Artur Olechno¹

Uwagi na temat referendum lokalnego jako formy konsultacji przy zmianie granic gminy (na przykładzie Gminy Supraśl)²

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, referendum lokalne, zmiana granic gminy

Keywords: local government, local referendum, changing of municipal boundaries

Streszczenie

Artykuł poświęcony przedstawieniu uwag na temat relacji pomiędzy obowiązkiem uprzedniej konsultacji z mieszkańcami wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy a ewentualnym referendumb lokalnym w przedmiotowej sprawie. Artykuł koncentruje się na wybranych aspektach tej relacji, które pozwolą na udzielenie odpowiedzi na kilka pytań i problemów badawczych, takich jak: jakie wnioski można wyciągnąć z drogi legislacyjnej tej konkretnej regulacji ustawowej?; jaka jest różnica w zasięgu terytorialnym konsultacji z mieszkańcami a referendumb lokalnym, a co za tym idzie kto faktycznie udziela opinii Radzie Ministrów przed wydaniem rozporządzenia?; czy możliwe są statutowe regulacje na ten temat oraz czy uchwała rady gminy ma jednokrotne czy wielokrotne zastosowanie?; wreszcie czy wyrażona opinia jest wiążąca dla Rady Ministrów?

¹ ORCID ID: 0000-0003-2594-0376, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. E-mail: a.olechno@uwb.edu.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu przygotowanego na XVIII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego pt. „Samorząd w państwie demokratycznym. (Nie)ustalone granice władzy publicznej”, które miało miejsce 26–28 września 2018 r. w Juracie.

Abstract**Local referendum as a form of consultation on changing the boundaries of municipalities (on the example of Supraśl Municipality)**

The article is devoted to the presentation of remarks on the relationship between the obligation of prior consultations with residents of the issue of the act of the Council of Ministers regarding the creation, merger, division and abolition of the municipality and a possible local referendum in the case. The article focuses on selected aspects of this relationship, which will allow answering a few questions and research problems, such as: what conclusions can be drawn from the legislative path of this particular statutory regulation?; what is the difference in the territorial range of consultations with residents and the local referendum, and who actually gives opinion to the Council of Ministers before issuing the regulation?; whether statutory regulations on this subject are possible and whether the municipal council's resolution has single or multiple applications?; finally, whether the expressed opinion is binding on the Council of Ministers?

Zmiana granic gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, która tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice³. Przed wydaniem rzeczonoego rozporządzenia Rada Ministrów powinna zapoznać się ze zdaniem mieszkańców wyrażonym, bądź to w drodze konsultacji bądź też referendum lokalnego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie relacji pomiędzy obowiązkiem uprzedniej konsultacji z mieszkańcami wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy a ewentualnym referendum lokalnym w przedmiotowej sprawie. Biorąc pod uwagę ograniczenia objętościowe, artykuł koncentruje się przede wszystkim na wybranych aspektach tej relacji, które pozwolą na udzielenie odpowiedzi na kilka pytań i problemów badawczych, takich jak: jakie wnioski można wyciągnąć z drogi legislacyjnej tej konkretnej regulacji ustawowej?; jaka jest różnica w zasięgu terytorialnym

³ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 994).

konsultacji z mieszkańcami a referendum lokalnym, a co za tym idzie kto faktycznie udziela opinii Radzie Ministrów przed wydaniem rozporządzenia?; czy możliwe są statutowe regulacje na ten temat oraz czy uchwała rady gminy ma jednokrotne czy wielokrotne zastosowanie?; wreszcie czy wyrażona opinia jest wiążąca dla Rady Ministrów? Podstawową metodą badawczą zastosowaną przy realizacji celu była analiza prawnodogmatyczna, przy czym właściwa ocena proponowanych rozwiązań wydaje się możliwa przy dodatkowym ukazaniu praktycznego zastosowania badanych przepisów (analiza przyczynowa i funkcjonalna). Do sytuacji, która w praktyce pokazała i działanie art. 4a, i zawierała w sobie właściwie wszystkie powyższe problematy doszło w 2015 r. w gminie Supraśl. Z tego też tytułu wzięto pod uwagę procedurę przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gminy Supraśl w maju 2015 r., czyli jednego z pierwszych tego typu referendum przeprowadzonych po decydującej dla aktualnego stanu prawnego nowelizacji, obowiązującego od lipca 2014 r. Wybrany przykład koncentruje się na sytuacji zmiany granic gminy w drodze jej podzielenia.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań będzie prześledzenie procedury nowelizowania przepisów dotyczących przedmiotowego zakresu zagadnienia. Szczególnie ważne wydaje się wskazanie kolejności uszczegółowienia procedury wyrażania przez mieszkańców opinii w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy. Jak przypomniano na początku zmiany granic gminy, zgodnie z art. 4 ustawy o samorządzie gminnym następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, która na podstawie ust. 1 tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice⁴. Jest to wersja zbliżona do pierwotnej, przyjętej wraz z uchwaleniem ustawy o samorządzie gminnym w 1990 r. Art. 4 ust. 1 brzmiał wówczas: „Tworzenie, łączenie i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”⁵. Wynika z tego, że od momentu przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce ustawodawca brał pod uwagę zdanie mieszkańców danej wspólnoty samorządowej.

⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2018, poz. 994).

⁵ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95).

W wyniku nowelizacji ustawy z 2 lutego 1996 r.⁶ z 9 czerwca 1996 r. w życie wszedł art. 4a, który zakładał w ust. 3, że zmiana granic miasta następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Kolejna nowelizacja z 30 maja 2001 r.⁷ nadała artykułom 4 i 4a odmienny kształt. Zmiana art. 4 polegała (oprócz nadania nowego brzmienia) na dodaniu możliwości wydania rozporządzenia Rady Ministrów na wniosek zainteresowanej rady gminy (ust. 2). W nawiązaniu do art. 4 wprowadzono obowiązek poprzedzenia rozporządzenia o zmianie granic gminy poprzez zasięgnięcie przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw – dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw. W ustępie 2 znowelizowanego art. 4a zastrzeżono, że konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin polegających na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do mieszkańców tejże jednostki pomocniczej, ale decyzją odpowiednich rad gmin. Ponadto w przypadku niewyrażenia opinii w terminie 3 miesięcy od otrzymania wystąpienia o nią, wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony (ówczesny ustęp 3).

Do zasadniczej zmiany tej regulacji doszło w wyniku następnej i ostatniej jak na razie, nowelizacji art. 4a, z 26 maja 2011 r. z datą wejścia w życie 14 lipca 2014 r.⁸ Wówczas to ustawodawca uzupełnił treść art. 4a o ustęp 4, zgodnie z którym w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy, konsultacji z mieszkańcami się nie przeprowadza. Była to kolejna forma realizacji nałożonego na ustawodawcę obowiązku i uprawnienia określenia w drodze ustawy zasad i trybu

⁶ Ustawa z 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 58, poz. 261).

⁷ Ustawa z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497).

⁸ Ustawa z 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 134, poz. 777).

przeprowadzenia referendum lokalnego, przewidzianego w art. 170 Konstytucji, zgodnie z którym członkowie wspólnoty samorządowej mogą, w drodze referendum, decydować o sprawach dotyczących tej wspólnoty⁹.

Jednocześnie przywołana nowelizacja dodała do treści ustawy artykuły 4c–4f, szczegółowo wyjaśniających procedurę referendalną i okoliczności prawne zmiany granic gminy, w tym przeprowadzenie referendum lokalnego na wniosek mieszkańców. Odpowiednie zmiany zostały również wprowadzone do ustawy o referendum lokalnym z 26 maja 2011 r. Zgodnie z treścią nowelizacji referendum lokalne w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic może być przeprowadzone jedynie z inicjatywy mieszkańców¹⁰.

W ten sposób nowelizacja określiła wzajemny stosunek obu form wyrażania opinii przez mieszkańców, tradycyjnej w formie konsultacji i nowowprowadzonej w postaci głosowania powszechnego. Mowa zatem o dwóch różnych instytucjach w różnych formach pozwalających na wyrażenia woli przez mieszkańców wspólnoty samorządowej. Kolejność przeprowadzanych zmian i ich treść pozwalają na wyciągnięcie kilku poniższych wniosków.

I.

Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym definiuje w art. 2 ust.1 referendum jako instytucję, w której mieszkańcy jednostki samorządu tery-

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483). Zob. też np. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa/Kraków 2007, s. 13 i n.

¹⁰ Z inicjatywą przeprowadzenia referendum może wystąpić "jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, o której mowa w art. 11 ust. 1a ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym". Dodatkowo wprowadzono kryteria dyskwalifikujące możliwość przeprowadzenia referendum weryfikowane przez wojewodę. Nie przeprowadza się referendum, jeżeli z analizy wynika, że na skutek podziału lub ustalenia nowych granic gminy: 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 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz jeżeli 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.

torialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty¹¹. Referendum lokalne jako instytucja demokracji bezpośredniej, obok walorów legitymizujących szczególnie ważne rozstrzygnięcia w życiu danej wspólnoty (czy to w skali państwa czy w skali lokalnej), odgrywa istotną funkcję z punktu widzenia świadomości obywateli poprzez umożliwienie im partycypacji w decyzjach ich dotyczących¹². Mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygających sprawę w drodze referendum należy więc traktować jako jedną z władz tej jednostki — i to władzę najwyższą, jako że w określonej sprawie przejmują kompetencję rady czy organu wykonawczego (co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych).

Droga (kolejność) nowelizacji art. 4a ustawy, wskazująca na chęć udoskonalenia wyrażania woli mieszkańców w tak istotnej sprawie, każe domniemywać, że w ocenie ustawodawcy referendum lokalne jest rozwiązaniem korzystniejszym z punktu widzenia wspólnoty samorządowej. Świadczy o tym również siła związania Rady Ministrów wynikiem konsultacji oraz wynikiem referendum lokalnego. A dodatkowo jest to stan prawny oczekiwany przez prawo międzynarodowe. Zgodnie bowiem z art. 5 Europejskiej Karty SL „każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”¹³.

Konsultacje społeczne w tej sytuacji służą również uzyskaniu stanowiska mieszkańców wspólnoty samorządowej co do skutków proponowanej przez administrację publiczną decyzji, ale w swej mocy wiążącej ustępują decyzji podjętej w drodze referendum.

Z możliwości takiej skorzystano w przywoływanym przykładzie. Kiedy to 26 lutego 2015 r., do Rady Miejskiej w Supraślu wpłynął wniosek Ministra Administracji i Cyfryzacji o wydanie opinii w sprawie podziału Gminy Supraśl i wydzielenia z jej części nowej gminy – Gminy Grabówka. Wówczas grupa mieszkańców wystąpiła z wnioskiem o przeprowadzenie referendum

¹¹ Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88, poz. 985).

¹² Zob. szerzej A. Jackiewicz, A. Olechno, K. Prokop, *Samorząd terytorialny*, Siedlce 2010, s. 31.

¹³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607).

gminnego w sprawie podziału Gminy Supraśl. Z tego tytułu zgodnie z przepisem ustawy z konsultacji zrezygnowano i 20 kwietnia 2015 r. Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego.

II.

Przy referendum lokalnym brak jest możliwości przeprowadzenia go, jak w przypadku konsultacji, na obszarze będącym jedynie częścią gminy. Referendum wymusza zatem zadanie pytania co do przyszłości gminy całej wspólnoty mieszkańców, zarówno tych którzy będą w przyszłości tworzyli nową jednostkę samorządu terytorialnego, jak i tych którzy pozostaną w jednostce już istniejącej, ale w nowej rzeczywistości, wynikającej z ukształtowania nowych jej granic. Preferowanie referendum oznacza, że prawodawca stanął za słusznym zabezpieczeniem interesów całej wspólnoty samorządowej. Wszak wiedział o niemożliwości przeprowadzenia referendum na mniejszym zakresie terytorialnym niż teren całej gminy, przed jej podziałem.

Zresztą podobne intencje powinny towarzyszyć konsultacjom. Wśród podstawowych zasad konsultacji podaje się, że „choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawić swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne”¹⁴. Chodzi zatem o znalezienie rozwiązania, które w największym stopniu realizuje zasadę dobra wspólnego w danej społeczności. Wprawdzie obecny art. 4a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia do ograniczenia terytorialnego konsultacji, ale wyłącznie mieszkańców jednostki pomocniczej gminy w przypadku zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy; lub mieszkańców gminy, ale w przypadku zmiany naruszającej granice powiatów lub województw. Nie ma tu zatem zgody na ograniczenie zasięgu terytorialnego konsultacji w przypadku dzielenia gmin.

Tak ujęty, wskazany powyżej cel konsultacji sam w sobie zachęcał ustawodawcę do nowelizacji przepisów dotyczących podziału gminy, wprowadzając

¹⁴ G. Makowski, *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „Infos” 2014, nr 20 (180), s. 4.

możliwość przeprowadzenia referendum, dającego rzeczywiście większą gwarancję realizacji postawionego celu. Ale jest to również każdorazowa zachęta dla społeczności samorządowej i władz lokalnych, dla których mimo takiej a nie innej systematyki ustawy o samorządzie gminnym, referendum również powinno jawić się jako pełniejsze zabezpieczenie interesów własnej wspólnoty. Dopiero pełne przekonanie o reprezentatywności planowanych konsultacji mogłoby upoważnić do wyboru tej formy wyrażenia opinii przez mieszkańców.

W przywoływanym przykładzie referendum w gminie Supraśl odbyło się 24 maja 2015 r. Wzięło w nim udział ok. 63% uprawnionych. W związku z tym, że za podziałem opowiedziało się 45% głosujących wszystkich uprawnionych mieszkańców gminy, natomiast przeciw podziałowi było 55%, Rada Miejska w Supraślu nie mogła podjąć innej decyzji, niż wydać opinię negatywną w sprawie podziału gminy, mimo że na terenach, który miały zostać oddzielone większość mieszkańców biorących udział w referendum opowiedziało się za podziałem. W świetle bowiem obowiązującej regulacji, referendum lokalne przy spełnionym wymogu minimalnej frekwencji, ustanowionym na poziomie 30% wszystkich uprawnionych, zawsze będzie miało charakter wiążący dla organów samorządowych¹⁵. Uchwała Rady Miejskiej oraz wyniki referendum zostały zatem przekazane do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w tej właśnie formie.

III.

Gmina nie może w drodze uchwały uznać obligatoryjności referendum lokalnego w przypadku pojawienia się w przyszłości woli zmiany granic gminy. Treść ustaw jak i orzecznictwo potwierdzają, że decyzja w tej sprawie ma charakter aktu jednokrotnego, dotyczącego konkretnej propozycji zmiany granic. I każdorazowo to aktualna rada gminy i aktualni mieszkańcy dokonują wyboru formy wyrażenia woli.

Zgodnie jednak z art. 4a ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym wydanie rozporządzenia Rady Ministrów wymaga jedynie zasięgnięcia opinii zainteresowanych gmin, a nie jej otrzymania. W przypadku jej braku w ter-

¹⁵ A. Ryteł-Warzocho, *Obligatoryjne konsultacje społeczne dotyczące organizacji i ustroju jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem gminy*, LEX nr 738361765.

minie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg jej zasięgnięcia uważa się za spełniony. Z jednej strony nie jest to najszcześniejsze rozwiązanie, ponieważ rozporządzenie może być wydana również w razie braku wiedzy o woli samych zainteresowanych. Z drugiej jednak działania związane ze zmianą granic gmin należą do kompetencji Rady Ministrów i wprowadzenie obligatoryjności uzyskania opinii mogłoby skutkować trwałą blokadą uprawnionego wobec bierności (w tym celowej) władz danej jednostki samorządowej¹⁶. W takiej sytuacji po raz kolejny ratunkiem zostaje referendum lokalne, które mogłoby być zwołane na wniosek zainteresowanej grupy mieszkańców.

IV.

Ciekawym wydaje się też, czy rzeczywiście konsultacja bądź referendum musi być przeprowadzona odrębnie w każdym postępowaniu zainicjowanym złożeniem wniosku rady gminy zainteresowanej dokonaniem zmiany granic. Czy np. nie byłoby dopuszczalne uwzględnienie w nowym postępowaniu wyniku konsultacji przeprowadzonej uprzednio, przy tożsamości merytorycznej wniosku rady gminy oraz niezmiennych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych wnioskowanej zmiany. Jednak ta teza wydaje się być najbardziej trudna do obronienia, ze względu na możliwość odebrania mieszkańców wspólnoty samorządowej prawa do zmiany decyzji.

V.

Na zakończenie jeszcze jeden wniosek. Do czasu wejścia w życie art.4c ustawy o samorządzie gminnym który zastępuje obowiązek przeprowadzenia konsultacji w przypadku zarządzenia w tej sprawie referendum lokalnego, w doktrynie i judykaturze toczył się spór, czy opiniodawczy charakter konsultacji

¹⁶ Choć na bezczynność organu jednostki samorządu terytorialnego, „polegającą na zaniechaniu wykonania czynności związanych z przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami w sprawie ustalenia granic gminy, przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Zob. wyrok NSA z 24 maja 1999 r., II SAB 55/99, LEX nr 785634).

wyklucza możliwość przeprowadzenia w tej sprawie referendum gminnego¹⁷. Powodem było związanie wynikiem referendum Rady Ministrów. Jednak z czasem i doktryna i orzecznictwo taką ewentualność dopuściły jeszcze przed nowelizacją ustawy. Wydaje się, że zaprezentowany tok myślenia ustawodawcy (abstrahując od mniej lub bardziej podobnych rozważań w doktrynie na temat relacji konsultacje - referendum) upoważnia do następującego stwierdzenia. Nawet w sytuacji braku wcześniej odpowiedniego przepisu, takie referendum zwołane z inicjatywy samych mieszkańców *de facto* konsultacje i tak zastępowało, jako najwyższy z możliwych sposobów wypowiedzenia swojego zdania przez mieszkańców wspólnoty samorządowej. Natomiast mimo obecnego kształtu art. 4 i 4a problem nie został do końca rozwiązany.

Wprawdzie w doktrynie prawa samorządowego przywołuje się, że mimo lokalnego charakteru takiego referendum, jego wynik jest wiążący dla Rady Ministrów, która może go nie uwzględnić wyłącznie w przypadkach wskazanych w art. 4d ustawy¹⁸, to praktyka pokazuje, że Rada Ministrów nie czuje się związana ani wynikami konsultacji ani wynikami referendum lokalnego, co w tym drugim przypadku wydaje się być dość kontrowersyjne.

W przywoływanym przykładzie frekwencja w referendum w gminie Supraśl wyniosła ok. 63% uprawnionych do głosowania, co oznaczało, że w myśl art. 11 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 55 ust. 1 i art. 56 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym – referendum miało charakter rozstrzygający i było wiążące. Już 18 czerwca 2015 r. na stronie BIP Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji ukazał się projekt rozporządzenia Rady Ministrów, zgodny z wynikami referendum, jednak w ostatecznej wersji rozporządzenia, mimo wyniku referendum oraz podjętej na jego podstawie uchwały Rady Miejskiej w Supraślu Rada Ministrów nie poczuła się związana głosami mieszkańców całej gminy. W wydanym 28 lipca 2015 r. rozporządzeniu Rada Ministrów zarządziła podział gminy¹⁹.

¹⁷ A. Szewc, Art. 4a, [w:] G. Jyz, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 587270142.

¹⁸ A. Rytyel-Warzocho, *Obligatoryjne ...*, LEX nr 738361765.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia gminy Szczawa i gminy Grabówka (Dz.U. poz. 1085). Ostatecznie do podziału gminy nie doszło z powodu uchylecia rozporządzenia z 28 lipca 2015 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z 28 grudnia 2015 r. (Dz.U. poz. 2312), które to z kolei zostało uznane za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 1 czerwca 2017 r. sygn. akt U 3/17.

Istnieje gwarancja, które pozwala Radzie Ministrów na wydanie rozporządzenia innego niż wynik referendum, ale wydaje się, że w tej sytuacji chodzi o zabezpieczenie przede wszystkim jednej drogi. Chodzi o możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec tworzenia gminy po pierwsze spełniającej minima ustawowe, opisane powyżej, ale no właśnie minima, które nie zawsze gwarantują istnienie rzeczywiście samodzielnej i samofinansującej się gminy. Oraz po drugie, przepis ten zabezpiecza przed referendum, w którym wzięła udział minimalna, wymaga na to jego ważność, liczba mieszkańców, czyli ok. 30%. Takie podejście potwierdza również jedna z kolejnych nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym wprost zachęcających gminy do łączenia się a nie do działań przeciwnych²⁰.

Literatura

- Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa–Kraków 2007.
- Jackiewicz A., Olechno A., Prokop K., *Samorząd Terytorialny*, Siedlce 2010.
- Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 587270142.
- Makowski G., *Konsultacje publiczne – uregulowania prawne a praktyka*, „Infos 2014”, nr 20 (180).
- Rytel-Warzocha A., *Obligatoryjne konsultacje społeczne dotyczące organizacji i ustroju jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem gminy*, LEX nr 738361765.

²⁰ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1045).