



Fundacja Dobre Państwo



RPW/13062/2025 P
Data: 2025-02-26

Warszawa - Poznań, dnia 19 lutego 2025 r.

Fundacja Dobre Państwo

reprezentowana przez:
Witolda Solskiego
Katarzynę Kosakowską
działających na rzecz:
Kancelarii Doradczej
Solski i Partnerzy sp. z o.o.

Pan
dr Andrzej Duda
Prezydent RP
w miejscu

PETYCJA

KANCELARIA PREZYDENTA RP	
Kancelaria Główna	
WPŁYNEŁO	
2025 -02- 26	
Ilość zał.	Symbol jednostki

Na podstawie art. 63 Konstytucji RP i art. 2 art. 2 ust. 3 Ustawy o petycjach wnosimy petycję o podjęcie działań w celu wniesienia pod obrady Parlamentu projektu ustawy o zmianie ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2013 poz. 21 z późn. zm.) polegającej na usunięciu treści art. 2. ust. 6, w całości, podpunkty a), b) c).

UZASADNIENIE

Niech zachętą do rozmyślań stanie się bolesna formuła o konieczności stawiania oporu trucicielom umowy społecznej o współodpowiedzialności za środowisko. To zdanie, wyluskane z burzliwego źródła, brzmi niczym grom z jasnego nieba i skłania do zrewidowania dotychczasowych wyobrażeń o sielankowej wsi pachnącej wyłącznie sianem i rozgrzaną latem ziemią. Pod osłoną gęstych pól i wśród domowych zagród dzieją się zjawiska, których rozmach niejednokrotnie przerasta subtelne krajobrazy. Za niewinnie wyglądającym stosem słomy może czaść

¹ Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową prowadzony przez MSWiA



FUNDACJA DOBRE PAŃSTWO

W.S.

się problem większy niż ktokolwiek z nas chciałby przyznać, a pozornie naturalne oborniki czy gnojowice mogą okazać się tykającą bombą rozsiewającą zagrożenie ekologiczne, jeśli nie są traktowane z należytą uwagą. Ten temat budzi kontrowersje wśród rolników i urzędników, troskliwych aktywistów i wyrozumiałych sąsiadów, którzy pragną harmonijnego współistnienia, lecz nierzadko zderzają się z nierównością sił i opinii. Rozpiętość poglądów sięga od beztroskiego unikania regulacji po stanowczą potrzebę ścisłego nadzoru, bo niektórzy uważają, że to jedynie kolejne biurokratyczne utrapienie, a inni domagają się surowych sankcji za porzucanie kłopotliwej biomasy w rowach i lasach.

Wiele osób wzrusza ramionami na każdą sugestię wzmocnienia kontroli, ponieważ ufają tradycji i rodzimej wiejskiej praktyce. W myśl pradawnego powiedzenia lepiej wróbel w garści niż gołąb na dachu, choćby ten wróbel był mocno sfatygowany i pokryty kurzem. Zdaniem bardziej zachowawczych obserwatorów natura zna swoje sposoby na pozbycie się nadmiaru, a ściółka ze słomy od pokoleń leży tam, gdzie leżeć powinna. W opozycji do tego romantycznego widzenia świata staje nauka, która – podobnie jak każdy z nas, stawiający codziennie pytania o sens i istotę rzeczy – szuka prawdy, lecz stawia też wymagania. Przypomina, że pyłek z roślin, resztki zwierzęcych wydaliny i wszelkie inne substancje znajdujące ujście w przydomowych przepastnych stertach stanowią ryzyko dla wody, gleby, a w efekcie zdrowia każdego człowieka. Wielu praktyków i teoretyków sugeruje, by włączyć lokalne biogazownie, systemy magazynowania obornika i klarowne zasady ewidencji bioodpadów – nie dla sztuki, lecz z troski o zachowanie zaufania społecznego.

W przestrzeni publicznej powstają polaryzujące dyskusje, w których padają odległe tezy. Jedni powołują się na staropolską mądrość, że wszystko, co wychodzi od Matki Ziemi, do niej może beztrosko wrócić. Inni wypowiadają się ostro, a ich gniewne słowa brzmią jak werble przed kolejną bitwą, wzywając lokalne władze do przejęcia radykalnej odpowiedzialności. Wkrada się tu jednak paradoks, bo prawo bywa bezsilne wobec sprytnych deklaracji: ktoś, kto twierdzi, że rzekomo używa gnojowicy wyłącznie na własne potrzeby, często porzuca ją na pobliskiej łące. Te

drobne akty niedbalstwa przywołują nieuchronne pytanie o zło tkwiące w bezmyślności, które Hannah Arendt uznała za najbardziej niepokojące ze wszystkich. W jej ujęciu kluczem jest refleksja, a brak namysłu potrafi doprowadzić do nieodwracalnych szkód nawet w najczystszych intencjach człowieka.

Każdy, kto choć raz doświadczył zapachu rozkładających się resztek, pamięta, że podobna woń potrafi spowić okolicę niczym mgła. Czasem przypomina o tym, że przyrodzie nie jest obojętne, w jaki sposób obchodzimy się z odpadami, nawet jeśli zaliczają się do tak zwanej bezpiecznej biomasy. Niejedna osoba sądzi, że wszystko rozwiązuje się samo, gdy organiczne szczątki rozkładają się pod słońcem, lecz codzienność pokazuje mniej idylliczną stronę. Poczucie nieskrępowanego komfortu pryska, gdy do stanu środowiska dołączają się konsekwencje prawne i wzajemne oskarżenia. Narastające napięcie pomiędzy instytucjami prawnymi, które wzywają do opamiętania, a właścicielami zabałaganionych gospodarstw sprawia, że miejscami konflikty eskalują do poziomu graniczącego z groteską.

Do gry wkracza także zrozumiałe zmęczenie mieszkańców, którzy pragną, by każda gmina opracowała własne regulacje i zadbała o ich przestrzeganie, dając tym samym wyraz dojrzałości społecznej i trosce o wspólne dobro. Niektórzy dochodzą do wniosku, że przydałby się outsiderski bon mot w rodzaju: Miłość do ziemi bywa oślepiająca, jeśli przesłania nam realne skutki rozrzucania biomasowego chaosu. Tego rodzaju stwierdzenie może uderzać w samo serce tradycji, a jednak niesie ważne przesłanie – każda kultura i każda dziedzina wiedzy, od biologii po filozofię, próbuje dociec, jak łączyć gospodarską potrzebę pozbywania się niepotrzebnych pozostałości z obowiązkiem zachowania równowagi w ekosystemie. Rolnicy, ekolodzy, przedstawiciele nauki i lokalni urzędnicy mają tu pole do długich sporów, bo jeden będzie wyliczał subtelne wskaźniki azotu, a inny przypomni, że dawniej nikt się takimi normami nie przejmował. Zderzają się świat natury, świat cyfr i tabel oraz codzienny świat zwykłych ludzi zmagających się z niełatwą gospodarką.

Różnorodność opinii jest kamieniem węgielnym debaty. Ktoś poszukuje sposobów na spieniężenie odpadów rolnych w biogazowni i chętnie przyjmie unijne

dotacje, ktoś inny drwi z pomysłów plastiku pozyskiwanego z roślin i nawoływań do selektywnej zbiórki. Rośnie świadomość, że produkcja wiejska może się stać przekleństwem, jeżeli uparcie odcina się od odpowiedzialności i liczy na zbyt łagodne prawo. Przywoływana myśl źródłowa, w której widnieje wezwanie do sprzątnięcia wszystkich bioodpadów spod własnego płotu, znajduje swoich zagorzałych przeciwników powtarzających, że nadmierna regulacja zabija duch rolnictwa. W tym wszystkim kryje się jednak ciepło społecznej troski o ludzi i przyrodę, bo każda strona sporu ma na uwadze pragnienie ładu: jedni definitywnie chcą uniknąć zakażenia gleby i wody, drudzy nie pragną niczego bardziej niż wolności od nadmiernej biurokracji.

Zachęta do sięgnięcia do źródła, w którym te dyskusje i dramatyczne wezwania nabierają realnych kształtów, staje się koniecznością. Okazuje się, że uważna lektura potrafi odkryć wielowymiarowe konteksty i zmusić do peregrynacji w głąb znaczenia tego alarmistycznego apelu. Kto przebrnie przez liczne świadectwa i zapisy, znajdzie wiele wątków o walce z bylejakością, nieokiełznaną żądzą zysku i niefrasobliwym podejściem do potencjalnie poważnych zagrożeń zdrowotnych. W tej wielowątkowej opowieści można odnaleźć ślady śmiechu i łagodnej ironii, gdy ktoś opowiada anegdoty o tym, jak próbował ukryć stos obornika za stodołą sąsiada, ale znaleźć też echa bólu i zatroskania, bo zanieczyszczenie wód gruntowych nierzadko wywołuje choroby wśród dzieci. Zderzają się tu delikatne odcienie folkloru i powaga współczesnej nauki, która działa na tej samej zasadzie co każdy człowiek – chce poznać, zrozumieć i uchronić się przed złem rodzącym się z braku refleksji.

Rozmyślenia o biomasie i bioodpadach wzbudzają rozmaite emocje, które suną falą przez polską wieś i małe miasteczka. Jeden obraz ukazuje gęstą mgłę, która pachnie wilgotną ziemią i zbutwiałymi resztkami, drugi – surową skuteczność sankcji i mandatów. Różnica tych wizji tworzy przestrzeń, w której kielkuje nadzieja na lokalne inicjatywy, wspólne projekty kompostowni i lepsze rozumienie, że rzeczywiste bezpieczeństwo przyrody oznacza również bezpieczeństwo człowieka. Dbanie o dobro wspólne zaczyna się w prywatnym obejściu, podobnie jak rośnie

ziarno na polu, które – gdy się o nie nie zadba – utonie w chwastach. Ten obraz ziarna i chwastów przywołuje starą prawdę, że bez pielęgnacji nie ma zrównoważonego plonu, bez samokontroli i społecznej odpowiedzialności nie ma dobrych plonów również w przestrzeni cywilizacyjnej.

Wszystko to składa się na przesłanie, które łączy w sobie delikatność i zdecydowanie. Gdzieś na skraju pola stoi słoma ukryta w stercie i czeka na właściwe zagospodarowanie, ktoś w kolejnym powiecie zastanawia się nad zastosowaniem innowacyjnej metody fermentacji beztlenowej, a jeszcze ktoś inny rozmawia przy kuchennym stole o nieszczelnych zbiornikach na gnojowicę. Wszyscy odczuwają ciężar tych spraw, lecz nie wszyscy to przyznają. W ten sposób rodzi się potrzeba wyjścia poza strefę przyzwyczajęń i komfortu, by poznać nowe technologie, docenić rolę edukacji, a wreszcie zwrócić baczniejszą uwagę na to, co dzieje się za najbliższym płotem. Ten, kto pozna szerokie horyzonty argumentów, przekona się, że drobne działania w każdym gospodarstwie stanowią kamień milowy na drodze ku wielkim przemianom. Ziarno odpowiedzialności kiełkuje wtedy, gdy otwierają się oczy i uszy na to, że dawny świat – jakkolwiek serdecznie i barwnie opisany – też krył w sobie niebezpieczne sekrety. Nikt nie musi się czuć bezsilny, bo jak powiada ludowa mądrość, kto z troską dba o gniazdo, ten bezpiecznie sypia. I tak w prostym geście przenoszenia resztek do odpowiedniego kontenera dojrzewa świadomość, że liczy się każdy krok na tej drodze, która wiedzie nas przez pola, lasy i wąskie drogi w głąb własnej odpowiedzialności za środowisko.

Biomasa jest odpadem. Odpady z produkcji roślinnej i hodowli zwierzęcej są bio odpadami. Odchody bydła, trzody chlewnej, psów, ptactwa, kotów i innych zwierząt hodowlanych i domowych muszą być sprzątane. Substancje pochodzące z produkcji rolniczej lub leśnej zanieczyszczają środowisko tak jak i substancje organiczne wytwarzane przez domostwa prywatne i punkty żywienia zbiorowego. Słoma nie tylko z butów nie powinna wychodzić, ale nie uporządkowana nie powinna opuszczać granic nieruchomości. Wyłączenie ustawowe dla produkcji wiejskiej, która oparta jest na deklaracji niweczy, jak wykazuje doświadczenie, funkcjonalne

zamierzenie ustawy o odpadach. Oświadczenie o niemiejskości źródła pochodzenia bio- masy zezwala sprytnym właścicielom szkodzić środowisku bez konsekwencji. Zapis wyłączenia, oparty na zaufaniu, jak pokazuje współczesne życie, jest cynicznie omijać odpowiedzialność społeczną za Dobro Wspólne. Trucicielom umowy społecznej o współodpowiedzialności za środowisko czas stawić opór. Niechaj decydujących o dostrzeżeniu o rozwiązaniu problemów politykom oczu i ust oraz uszu nie zamkną bajania o ostracyzmie i nagonce na pogubionych w zasadach.

Niech każdy wytwarzający bio odpady podlega pod reżym władczy samorządu lokalnego. Jednostki samorządu lokalnego nie powinny unikać odpowiedzialności.

Cel regulacji. Projekt ma na celu wzmocnienie roli gmin w rozwiązywaniu sporów sąsiedzkich wpływających na zachowanie czystości i porządku oraz dobra wspólnego na obszarze gminy. Regulacja ustanawia zasady delegacji zadań dbania o mienie wspólnoty JST z polecenia mieszkańca wspólnoty lokalnej.

Zabiegamy, aby powszechnie przyjętym było, że Gmina w zakresie utrzymania czystości i porządku, a także w zakresie działań służących zachowaniu dobra wspólnego, jest gospodarzem dla wszystkich nieruchomości położonych na jej terenie.

Skutki dla jednostek samorządu terytorialnego to rozszerzenie kompetencji gmin. Inicjatywa wymaga doprecyzowania źródeł finansowania oraz trybu organizacyjnego, co zostanie uregulowane w przepisach wykonawczych.

Skutki dla obywateli i przedsiębiorców. Ujednolicenie i uproszczenie procedur mediacyjnych i interwencyjnych w przypadku sporów sąsiedzkich oraz w przypadku emisji sąsiedzkich przyczyni się do szybszego i bardziej efektywnego rozwiązywania konfliktów oraz lepszej ochrony interesu społecznego.

Powyższy projekt i uzasadnienie mogą stanowić wstępną bazę do dalszych prac legislacyjnych, konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych. W trakcie procesu legislacyjnego konieczne będzie doprecyzowanie numeracji przepisów, dostosowanie słownictwa i definicji do istniejących regulacji oraz

ewentualne uzupełnienie treści o przepisy przejściowe i dostosowujące. Fundacja Dobre Państwo dysponuje zasobami, które pozwolą procedować inicjatywę społeczną stosownych zmian legislacyjnych.

Obywatel musi mieć możliwość poinformowania organu JST o zauważonych nieprawidłowościach i mieć instrumenty, które pozwolą oczekiwać i egzekwować sprawczość władzy w reagowaniu na sygnały.

Przykuwa uwagę stwierdzenie, że niewielka fosa pomiędzy dwiema działkami może stać się nieraz większą przepaścią niż ocean dzielący kontynenty. Wyobraźmy sobie mieszkańców podmiejskiej okolicy, w której czas zdaje się płynąć wolniej, gdzie złote pola zboża graniczą z wąskimi pasami asfaltu, a w oddali majaczy krawędź lasu. W tym idyllicznym krajobrazie jeden sąsiad urządził warsztat stolarski, którego wibracje i hałas roznoszą się w całej okolicy. Drugi zaś zdecydował się prowadzić hodowlę egzotycznych roślin, co wymaga intensywnego doświetlenia w godzinach nocnych i wyrzucania odpadów organicznych, które wraz z wiatrem trafiają na pole sąsiada trzeciego, hodującego przydomowe zwierzęta. Ów ostatni narzeka na smród i naloty owadów, przeciwko którym nie sposób się skutecznie bronić. Podobnych przykładów można przytoczyć mnóstwo, bo oto stajemy przed fenomenem immisji, który, choć brzmi tajemniczo, dotyka setek społeczności w kraju i na świecie.

W rozumieniu nauk prawnych immisje oznaczają takie formy oddziaływania na nieruchomości sąsiednią, które obiektywnie przekraczają przeciętną miarę, zwyczajowo przyjętą w danym miejscu i czasie. Współczesne dyskursy akademickie zwracają uwagę, że prawo własności, jakkolwiek silnie chronione na gruncie Kodeksu cywilnego, nie jest instytucją absolutną. Właściciel nie ma pełnej swobody, by bez ograniczeń korzystać ze swej nieruchomości, skoro może to zakłócać spokój i dobrobyt sąsiadów. Wyznacznikiem staje się art. 144 polskiego Kodeksu cywilnego, który choć można uznać za przepis lapidarny, generuje bogatą praktykę orzeczniczą. W praktyce oznacza to, że nikt nie powinien serwować nadmiernego hałasu, uciążliwych zapachów czy zanieczyszczeń ponad standard, jaki zwyczajowo da się zaakceptować na danym terenie. Lecz owa przeciętna miara jest pojęciem ulotnym i

podatnym na interpretację, co prowadzi do licznych sporów sądowych i administracyjnych.

Spory sąsiedzkie dotyczą nie tylko intensywnych hałasów czy zapachów. Często okazuje się, że przyczyną problemów są źle zagospodarowane wody opadowe i roztopowe, nierozwiązane kwestie odwodnienia czy niedrożne przepusty. Nagłe ulewę wypełniają rowy po brzegi, a nieskoordynowane działania posiadaczy gruntów powodują lokalne podtopienia i zniszczenia. W niektórych regionach, zwłaszcza tam, gdzie niedawno prowadzono intensywne inwestycje dochodzi również do niszczenia oparcia gruntów, kiedy to właściciel jednej posesji dokonuje głębokich wykopów pod fundamenty, nie uważając na stabilność zabudowań sąsiada. Retoryka sędziowska podkreśla wówczas, że granicą prawa własności musi być poszanowanie bezpieczeństwa innych. W przeciwnym razie dochodzi do ryzyka katastrof budowlanych, uszkodzeń domów czy całych infrastrukturalnych kompleksów.

Ciekawym spojrzeniem na tę problematykę jest refleksja płynąca z dorobku filozoficznego Hannah Arendt, która zwykła mawiać, iż „istotą prawdy jest dążenie do zrozumienia, a nie jedynie do rozstrzygnięcia sporu.” Choć nie odniosła się ona bezpośrednio do konfliktów gruntowych, to jej koncepcja banalności zła i akcentowanie odpowiedzialności jednostki za działania kolektywne wskazują, że wzajemna obojętność wobec potrzeb innych w mikrowspólnocie sąsiedzkiej może prowadzić do eskalacji niewielkich niegdyś sporów. Ta eskalacja, karmiona plotkami i złymi emocjami, przybiera niekiedy formę ciągnących się latami procesów i wzajemnych awersji. Można powiedzieć, parafrazując Arendt, że człowiek, który nie uwzględnia dobra wspólnoty w swoim codziennym użytkowaniu nieruchomości, staje się sprawcą zła wynikającego nie z celowego zamiaru, lecz z lekceważenia obowiązków społecznych.

Z drugiej strony nie brakuje opinii, że obecne przepisy zbyt mocno ingerują w wolność gospodarczą. Wielu przedsiębiorców w Polsce argumentuje, iż utrudnione uzyskiwanie zezwoleń na określone inwestycje czy obostrzony reżim dotyczący spływu wód opadowych znacząco ogranicza rozwój lokalny. Część z nich wskazuje,

że w porównaniu do niektórych stanów w USA, gdzie prawo do swobodnego korzystania z ziemi jest silnie chronione na poziomie Konstytucji stanowych, polska regulacja jest zbyt sformalizowana. Z kolei przeciwnicy tego poglądu przypominają, iż również w Stanach Zjednoczonych istnieje instytucja tzw. nuisance, która pozwala sąsiadom pozywać autorów uciążliwego oddziaływania na ich nieruchomość, zaś surowe regulacje w metropoliach potrafią wykluczyć z centrum uciążliwe gałęzie działalności. Różnice między systemami prawnymi nie są tak oczywiste, a spór o granice dopuszczalnej ingerencji w prawo własności trwa od dziesięcioleci.

We Francji i Niemczech dodatkową rolę odgrywają plany zagospodarowania przestrzennego, w których szczegółowo określa się, jaki rodzaj działalności może być prowadzony w danej strefie. Pojawiają się głosy, że to właśnie takie plany stanowią skuteczne narzędzie zapobiegawcze wobec konfliktów sąsiedzkich, zanim jeszcze zdążą się one narodzić. Istnieją jednak i tacy, którzy twierdzą, że przesadnie rozbudowane regulacje prowadzą do nadmiernej biurokracji i zwalniają ludzi z odpowiedzialności za bezpośrednie sąsiedzkie negocjacje. Zwolennicy liberalnego podejścia postulują, by jak najwięcej takich konfliktów rozwiązywać mediacyjnie, z uwzględnieniem lokalnych warunków. Krytycy odpowiadają, że mediacja nie zawsze pomaga, kiedy do gry wkraczają potężne interesy deweloperskie, a różnice zdań nie sprowadzają się do hałasu z maszyn, lecz do kwestii strategicznych: przebiegu dróg, kanalizacji czy nawet usytuowania fabryk chemicznych i składowisk odpadów.

Drobne i pozornie błahe sprawy często przeradzają się w wielowymiarowe konflikty o liczne skutki społeczne. Inwazyjna roślinność przekraczająca granice i niszcząca uprawy sąsiada może w skrajnych przypadkach prowadzić do ogromnych strat gospodarczych. Sytuacje związane z samowolą budowlaną, nielegalnymi squatami czy wręcz zorganizowaną przestępczością w obszarze nieużytkowanych nieruchomości rzutują na bezpieczeństwo i estetykę danej dzielnicy. Dochodzą do tego szkody wizerunkowe, gdy obok spokojnego osiedla wyrasta miejsce, gdzie kwitnie półlegalna działalność rozrywkowa, a zaniedbane ruiny stają się siedliskiem konfliktów. Niektórzy obserwatorzy, zafascynowani teoriami wolnorynkowej

deregulacji, powiadają, że przy mniejszej ingerencji państwa władze lokalne i sami mieszkańcy potrafiliby lepiej zadbać o ład przestrzenny. Inni wolą zaufać restrykcyjnej egzekucji przepisów z zakresu ochrony środowiska czy nadzoru budowlanego, zwłaszcza gdy nierozważne działania powodują skażenia gleby, niszczenie ekosystemu lub zagrożenie katastrofą budowlaną.

Są i tacy, którzy podkreślają, że problem immisji to nie tylko hałas czy unoszące się w powietrzu toksyny. W pewnych rejonach świata prawdziwym utrapieniem są słabo zabezpieczone wysypiska i składowiska przemysłowe, które wywołują długofalowe zniszczenia środowiska, a przy tym zatruwają lokalne społeczności. Można uznać, że mamy tu do czynienia z formą współczesnego trucicielstwa. W przeciwieństwie do średniowiecznych intryg, gdzie truciznę dyskretnie sączono do pucharu, dziś zanieczyszczenia przenikają do gleby, wód gruntowych, a ostatecznie trafiają do łańcucha pokarmowego. Stawia to nowe pytania o granice odpowiedzialności karnej właścicieli terenów oraz o zakres kompetencji organów inspekcji ochrony środowiska. Gdzieś z tyłu głowy pobrzmiewa nam myśl Arendt: „Granice wolności wyznacza odpowiedzialność, nie za własne intencje, ale za konsekwencje.” Ta odpowiedzialność bywa jednak rozmyta, zwłaszcza gdy nie sposób przypisać w sposób liniowy winy jednemu sprawcy. Prawnicze rozważania nad związkiem przyczynowo skutkowym są długie i żmudne, a społeczne efekty zanieczyszczeń stają się dotkliwe.

Patrząc na spory sąsiedzkie z perspektywy porównań międzynarodowych, zauważymy, że próby ograniczenia problemu nie są nigdy jednowymiarowe. Dania czy Holandia stawiają często na partycypację obywateli w planach inwestycyjnych i urbanistycznych. Zanim ruszy budowa nowego osiedla, odbywają się wielomiesięczne konsultacje, a mieszkańcy przyległych działek są zapraszani do dyskusji, zgłaszania uwag, często biorą udział w głosowaniach lokalnych. Zwolennicy tej ścieżki przekonują, że dzięki temu mniej konfliktów trafia do sądów, ponieważ postawy roszczeniowe zostają zastąpione współodpowiedzialnością za przestrzeń. Przeciwnicy wytykają z kolei, że w rozbudowanych mechanizmach konsultacyjnych

dominują aktywne grupy interesu, a ci, którzy nie mają czasu lub umiejętności, pozostają zepchnięci na margines decyzyjny. W efekcie może się to stać fasadą partycypacji, za którą w dalszym ciągu zapadają decyzje zdominowane przez najgłośniejszych aktorów politycznych.

Jeśli jednak zapytać, dokąd może prowadzić brak jakiejkolwiek polityki na rzecz rozwiązywania sporów sąsiedzkich, można snuć odważne wizje przyszłości. Oto w świecie, w którym każdy broni swojej posesji jak twierdzy, lokalne konflikty przeradzają się w rosnące napięcia, miasta ulegają podziałom na dzielnice zdominowane przez lokalne grupy interesów, a roszczenia o immisje stają się zarzewiem większych rozłamów społecznych. Alternatywą jest wyobrażenie, że ewolucja świadomości publicznej i postęp technologiczny doprowadzi do zrównoważonego korzystania z zasobów, w którym wibracje i hałasy zostaną zredukowane dzięki nowoczesnym metodom produkcji, a biologiczne odpady będą przetwarzane w kompostowniach nowej generacji. Czy jednak nie jest to zbyt optymistyczny scenariusz? To właśnie rozstrzygnięcia w dziedzinie aksjologii i ukształtowanie norm prawnych zadecydują, czy pójdziemy raczej w stronę dystopijnej rywalizacji, czy zrównoważonego współistnienia.

Arendt w „Kondycji ludzkiej” zwracała uwagę na fakt, że rzeczywistość ludzka jest zawsze w ruchu, zawsze w procesie ciągłego tworzenia i odtwarzania. Być może niewielka część tej kondycji odsłania się, gdy debatujemy o tym, czy dozwolone jest prowadzenie warsztatu kowalskiego w środku nocy, czy wolno zanieczyszczać wodę gruntową, by nawozić własne uprawy. Drobne, lecz realne dylematy codzienności zyskują w tej perspektywie wymiar moralny i prawny zarazem, prowokują do stawiania pytań o charakter naszej wspólnoty. Można to sformułować dowcipnie, mówiąc, że człowiek jest w stanie przespać się z hałasem, ale jego sumienie już nie zawsze zdoła ukoić wyrzuty. Niejednokrotnie prawo staje się tą ostatnią instancją, która rozdziela racje stojących po dwóch stronach płotu. Jednakże prawo nie jest jedynie monolitem reguł, lecz żywym procesem, w którym uczestniczą obie strony konfliktu, społeczeństwo i orzecznictwo sądowe.

Niektórzy badacze uważają, że w najbliższych dekadach, w obliczu zmian klimatycznych oraz nasilającej się urbanizacji, sprawy o immisje mogą stać się jeszcze częstsze, ponieważ rosnąca gęstość zabudowy potęguje liczbę potencjalnych punktów spornych. Wyobraźmy sobie wielkie metropolie, w których tarasy na dachach sąsiadujących wieżowców zaczynają na siebie oddziaływać, a wzmocnione systemy chłodzenia i wentylacji przenoszą uciążliwe dźwięki i zapachy kilkadziesiąt pięter wyżej. Można też wskazać na scenariusz, w którym rozwój technologiczny wraz z nowymi materiałami budowlanymi zapewni minimalizację tych wszystkich immisji, z jednoczesnym wsparciem inteligentnych systemów zarządzania gospodarką odpadami i wodą opadową. Jedni powiedzą, że już teraz mamy możliwości, by przeskoczyć te trudności, potrzeba jedynie dobrej woli i środków finansowych. Inni sceptycznie stwierdzą, że prawo nieruchomości od wieków boryka się z podobnymi dylematami i wciąż nie wynaleziono remedium doskonałego.

W grę wchodzi także kontekst aksjologiczny: gdzie jest miejsce człowieka i jego prywatnego interesu w zderzeniu z dobrem wspólnym. Można snuć aluzję do dawnych małych wspólnot, w których załatwiano wszystko na drodze wiejskich zebrań, a nieporozumienia rozwiązywano z pomocą sołtysa czy starszyzny. Dziś, przy rosnącej skomplikowanej strukturze miast, relacje społeczne zdają się zyskiwać wymiar bardziej formalny, a zarazem, paradoksalnie, mniej zrozumiały dla jednostki. Gdzieś pod skórą czuć tęsknotę za tym, co Arendt nazwała aktywnym udziałem w sferze publicznej, jednak w wielkiej aglomeracji taką rolę przejmują decyzje biurokracji i przepisy, które często są postrzegane jako obce.

Być może lektura tego tekstu skłania czytelnika do zadania sobie pytania, czy sam, będąc właścicielem działki lub mieszkania, nie ociera się o granice cudzych praw. A może sam jest ofiarą immisji, którą dotąd znosił w milczeniu, uznając, że prawo do posiadania nieruchomości i swobodnej realizacji planów jest ważniejsze od odrobiny ciszy. Każdy ma prawo do wyboru, czy też, jak w duchu Arendt, do kształtowania własnej postawy w obliczu faktycznych możliwości i konsekwencji. Nauka, w tym wypadku nauki prawne i społeczne, stara się znaleźć równowagę

między tym, co subiektywne, a tym, co obiektywnie mierzalne. Metody przyrodnicze pozwalają zbadać poziom hałasu czy rodzaj emitowanych substancji, natomiast argumenty aksjologiczne i antropologiczne każą nam brać pod uwagę wartości takie jak poszanowanie prywatności i godność człowieka.

Niech to będzie zaproszenie do dyskusji, która, niczym rosnące drzewo, rozgałęzia się coraz szerzej. Z jednej strony rysuje się perspektywa prostej konkluzji, że wystarczy przestrzegać przepisów i kierować sprawę do sądu, jeżeli czujemy się poszkodowani. Z drugiej pojawiają się nawoływania do tworzenia nowych form dialogu, mediacji i wspólnych działań na rzecz dbałości o przestrzeń. Dla jednych ważna jest harmonijna koegzystencja, dla innych kluczowy pozostaje nieograniczony rozwój gospodarczy i niezależność jednostki. Jedni boją się budowlanych samowoli i głośnych squatów, drudzy marzą o wolnej przestrzeni, w której wszystko jest dozwolone, dopóki nie stanie się jawnie przestępcze.

Tak oto rozpościera się krajobraz znacząco rozpięty od fundamentalnego poszanowania własności prywatnej po kładzenie nacisku na odpowiedzialność społeczną. Być może właśnie w takim dramatycznym rozstrzale leży piękno i jednocześnie trudność sąsiedztwa. Wszakże, jak napomina Hannah Arendt, „jesteśmy skazani na wspólne istnienie, a prawdziwa wolność rodzi się w przestrzeni bycia wspólnie.” Jak szeroko i głęboko zrozumiemy owo bycie wspólnie zależy od naszej wyobraźni, naszego prawa i naszych małych decyzji, podejmowanych codziennie na styku trzech metrów wysokiego płotu i spacerującego psa sąsiada. W tym kontekście nawet skrzypiące drewno w stolarni w odległym garażu przypomina, że dźwięk, który my odbieramy za uciążliwość, może być muzyką dla kogoś innego. Dlatego warto się nad nim pochylić, zawrzeć dialog, zamiast rozpoczynać wojnę. Wybór, czy postawimy na konfrontację, czy na mediację, w dużej mierze określa naszą przyszłość, indywidualną i zbiorową. Niech to przesłanie będzie zaproszeniem do refleksji nad kształtem społeczności, w których żyjemy.

Pewnego wieczoru, gdy słuchaliśmy opowieści lokalnego radnego o jego pierwszej kampanii wyborczej, zaćwierkało w nas skojarzenie z frazą: „Róża jest różą

jest różą jest różą”. Gertrude Stein zdawała się w ten sposób powtarzać, że pozornie oczywiste zjawiska domagają się ciągłego reinterpretowania, bo nawet najbardziej banalne nazwy pęcznieją znaczeniami, gdy poddamy je głębszej analizie. Właśnie tak jawi się dziś rola samorządu terytorialnego, instytucji niby znanej, ale wciąż odkrywanej na nowo. Kto by pomyślał, że gmina może stać się areną wielkich sporów o władzę, miejscem formowania się swoistych elit zdolnych modyfikować nie tylko rozkład chodników czy godziny otwarcia biblioteki, lecz także kształtować całe regionalne imaginarium wspólnoty?

Zagłębiając się w ten temat, łatwo zrazu sądzić, że istotą problemu jest proste rozróżnienie czy lokalna władza to bardziej „government” – chłodna machina urzędnicza i procedury, czy może „governance” – wielowątkowa sieć relacji, w której obywatele, organizacje i liderzy samorządowi współdecydują o kierunkach rozwoju. Jeśli ktoś woli przemyślenia klasycznych elitologów, do głosu dochodzą wtedy wnioski Pareta i Moski, że w każdym społeczeństwie formuje się wąska grupa wpływów, której członkowie dysponują zasobami i władzą symboliczną. Inni zaś, czytając Schumpetera, przypomną, że demokracja wcale nie jest piękną zgromadzeniową utopią, lecz zaledwie procedurą, w której suweren raz na jakiś czas rozstrzyga, kto może rządzić. Okazuje się jednak, że pytanie „kto może?”, „kto powinien?” i „kto faktycznie to robi?” w kontekście lokalnego samorządu ma w sobie coś z tajemnicy, owa skryta, na wpół widoczna, na wpół zapoznana elita powstaje niczym konglomerat ambicji, pasji i przypadkowości. Pojawiają się w jej obrębie ludzie, którzy, przynajmniej według własnej opinii, nie są politykami, a wyłącznie pragmatycznymi gospodarzami terenu. Inni spoglądają na nich i widzą jednak całkiem sprawnych graczy realizujących interesy partyjne. Kto ma rację?

Z jednej strony, słyszymy argumenty, że JST – Jednostki Samorządu Terytorialnego – przejęły rolę opiekuna lokalnej wspólnoty, stając się ostoją demokracji bliższej codziennej egzystencji mieszkańców. Z drugiej jednak strony, niektórzy badacze zwracają uwagę na specyficzną rentę inkumbenta, którą można nazwać premią za bycie u władzy. Gdy burmistrz czy wójt siedzi na swym urzędzie

kilka kadencji, wyborcy przyzwyczajają się do jego nazwiska, a on sam ma okazję sprzyjać koalicjantom, przydzielać środki lokalnym organizacjom czy kształtować własny wizerunek jako tego, który zbudował chodnik i oświetlił osiedle. Czy to złe? Być może nie, bo owocuje stabilnością i kontynuacją przedsięwzięć. Ale czy to nie grozi zastojem i powstawaniem nieformalnych grup wpływu? Ten, kto usiłuje zrzucić z piedestału zasiedziałego samorządowca, nierzadko musi liczyć się z trudną walką i koniecznością budowania sojuszy. Niektórzy analitycy, choćby w Niemczech, wskazują, że mechanizmy lokalnych sieci władzy niekiedy prowadzą do stworzenia modelu, w którym pluralizm jest tylko hasłem, a w rzeczywistości dokonuje się reprodukcja wąskiej elity. Z kolei w Skandynawii badacze dostrzegają pozytywną korelację między stabilnością samorządowych liderów a wyższym poziomem zaufania społecznego. Jedni powiedzą, patrzcie, to funkcjonuje i ma sens. Inni sarkastycznie odpowiedzą, że tylko w warunkach śnieżnobiałej moralności politycznej, bo tam niejeden burmistrz wolałby zrezygnować, niż popaść w uzależnienie od układów. Czyli znów nic nie jest jednoznaczne.

W Polsce też mamy tę dwuznaczność. Szerokie badania nad elitami samorządowymi w województwach pokazują, że kilkaset osób przewinęło się przez zarządy regionów od 1998 roku. Pytanie, ilu z nich zapisało się w pamięci wyborców? I dlaczego pewni marszałkowie czy wicemarszałkowie potrafią zniknąć z życia publicznego bezszelestnie, podczas gdy inni stają się legendą regionu? Trwałość elit bywa dobra bo niesie za sobą kompetencje. Ale czy nie rodzi zarazem uzależnienia struktur partyjnych i poparcia politycznego od personalnych układów? W sąsiednich Czechach miało to ciekawy wymiar, kiedy słynny „efekt Babiša” w polityce centralnej promieniował aż do gmin i powodował niekończące się dyskusje czy lokalny przywódca to jeszcze reprezentant obywateli, czy już pionek większej maszyny? A w Słowacji, niedawno jeszcze zafascynowanej ideą nowej polityki, kolejne dochodzenia dziennikarskie wykazywały, że wbrew entuzjastycznym hasłom pluralizm lokalny bywa fasadą, za którą kryje się pragmatyczny sojusz kilku starych wyjadaczy.

W całej tej układance teoretycy demokratycznego elityzmu z zadowoleniem stwierdziliby, że tak właśnie wygląda normalna ewolucja demokracji, że masy wybierają, a elity rządzą. Kto sprzeciwia się takiemu podejściu, powie, że autorytaryzacja w służbie suwerena, ta dość paradoksalna, ale trafna fraza sugerująca, że niektóre ugrupowania, zdobywszy mandat ludu, wyprowadzają silne rozwiązania, ograniczające dalszy pluralizm. Czy samorząd jako warstwa władzy może pójść w podobnym kierunku? Podporządkować całą gminę z jednej strony doraźnym sondażom popularności, a z drugiej wzmocnić siłę lokalnej władzy wykonawczej tak bardzo, że opozycja przestaje być słyszalna? Zwolennicy takiego modelu argumentują, że przejrzystość procedur w małych środowiskach jest ułudą, bo właściwe decyzje i tak zapadają w zacisznych biurach. Krytycy jednak wołają, że to jednocześnie najbliżej obywateli sytuowany szczebel i to tutaj może się spełnić marzenie o wspólnotowym współrządzeniu, bo mieszkańcy miasta czy wsi widują wójta na ulicy i rozliczają go z codziennych spraw.

Gertrude Stein napisała kiedyś: „There is no there there”, co niektórzy odczytują jako stwierdzenie, że nie sposób uchwycić jakiejś ostatecznej, namacalnej istoty rzeczy. Może więc nie da się wypracować jednej uniwersalnej recepty na samorządowe elity, bo każda gmina, powiat czy województwo ma własne tradycje, przyzwyczajenia i specyficzny układ sił. Jeśli jednak szukamy punktu wspólnego, okazuje się, że większość społeczności, polskich i zagranicznych, pragnie wiarygodnych liderów, którzy nie tylko potrafią zarządzać budżetem, lecz także budzić poczucie dumy i współuczestnictwa. Gdy więc pytamy, czy samorząd ma być gospodarzem, który wejdzie w rolę miejscowej elity, wiele głosów z entuzjazmem odpowiada, że tak, wreszcie to doceniliśmy. Przecież często mówimy o samorządzie jak o tym, co jest najbliżej ludzi. Z kolei inni badacze, zwłaszcza ci o bardziej sceptycznym zacięciu, ostrzegają, że na drodze do takiej elitotwórczej roli czają się pokusy i mielizny, tj. korupcja, nepotyzm, brak przejrzystości, puste hasła konsultacyjne. I trudno odmówić im słuszności gdyż w skali całego świata istnieją dowody, że lokalna władza bywa korumpowana niemal tak samo jak każda inna.

Patrząc z perspektywy włoskich gmin, gdzie tradycyjna siła rodziny i lokalnych stowarzyszeń miesza się z wpływami dawnych partii, znajdziemy przykład długotrwałego przywództwa burmistrzów, którzy potrafią realizować wizje turystycznej prosperity czy skutecznego gospodarowania rolnictwem. Jednocześnie ci sami włodarze w oczach krytyków utrzymują władzę metodą wpłatywania rozmaitych środowisk we wzajemne zależności. We Francji, słynącej z mocnego centralizmu, reformy administracyjne miały wzmocnić jednostki terytorialne, lecz okazało się, że niektóre regiony bardziej skorzystały z tej reformy niż inne, co zaowocowało nowymi liniami napięcia. Z kolei w Stanach Zjednoczonych, z ich tradycją lokalnej inicjatywy, panuje przekonanie, że burmistrz potrafi być celebrytą, menedżerem, filantropem, a zarazem politycznym lobbystą, wszystko w zależności od potrzeb miejscowej sceny. Wszędzie więc widać, że lokalna elita, choć jest tworem niby prozaicznym, może urastać do rangi symbolu i stać się nośnikiem wartości albo zagrożeniem dla demokratycznej formy.

Współczesne badania, zwłaszcza te wykorzystujące duże bazy danych, pokazują, że samo powielanie władzy lokalnych liderów nie musi być z założenia złe, na przykład, gdy stoi za tym doświadczenie i stabilna wizja rozwoju. Ale jednocześnie głosy obywateli, szczególnie w erze mediów społecznościowych, domagają się większej przejrzystości i partycypacji. Być może rozwiązaniem, tu zdania są rozdzielone, będzie inwestowanie w cyfrowe formy współdecydowania. Jest też i taka opinia, że to utopia, bo dopóki nie zmieni się mentalność, zawsze najważniejszy będzie personalny kontakt i mikroświat relacji tworzonych w gabinecie urzędu. Ta wielość perspektyw i argumentów zawiesza odpowiedź na pytanie, czy samorząd musi być elitą, czy raczej jedynie jej administratorem. Może to w gruncie rzeczy dwa oblicza tej samej roli.

Siła i słabość tych konkurencyjnych opinii polega na tym, że każda dotyka ważnej części rzeczywistości, żadna jednak nie jest w stanie wyczerpać jej wielowymiarowości. Przeciwnicy scalenia samorządu z elitami lokalnej władzy podkreślają ryzyko oligarchii, gdzie wąska grupa trzyma decyzyjność i monopol na

interpretację woli ludu. Zwolennicy wskazują, że to właśnie dzięki świadomym liderom możliwa jest synteza różnych interesów i realizacja większych projektów w sferze kultury, rozwoju gospodarczego czy promocji lokalnej. Pozostaje zatem dylemat, który pewien wójt z Małopolski ujął w proste słowa: „albo rządzymy z rozmachem, albo ja się pakuję i odchodzę – bo bez przywództwa nie ma niczego”. I oto, przy całej otoczce naukowych badań, wyłania się zwykła ludzka sprawa czy i na ile społeczność chce, by ktoś przejął ster, nawet ryzykując nadmierną koncentrację władzy.

Gdybyśmy próbowali sobie wyobrazić przyszłość alternatywną, być może ujrzelibyśmy samorząd, który dzięki nowym technologiom staje się bardziej przejrzysty i partycypacyjny niż kiedykolwiek. Może rady gmin prowadzono by w formie transparentnych zgromadzeń online, gdzie każdy mieszkaniec mógłby zabrać głos i zaproponować inicjatywę, a systemy big data wspierałyby decydentów w szybkim i sprawiedliwym lokowaniu funduszy. W takiej wizji wójt czy burmistrz przestałby być klasycznym liderem, stając się raczej koordynatorem licznych obywatelskich projektów. Ale można też wyobrazić scenariusz zupełnie inny, w którym postępujące zmęczenie społeczeństwa kryzysami, brak czasu i rosnący deficyt zaufania doprowadziłby do wzmacniania się silnych liderów. Oni, wspierani mandatami kolejnych kadencji, przejmowałiby coraz więcej kompetencji i rządząc pewną ręką, zapewnialiby stabilność za cenę ograniczenia pluralizmu. Jedni nazwą to autorytarnym dryfem, inni zaś efektywną ochroną wspólnoty. A prawda, jak zawsze, przypomina tę różę, o której pisała Stein, z niekończącą się liczbą płatków i możliwych interpretacji.

Pewien stary profesor socjologii mawiał, że nauka szuka prawdy tak, jak szuka jej każdy z nas, że zbaczając w zaułki, korygując błędy, odkrywając nowe perspektywy. Gdy przyglądamy się samorządowi lokalnemu i jego elitarnej roli, krok po kroku docieramy do podobnego wniosku. Nie ma jednego „tam, tam” – w duchu słów Stein – bo brakuje skończonych definicji tak wielowątkowego fenomenu. Są za to emocje, jest pasja i radość ludzi, którzy czują, że dzięki działaniom gminy coś się

poprawia, gniew tych, którzy widzą zawłaszczanie przestrzeni publicznej, zaniepokojenie naukowców, niedowierzanie obserwatorów i ciągła potrzeba rozstrzygnięcia sporu. Czy mamy do czynienia z elitą, która autentycznie pracuje dla dobra wspólnego, czy raczej zgrany układem wtajemniczonych?

I może właśnie tę decyzję, drogi Czytelniku, powinieneś podjąć sam. Czy zażyczysz sobie stabilnych, doświadczonych włodarzy, którym powierzysz pieczę nad rozwojem twojej okolicy, czy może zechcesz częstej wymiany i większego przewietrzania kadrowego? Z jednej strony, lokalni przywódcy mogą funkcjonować w roli gospodarzy, władców i wizjonerów, z drugiej to sami obywatele winni pilnować, by wśród tych elit nie rozgościła się patyna układów. Nie jest zamiarem Fundacji Dobre Państwo przesądzać, która droga jest lepsza. Celem jest raczej, byśmy nie przyjmowali rzeczywistości samorządowej za coś tak oczywistego jak różę w wierszu. Niech będzie to przypomnienie, że rozwój społeczności zawsze pociąga za sobą pytania o odpowiedzialność, reprezentację i dbałość o wartości. Istnieje pokusa powiedzenia, że po prostu zrobimy, żeby było dobrze, ale zbyt dobrze wiemy, że co dla jednej osoby będzie dobrym, dla innej okaże się przejawem tyranii lokalnej większości. I tak historia się plecie, przenikając różne kraje i kultury, zmieniając tylko dekoracje i język, a ciągle zadając to samo pytanie czy chcemy więcej elityzmu, czy też ufamy suwerennemu rozsądkowi mieszkańców?

Pozostawiamy to pytanie otwarte, bo parafrazując Stein nie wystarczy powtarzać, że samorząd jest samorządem. Jest nim dopiero wtedy, gdy pocujemy, że w tej mieszaninie formalnej instytucji i ludzkich ambicji kiełkuje jedność wspólnoty. A czy to będzie samorząd typu elitycznego, czy przeciwnie egalitarnego, zależy nie tylko od ordynacji wyborczej, lecz także od ducha miejsca, od kultury społecznej i zdolności liderów do zapraszania obywateli do wspólnej pracy. To w nasze ręce przekazano ów mandat refleksji, wątpliwości i wyboru niech więc ogrzeje nas świadomość, że w ten sposób, mimo wielości różnic, wciąż współtworzymy naszą codzienną, a przecież jakże fascynującą demokrację.

W.S.

Uprzejmie informujemy, że Katarzyna Kosakowska oraz Witold Solski w imieniu Kancelarii Doradczej Solski i Partnerzy sp. z o.o.

wykonują zawodową działalność lobbingową. Działamy w przestrzeni ochrony praw człowieka, troszczymy się o wolność i własność, bronimy godności ludzkiej.

Niniejszą petycję składamy na rzecz Fundacji Dobre Państwo, reprezentując Fundację jako podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową w procesie stanowienia prawa.

Wskazujemy przy tym, że petycje są – dzięki powszechnej dostępności - jedyną realną gwarancją bezpośredniego udziału społeczeństwa w procesie ustawodawczym. Ich umiejscowienie w systemie prawnym w sposób jednoznaczny odróżnia je od skarg czy wniosków, co wskazuje, że petycje to instrument służący przede wszystkim ochronie dobra wspólnego i życia zbiorowego. Tak też powinny być traktowane przez organy je rozpatrujące.

Prezydent RP i każda komisja parlamentarna mają niezwykle ważną z tej perspektywy prerogatywę – inicjatywę legislacyjną. Załatwienie przez organ władzy sprawy w rozumieniu ustawy o petycjach może więc polegać na podjęciu działań prawotwórczych. O te właśnie postulujemy, wskazując, że zmiana prawa, której się domagamy, jest istotna zwłaszcza w kontekście dobra wspólnego.

Ustawa o petycjach, ustawa o lobbingu oraz inne przepisy regulują zasady udziału organizacji społecznych, również tych reprezentowanych przez lobbystów, w procesie stanowienia prawa. Odwołując się do tych przepisów prosimy o wskazanie terminu posiedzenia Komisji, na którym nasza petycja będzie rozpatrywana oraz o informację o sposobie załatwienia naszej sprawy.

OŚWIADCZENIE

Wyrażamy zgodę na publikację petycji z podaniem nazwy oraz wszystkich danych kontaktowych i identyfikacyjnych podmiotu składającego Petycję oraz naszych imion i nazwisk jako osób podmiot ten reprezentujących.

Witold Solski

Katarzyna Kosakowska