnego referendum powodowałoby, że wnioski w trybie art. 4 u.s.g. byłyby zdecydowanie bardziej przemyślane, poprzedzone dłuższą kampanią społeczno-edukacyjną, jak również odzwierciedlałyby rzeczywiste interesy społeczeństwa, a nie jedynie punkt widzenia rady gminy, w żadnym stopniu nie związanej wynikami konsultacji społecznych.

Konieczność poniesienia większych nakładów finansowych przez gminę wnioskującą sprawiałaby, że dopiero wobec pewności sukcesu takiego procesu, gmina decydowałaby się na poniesienie takich kosztów, przez co musiałaby uwzględniać opinie społeczną już nawet na etapie samego rozważania złożenia wniosku, tym bardziej wzmacniając wpływ obywateli na władzę.

W związku z powyższym, proszę o uwzględnienie treści petycji i podjęcie inicjatywy celem zmiany u.s.g. w sposób wskazany we wstępie.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 Ustawy o petycjach, wyrażam zgodę na ujawnienie moich danych osobowych.

Jan Pankiewicz