

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania ustawy.

Samorząd terytorialny jest jednym z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego oraz istotnym atrybutem decentralizacji władzy publicznej, o której stanowi art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Nie ulega wątpliwości, że idea decentralizacji państwa będzie tym lepiej zrealizowana, im większy będzie zakres zarówno kompetencji państwa przekazanych na rzecz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jak i gwarancji jego niezależności w wykonywaniu powierzonych zadań.

Ustawodawca konstytucyjny, na gruncie kolejnych zasad, przesądza, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (vide: art. 16 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Zatem, samorząd terytorialny jest podmiotem, który dysponuje określoną pulą zadań publicznych, które wykonuje samodzielnie, tj. z wyłączeniem hierarchicznego podporządkowania władzy centralnej, jej kierownictwa oraz zależności służbowej i osobowej. Samodzielność należy do istoty decentralizacji, jest podkreślana niemal we wszystkich definicjach tego pojęcia, a nawet uznawana za warunek *sine qua non*, nie ma jednak charakteru absolutnego. Pozostaje każdorazowo chroniona prawem, w którym są wyznaczane jej ramy, w tym środki ochrony.

Z kolei ramy prawne ustroju oraz otwarty katalog rodzaju spraw przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego określają poszczególne samorządowe ustawy ustrojowe, tj.: ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa². Natomiast konkretyzacja zadań jednostek samorządu terytorialnego następuje w ramach ustaw materialnego prawa administracyjnego. Bezspornym bowiem pozostaje, że samorząd terytorialny realizuje zadania publiczne z zakresu wielu obszarów administracji publicznej i bez względu na charakter ich wyodrębnienia zadania te stanowią materialnoprawną podstawę działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Tym samym ustawy materialnego prawa administracyjnego (z reguły dziedzinowo przypisane ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej) regulują szczegółowo zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego oraz wyznaczają *de facto* ramy prawne działalności zarówno administracji rządowej jak i administracji samorządowej. Nie oznacza to jednak, że jednostki samorządu terytorialnego, w celu zdecentralizowanego wykonywania istotnej części zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej, stoją w opozycji do administracji rządowej. Przykładem podmiotu, który skupia działalność dwóch równoprawnych stron, stanowiąc od wielu lat forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego, jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, dalej: „Komisja Wspólna”, której funkcjonowanie i tryb wyłaniania reguluje ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej³. Komisja Wspólna rozpatruje problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.).

² Odpowiednio: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 581, z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 949).

międzynarodowych, do których Rzeczpospolita Polska należy. Uprawnienia Komisji Wspólnej nie naruszają właściwości organów władzy publicznej (vide: art. 2 ust. 1-3 ustawy). Ustawowe zapewnienie możliwości i ram współpracy Rządu i samorządu terytorialnego prowadzi do wspólnego dialogu i korzystania z własnych doświadczeń obu stron, wzbogaca proces prawotwórczy i opiniotwórczy dla regulacji szczególnie istotnych dla samorządów.

W kontekście powyższego niezwykle istotnym pozostaje podkreślenie, że przedmiotowy projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa oraz niektórych innych ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego stanowi inicjatywę oddolną przedstawicieli strony samorządowej Komisji Wspólnej. W dniu 4 listopada 2024 r. podczas spotkania z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawiciele strony samorządowej Komisji Wspólnej przekazali opracowany pakiet propozycji zmian legislacyjnych, dotyczących przywrócenia autonomii samorządom, prowadzących do poprawy jakości usług publicznych oraz realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości w zakresie utraconych na przestrzeni ostatnich lat zadań i kompetencji. Następnie, cały wspomniany pakiet propozycji zmian był w okresie styczeń-luty 2025 r. przedmiotem prac poszczególnych zespołów problemowych Komisji Wspólnej, na posiedzeniach których umożliwiono wyrażenie stanowiska obu stronom: przedstawicielom strony samorządowej oraz przedstawicielom strony rządowej.

W następstwie powyższych prac przedstawiciele strony rządowej Komisji Wspólnej na posiedzeniu plenarnym Komisji w dniu 26 lutego 2025 r. wskazali, że przedmiotowy projekt ustawy zostanie uzupełniony o rozwiązania opracowane przez resort spraw wewnętrznych i administracji, dotyczące m.in.:

- rozciągnięcia mechanizmu pomocniczości również wobec nadzoru prawnego wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego poprzez uregulowanie możliwości zmiany uchwały lub zarządzenia organu gminy, uchwały organu powiatu lub uchwały organu samorządu województwa bez ingerencji wojewody (tzn. zanim wojewoda stwierdzi ich nieważność ze względu na sprzeczność z prawem),
- umożliwienia przeprowadzania obrad komisji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w formie zdalnej za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość.

Dodatkowo, w projekcie ustawy uwzględniono:

- apel strony samorządowej Komisji Wspólnej, zgłoszony na posiedzeniu plenarnym Komisji Wspólnej w dniu 29 października 2025 r., w sprawie dopełnienia – na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych – implementacji zasad konstytucyjnych uregulowanych w art. 165 ust. 2 w związku z art. 166 Konstytucji RP. Jest to kluczowa dla przedstawicieli samorządu propozycja dotycząca wprowadzenia rozwiązania, mającego na celu wzmocnienie i urzeczywistnienie praktycznego znaczenia klauzuli generalnej domniemania kompetencji oraz zasady samodzielności decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań własnych. Przy czym w apelu wskazano również na możliwość odstąpienia od wspomnianych reguł wtedy, gdy przemawia za tym ważny interes państwa i ustawodawca wprost wyznacza samorządowi kierunek działania,
- propozycję zmiany brzmienia przepisu art. 13 ustawy o samorządzie województwa w części dotyczącej działalności spółek z udziałem samorządów województw (zgłoszoną przez Zarząd Związku Województw RP),
- propozycję brzmienia przepisu art. 10d ustawy o samorządzie województwa, dotyczącą poszerzenia katalogu zadań samorządu województwa o zadanie polegające na podejmowaniu i wspieraniu działań na rzecz edukacji o integracji europejskiej oraz o Unii Europejskiej (zgłoszoną przez Marszałka Województwa Mazowieckiego),

- propozycję przyznania wójtowi kompetencji w zakresie koordynacji projektowania planów i programów strategicznych oraz ich wdrażania przez urząd, jednostki organizacyjne i gminne osoby prawne (wynika z zadania określonego w Krajowej Polityce Miejskiej 2030),
- postulat Związku Województw RP w zakresie uregulowania zwrotu kosztów dojazdu radnych do siedziby organów samorządu województwa,
- sugestię zgłoszoną przez przedstawicieli urzędów wojewódzkich, zajmujących się nadzorem nad samorządem terytorialnym, w zakresie doprecyzowania i uzupełnienia katalogu aktów prawnych oraz informacji, które – w aspekcie prowadzonych przez organy nadzoru postępowań nadzorczych – powinny być ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- propozycję nowelizacji art. 220 ustawy o finansach publicznych, zmierzającą w kierunku wprowadzenia regulacji, która umożliwi wykorzystywanie dotacji przekazanej na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w okresie trzech kolejnych lat budżetowych. Powyższa propozycja została ujęta w Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2024 roku (druk sejmowy nr 1465), przyjętym uchwałą nr 6/2025 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 27 maja 2025 r., które zostało zaprezentowane na posiedzeniu w dniu 24 września 2025 r. połączonych Komisji sejmowych: Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (KOP) i Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (STR). Przedmiotowy wniosek de lege ferenda był sygnalizowany także w latach wcześniejszych i obecnie spotkał się z aprobatą uczestników ww. posiedzenia oraz Przewodniczących ww. Komisji. W ww. Sprawozdaniu zostało zaproponowane również stosowne brzmienie art. 220 ust. 4 ustawy o finansach publicznych,
- propozycję rozszerzenia art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych dotyczącego właściwości rzeczowej izb poprzez dodanie w ust. 1 nadzoru nad uchwałami w sprawie określenia finansowania zadań publicznych służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Rozwiązanie to jest konsekwencją projektowanych przepisów dotyczących klauzuli generalnej domniemania kompetencji i ma na celu zapobieżenie „podwójnemu” nadzorowi nad uchwałami poprzez jasne wskazanie zakresu właściwości regionalnych izb obrachunkowych wyłącznie w kwestiach finansowych,
- rozwiązanie dotyczące ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urzędów cmentarnych zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie o gospodarce komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 2), tak jak ma to miejsce w odniesieniu do innych usług publicznych świadczonych przez gminy,
- propozycję nowelizacji art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych w zakresie uzyskania zgody właścicieli terenów odnośnie nadania nazwy drodze wewnętrznej. Konieczność zmian w tym zakresie została zgłoszona przez Ministra Infrastruktury oraz była sygnalizowana przez Głównego Geodetę Kraju.

II. Zakres projektowanych zmian.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa oraz niektórych innych ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego zakłada nowelizację szeregu aktów normatywnych z zakresu materialnego prawa administracyjnego, w tym:

Art. 1. Zmiany w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1590), dotyczące ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych.

Obowiązujące przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie zawierają jednoznacznych regulacji dotyczących zasad ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych. Ponadto w ostatnich dwóch latach nastąpiła istotna i konsekwentna zmiana linii orzeczniczej sądów administracyjnych, które coraz częściej uznają, że ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych dopuszcza pobieranie wyłącznie opłat za pochowanie zwłok oraz za zastrzeżenie grobu przeciw ponownemu użyciu na kolejne 20 lat. Wskazuje się jednocześnie, że inne opłaty – takie jak za wjazd pojazdem, korzystanie z kaplicy, postawienie nagrobka czy rezerwację miejsca – nie mają podstawy prawnej.

Zarówno analiza orzeczeń sądów administracyjnych, jak i rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów, wskazuje na utrwalony problem braku jednoznacznych delegacji ustawowych do ustalania opłat cmentarnych. Najnowsze orzeczenia jednoznacznie ograniczają katalog dopuszczalnych opłat do tych wymienionych w art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W efekcie większość opłat stosowanych przez gminy od dekad jest uznawana za niedopuszczalne, mimo braku zmian przepisów. Zmiana ta dokonuje się zatem wyłącznie na poziomie wykładni prawa.

Taka interpretacja przepisów oznacza ryzyko masowego stwierdzania nieważności uchwał rad gmin ustalających obecnie obowiązujące cenniki cmentarne. Prowadzi to do stanu poważnej niepewności prawnej po stronie jednostek samorządu terytorialnego oraz zarządców cmentarzy komunalnych. Zmiana linii orzeczniczej generuje znaczne ryzyko ubytku dochodów gmin na utrzymanie cmentarzy. Koszty te stale rosną, a jednocześnie sądy wskazują gminom wyłącznie dwa legalne źródła ich pokrycia.

Ponadto aktualny stan prawny powoduje nierówne obciążenie kosztami utrzymania cmentarzy, przerzucając je wyłącznie na wąską grupę użytkowników grobów ziemnych, co jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

Proponowane rozwiązanie oznacza, że opłaty za usługi i korzystanie z infrastruktury cmentarnej – jako usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej – będą ustalone zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie o gospodarce komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 2), tak jak ma to miejsce w odniesieniu do innych usług publicznych świadczonych przez gminy. Proponowane rozwiązanie jest w pełni zgodne z celem projektowanej ustawy, wzmacnia kompetencje gmin do samodzielnego określania sposobu realizacji zadań i ich finansowania.

Zaproponowane brzmienie art. 2a w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych wypełnia również rekomendacje Najwyższej Izby Kontroli, która już w 2016 r. w raporcie LPO.430.002.2016 wskazywała na potrzebę ustawowego uregulowania katalogu opłat, rozróżnienia usług cmentarnych i pogrzebowych oraz zapewnienia gminom jasnych kompetencji do ustalania opłat.

Ponadto projektowana regulacja będzie miała pozytywne skutki dla gmin, ponieważ usuwa ryzyko stwierdzania nieważności uchwał rad gmin, stabilizuje finanse cmentarzy komunalnych i umożliwia legalne pobieranie opłat za usługi faktycznie wykonywane przez zarządców. Pozytywne skutki odczują również mieszkańcy, z uwagi na wprowadzenie

przejrzystości i przewidywalności opłat, zapewnienia bardziej sprawiedliwego rozkładu kosztów utrzymania infrastruktury cmentarnej, zapobieżenie przerzucaniu kosztów wyłącznie na wąską grupę osób.

Art. 2. Zmiany w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. **o drogach publicznych** (Dz. U. z 2025 r. poz. 889) dotyczące zmiany w zakresie uzyskania zgody właścicieli terenów odnośnie nadania nazwy drodze wewnętrznej.

Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisu art. 8 ust. 1a ustawy o drogach publicznych podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana. W praktyce zastosowanie przepisu rodzi duże trudności. Brak zgody jednego z właścicieli terenu, nieuregulowany stan prawny działki lub też brak kontaktu z jednym ze współwłaścicieli blokuje możliwość nadania nazwy drodze wewnętrznej. Natomiast brak nazw dróg wewnętrznych w praktyce powoduje trudności z zameldowaniem, problemy z dotarciem służb ratunkowych np. pogotowia, straży pożarnej. Na negatywne skutki braku możliwości zastosowania ww. przepisów, tj. braku możliwości nadania nazwy drodze wewnętrznej wskazywał m.in. Główny Geodeta Kraju.

Projektowana zmiana zmierza do ujednolicenia praktyki stosowania prawa oraz ograniczenia ryzyka kwestionowania uchwał w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej.

Art. 3. Zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. **o samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), dotyczące następujących kwestii:

- kluczowego, definitywnego przesądzenia na gruncie projektowanego art. 7 ust. 4, że gmina może określić samodzielnie zadanie publiczne służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej oraz sposób jego realizacji, chyba że ustawa stanowi inaczej, a także – odrębnie – sposób finansowania tego zadania. Z powyższym koreluje zmiana, dotycząca art. 18 ust. 2 pkt 14b-14c, wskazująca, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach, o których mowa w art. 7 ust. 4 – odrębnie dla określenia zadania oraz sposobu jego realizacji i odrębnie dla sposobu finansowania. Przedmiotowe regulacje uwzględniają apel strony samorządowej Komisji Wspólnej, zgłoszony na posiedzeniu plenarnym Komisji Wspólnej w dniu 29 października 2025 r., w sprawie dopełnienia – na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych – implementacji zasad konstytucyjnych uregulowanych w art. 165 ust. 2 w związku z art. 166 Konstytucji RP. Jest to kluczowa dla przedstawicieli samorządu propozycja dotycząca wprowadzenia rozwiązania, mającego na celu wzmocnienie i urzeczywistnienie praktycznego znaczenia klauzuli generalnej domniemania kompetencji oraz zasady samodzielności decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań własnych (zarówno obligatoryjnych jak i fakultatywnych). Przy czym w apelu wskazano również na możliwość odstąpienia od wspomnianych reguł wtedy, gdy przemawia za tym ważny interes państwa i ustawodawca wprost wyznacza samorządowi kierunek działania. I tak w ww. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP została wyrażona wprost zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wraz z równoczesnym wskazaniem procedury ochrony sądowej, gwarantującej jej respektowanie. Nie ulega wątpliwości, że racją istnienia samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych dla dobra wspólnego. Stąd też, w art. 166 ust. 1 ustawodawca konstytucyjny przesądza, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Powyższe regulacje korelują z wcześniejszymi rozwiązaniami ustawy zasadniczej, mianowicie: art. 16 ust. 2

(stanowiącym o uczestnictwie samorządu w sprawowaniu władzy publicznej oraz konieczności powierzenia samorządowi terytorialnemu istotnej części zadań publicznych wykonywanych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność) oraz art. 163 (wskazującym, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych). Wspomniane powyżej zasady konstytucyjne znajdują odzwierciedlenie w przepisach gminnej ustawy ustrojowej. Stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zakresu działania gminy zaliczono sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy (vide art. 6 ust. 2). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się swobodę jednostek samorządu terytorialnego w sposobie wykonywania zadania własnego. Z jednej strony jest to istota zadania własnego, zaś z drugiej sposób na identyfikację jego charakteru i odróżnienie od zadań zleconych na gruncie prawa materialnego. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, żeby mówić o zadaniu własnym organy samorządu muszą mieć, w zakresie określonym ustawami, prawo decydowania o sposobie realizacji tego zadania (zob. wyr. z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, Nr 7, poz. 86). Wyrażona w ten sposób zasada domniemania kompetencji samorządu terytorialnego niewątpliwie świadczy o niezwykle ważnej roli samorządu terytorialnego w całym systemie organów władzy publicznej. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (vide art. 7 ust. 1). Zadania te odnoszą się do bardzo szerokiego katalogu spraw i są wykonywane przez samorząd gminny w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Stąd też, tak istotne jest wzmocnienie i urzeczywistnienie praktycznego znaczenia klauzuli generalnej domniemania kompetencji oraz zasady samodzielności decyzyjnej gmin w realizacji zadań własnych, jednak przy uwzględnieniu sytuacji, w których ustawodawca wprost wyznacza gminie kierunek działania. Analogicznie, pierwszeństwo działania samorządu, pełną swobodę działania w każdej sprawie, w ramach przyznanych kompetencji, które powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne, formułują przepisy art. 4 ust. 2 w nawiązaniu do art. 4 ust. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 14 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. poz. 607, z późn. zm.),

- zdefiniowania pojęcia: „*liczba mieszkańców gminy*” poprzez odesłanie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii według ostatnich dostępnych danych ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Określenie liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego jest istotne z punktu widzenia wzajemnych praw i obowiązków występujących pomiędzy członkiem wspólnoty samorządowej a tą wspólnotą oraz z punktu widzenia zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Dlatego też postulat określenia liczby mieszkańców poprzez odwołanie się do obiektywnego wskaźnika określonego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego jest uzasadniony. Należy jednocześnie wskazać, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/2458 z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie statystyk europejskich dotyczących ludności i mieszkań przewiduje uchylenie rozporządzenia (UE) nr 1260/2013 z dniem 1 stycznia 2028 r. Okoliczność ta nie wpływa na zasadność projektowanego rozwiązania, ponieważ odwołanie do przepisów prawa Unii Europejskiej ma w tym miejscu charakter funkcjonalny i odnosi się do obowiązujących w danym czasie regulacji określających metodologię statystyk ludnościowych. Po wejściu w życie nowych regulacji unijnych odwołanie to będzie obejmowało odpowiednie przepisy zastępujące dotychczasowe rozporządzenie, bez konieczności zmiany konstrukcji przepisu,

- dokonania zmiany treści przepisów regulujących zadania własne gminy, polegających na dostarczeniu ciepła, energii elektrycznej oraz paliw gazowych, formułując te zadania jako zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną oraz paliwa gazowe, z uwzględnieniem promowania rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej,
- przyznania wójtowi kompetencji w zakresie koordynacji projektowania planów i programów strategicznych oraz ich wdrażania przez urząd, jednostki organizacyjne i gminne osoby prawne, co wynika z zadania określonego w Krajowej Polityce Miejskiej 2030 (KPM 2030),
- umożliwienia komisjom rady gminy (propozycja strony rządowej Komisji Wspólnej) obradowania i podejmowania uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość (posiedzenie w trybie zdalnym), o ile statut gminy tak stanowi. Organizacja tego typu posiedzeń pozwoli na działanie komisji w sytuacji, gdy posiedzenie w trybie stacjonarnym okaże się niemożliwe bądź niezalecane, np. ze względów bezpieczeństwa, nagłych zdarzeń losowych bądź w sytuacjach kryzysowych. W dobie dynamicznego rozwoju technologii wykorzystanie środków porozumiewania się na odległość nie tylko służy wzmocnieniu efektywności działania samorządów, lecz również zapewnieniu ciągłości pracy komisji organu stanowiącego, przy zapewnieniu transparentności i dostępności dla mieszkańców. Stosowana w pandemii COVID-19 praktyka zdalnego obradowania udowodniła, że samorządy potrafią skutecznie dostosować swoją pracę do sytuacji wyjątkowych. Jednocześnie, uwzględniając samodzielność gminy w zakresie kształtowania w regulacjach statutowych trybu pracy jej organów założono, że wspomniane kwestie powinny zostać szczegółowo uregulowane w statucie gminy,
- zniesienia ograniczenia w zakresie liczby zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta), która obecnie jest uzależniona od liczby mieszkańców gminy, liczonych według kryteriów GUS. Utrzymanie kryterium liczby mieszkańców gminy jest niezasadne, gdyż z jednej strony faktyczna liczba mieszkańców gminy może być nawet o kilkadziesiąt procent zaniżona, z drugiej strony sama liczba mieszkańców nie oddaje skali potrzeb w zatrudnianiu osób o strategicznym znaczeniu dla zarządzania gminą. W tej kwestii powinno się pozostawić autonomię organowi wykonawczemu gminy, który, decydując o liczbie zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta), będzie miał na względzie dodatkowo np. uwarunkowania społeczne i gospodarcze zarządzanej wspólnoty samorządowej,
- dodania nowego art. 37ba, powodującego przyznanie radzie gminy fakultatywnej możliwości określenia zasad, na jakich członkom komisji wyborczych do organów jednostek pomocniczych będzie przysługiwać dieta. Ustawa o samorządzie gminnym nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustanawiania zasad, na jakich członkom komisji wyborczych do organów jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta. Samorządy praktykują przyznawanie członkom wskazanych komisji diet, jednak na poziomie organów nadzoru oraz orzecznictwa sądów administracyjnych pojawiają się różne stanowiska w zakresie podstaw prawnych takiego działania. Z kolei, brak możliwości przyznawania diet członkom komisji wyborczych w wyborach do organów jednostki pomocniczej powoduje małe zainteresowanie wśród mieszkańców pełnieniem tej funkcji, co skutkuje wakatami w tych komisjach wyborczych. Przyznanie radzie gminy fakultatywnej możliwości określenia zasad, na jakich członkom komisji wyborczych do organów jednostek pomocniczych będzie przysługiwać dieta ułatwi organizację i przeprowadzenie wyborów do jednostek pomocniczych oraz zwiększy motywację członków komisji. Proponowana zmiana nie wprowadza nowego rozwiązania o charakterze obligatoryjnym, lecz ma na celu usankcjonowanie funkcjonujących już w praktyce w wielu gminach rozwiązań oraz usunięcie istniejących wątpliwości prawnych i ujednolicenie praktyki nadzorczej.

Ponadto zaproponowano rozwiązania mające na celu wprowadzenie mechanizmu pomocniczości do nadzoru prawnego wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego poprzez uregulowanie możliwości zmiany uchwały lub zarządzenia organu gminy bez dalej idącej ingerencji wojewody (tzn. zanim wojewoda stwierdzi ich nieważność ze względu na sprzeczność z prawem). Obecnie kompetencje w zakresie wskazywania nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia w ramach prowadzonego postępowania nadzorczego posiadają regionalne izby obrachunkowe w stosunku do uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (vide art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Przedmiotowa propozycja została zgłoszona przez przedstawicieli strony rządowej Komisji Wspólnej i ma na celu umożliwienie organowi nadzoru, zastosowanie alternatywnego do rozstrzygnięcia nadzorczego w postaci stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy w całości lub w części, środka nadzoru w postaci wskazania nieprawidłowości w odniesieniu do treści uchwały lub zarządzenia lub w odniesieniu do procedury ich podjęcia oraz wskazania zakresu, kierunku lub sposobu ich usunięcia w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od daty doręczenia wezwania. Zastosowanie środka nadzorczego w postaci wezwania zawiesza bieg terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 gminnej ustawy ustrojowej. Dodatkowo, umożliwiono organowi, który podjął uchwałę lub zarządzenie, wystąpienie z wnioskiem o przedłużenie terminu usunięcia wskazanych nieprawidłowości na dalszy czas oznaczony (jednak nie dłuższy niż miesiąc) oraz przyznano organowi nadzoru kompetencję do zadecydowania o ewentualnym wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia. Projektowana instytucja wezwania ma charakter fakultatywny i nie ogranicza dotychczasowych kompetencji organów nadzoru do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Zaproponowane brzmienie regulacji odnosi się generalnie do postępowania nadzorczego organów nadzoru (zgodnie z systematyką przepisów ustawy o samorządzie gminnym), a więc dotyczy również regionalnych izb obrachunkowych.

Art. 4. Zmiany w ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) zakładające rozszerzenie właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych o uchwały dotyczące określenia finansowania zadań publicznych służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Proponowana zmiana jest związana z projektowanymi regulacjami w ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o samorządzie województwa, przewidującymi możliwość określania przez te jednostki zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej oraz sposobu ich realizacji i finansowania. Jej celem jest jednoznaczne wskazanie, że nadzór nad uchwałami w zakresie określenia finansowania należy do właściwości regionalnych izb obrachunkowych. Rozwiązanie to zapewnia spójność z dotychczasowym podziałem kompetencji nadzorczych, zgodnie z którym regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad samorządami w sprawach finansowych, a wojewodowie w pozostałym zakresie, na podstawie kryterium legalności oraz jednocześnie zapobiega ewentualnym wątpliwościom interpretacyjnym co do zakresu nadzoru.

Art. 5. Zmiany w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2026 r. poz. 43) uzupełniają katalog zadań własnych gmin o działania promujące rozwój odnawialnych źródeł energii. I tak, do katalogu zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe proponuje się dodanie promowania rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej, biogazu, biogazu rolniczego, biometanu, wodoru i ciepła z odnawialnych źródeł energii. Ponadto proponuje się dodanie do tego katalogu także upowszechniania wiedzy dotyczącej odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej wśród mieszkańców gminy i innych podmiotów, czy też wspieranie działań mieszkańców gminy i innych podmiotów w dziedzinie odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej. Są to

zmiany wynikowe i spójne z regulacjami, które zostały zaproponowane w zakresie zmiany ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 6. Zmiany w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – **Prawo o ruchu drogowym** (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, z późn. zm.) dotyczą:

- umożliwienia organom zarządzającym ruchem (marszałkowi, staroście, prezydentowi miasta) upoważnienia pracowników wykonujących te zadania, będących pracownikami urzędów, odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa czy urzędu miasta na prawach powiatu, do załatwiania spraw w ich imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych,
- rezygnacji z corocznego ustalania przez radę powiatu wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów.

Art. 7. Zmiany w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. **o samorządzie powiatowym** (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684) są analogiczne do części propozycji, dotyczących gminnej ustawy ustrojowej.

Zdefiniowanie pojęcia: „*liczba mieszkańców powiatu*” poprzez odesłanie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii według ostatnich dostępnych danych ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Określenie liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego jest istotne z punktu widzenia wzajemnych praw i obowiązków występujących pomiędzy członkiem wspólnoty samorządowej a tą wspólnotą oraz z punktu widzenia zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Dlatego też, postulat określenia liczby mieszkańców poprzez odwołanie się do obiektywnego wskaźnika określonego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego jest uzasadniony. Należy jednocześnie wskazać, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/2458 z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie statystyk europejskich dotyczących ludności i mieszkań przewiduje uchylenie rozporządzenia (UE) nr 1260/2013 z dniem 1 stycznia 2028 r. Okoliczność ta nie wpływa na zasadność projektowanego rozwiązania, ponieważ odwołanie do przepisów prawa Unii Europejskiej ma w tym miejscu charakter funkcjonalny i odnosi się do obowiązujących w danym czasie regulacji określających metodologię statystyk ludnościowych. Po wejściu w życie nowych regulacji unijnych odwołanie to będzie obejmowało odpowiednie przepisy zastępujące dotychczasowe rozporządzenie, bez konieczności zmiany konstrukcji przepisu.

Kolejna zmiana (zaproponowana przez stronę rządową Komisji Wspólnej) dotyczy umożliwienia komisjom rady powiatu obradowania i podejmowania uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość (posiedzenie w trybie zdalnym), o ile statut powiatu tak stanowi. Organizacja tego typu posiedzeń pozwoli na działanie komisji, w sytuacji gdy posiedzenie w trybie stacjonarnym okaże się niemożliwe bądź niezalecane, np. ze względów bezpieczeństwa, nagłych zdarzeń losowych bądź w sytuacjach kryzysowych. W dobie dynamicznego rozwoju technologii wykorzystanie środków porozumiewania się na odległość nie tylko służy wzmocnieniu efektywności działania samorządów, lecz również zapewnieniu ciągłości pracy komisji organu stanowiącego, przy zapewnieniu transparentności i dostępności dla mieszkańców. Stosowana w pandemii COVID-19 praktyka zdalnego obradowania udowodniła, że samorządy potrafią skutecznie dostosować swoją pracę do sytuacji wyjątkowych. Jednocześnie, uwzględniając samodzielność powiatu w zakresie kształtowania w regulacjach statutowych trybu pracy jego organów założono, że wspomniane kwestie powinny zostać szczegółowo uregulowane w statucie powiatu.

Ponadto, zaproponowano rozwiązania mające na celu wprowadzenie mechanizmu pomocniczości do nadzoru prawnego wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego poprzez uregulowanie możliwości zmiany uchwały organu powiatu bez dalej idącej ingerencji wojewody (tzn. zanim wojewoda stwierdzi jej nieważność ze względu na sprzeczność

z prawem). Obecnie kompetencje w zakresie wskazywania nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia w ramach prowadzonego postępowania nadzorczego posiadają regionalne izby obrachunkowe w stosunku do uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (vide art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Przedmiotowa propozycja została zgłoszona przez przedstawicieli strony rządowej Komisji Wspólnej i ma na celu umożliwienie organowi nadzoru, zastosowanie alternatywnego do rozstrzygnięcia nadzorczego w postaci stwierdzenia nieważności uchwały organu powiatu w całości lub w części, środka nadzoru w postaci wskazania nieprawidłowości w odniesieniu do treści uchwały lub w odniesieniu do procedury jej podjęcia oraz wskazania zakresu, kierunku lub sposobu ich usunięcia w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od daty doręczenia wezwania. Zastosowanie środka nadzorczego w postaci wezwania zawiesza bieg terminu, o którym mowa w art. 79 ust. 1 powiatowej ustawy ustrojowej. Dodatkowo, umożliwiono organowi, który podjął uchwałę, wystąpienie z wnioskiem o przedłużenie terminu usunięcia wskazanych nieprawidłowości na dalszy czas oznaczony (jednak nie dłuższy niż miesiąc) oraz przyznano organowi nadzoru kompetencję do zadecydowania o ewentualnym wstrzymaniu wykonania uchwały. Projektowana instytucja wezwania ma charakter fakultatywny i nie ogranicza dotychczasowych kompetencji organów nadzoru do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Zaproponowane brzmienie regulacji odnosi się generalnie do postępowania nadzorczego organów nadzoru (zgodnie z systematyką przepisów ustawy o samorządzie powiatowym), a więc dotyczy również regionalnych izb obrachunkowych.

Art. 8. Zmiany w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. **o samorządzie województwa** (Dz. U. z 2025 r. poz. 581, z późn. zm.) nawiązują do części propozycji ujętych w gminnej ustawie ustrojowej oraz propozycji ujętych w powiatowej ustawie ustrojowej.

Kluczową propozycją jest definitywne przesądzenie na gruncie projektowanego art. 14 ust. 1a, że województwo może określić samodzielnie zadanie publiczne o charakterze wojewódzkim służące zaspokajaniu potrzeb wojewódzkiej wspólnoty samorządowej oraz sposób jego realizacji, chyba że ustawa stanowi inaczej, a także – odrębnie – sposób finansowania tego zadania. Z powyższym koreluje zmiana, dotycząca art. 18 pkt 19b-19c, wskazująca, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał w sprawach, o których mowa w art. 14 ust. 1a – odrębnie dla określenia zadania oraz sposobu jego realizacji i odrębnie dla sposobu finansowania. Przedmiotowe regulacje uwzględniają apel strony samorządowej Komisji Wspólnej, zgłoszony na posiedzeniu plenarnym Komisji Wspólnej w dniu 29 października 2025 r., w sprawie dopełnienia – na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych – implementacji zasad konstytucyjnych uregulowanych w art. 165 ust. 2 w związku z art. 166 Konstytucji RP. Jest to kluczowa dla przedstawicieli samorządu propozycja dotycząca wprowadzenia rozwiązania, mającego na celu wzmocnienie i urzeczywistnienie praktycznego znaczenia klauzuli generalnej domniemania kompetencji oraz zasady samodzielności decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań własnych (zarówno obligatoryjnych jak i fakultatywnych). Przy czym, w apelu wskazano również na możliwość odstąpienia od wspomnianych reguł wtedy, gdy przemawia za tym ważny interes państwa i ustawodawca wprost wyznacza samorządowi kierunek działania. I tak, w ww. art. 165 ust. 2 została wyrażona wprost zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wraz z równoczesnym wskazaniem procedury ochrony sądowej, gwarantującej jej respektowanie. Nie ulega wątpliwości, że racją istnienia samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych dla dobra wspólnego. Stąd też, w art. 166 ust. 1 ustawodawca konstytucyjny przesądza, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Powyższe regulacje korelują z wcześniejszymi rozwiązaniami ustawy zasadniczej, mianowicie: art. 16 ust. 2 (stanowiącym o uczestnictwie samorządu w sprawowaniu władzy publicznej oraz konieczności powierzenia samorządowi terytorialnemu istotnej części zadań publicznych

wykonywanych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność) oraz art. 163 (wskazującym, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych). Wspomniane powyżej zasady konstytucyjne znajdują odzwierciedlenie w przepisach wojewódzkiej ustawy ustrojowej. I tak, w świetle art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Stosownie do art. 14 ust. 1 ww. ustawy samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami w zakresie szerokiego, wyszczególnionego w tym przepisie, katalogu spraw. Ustawodawca nie przesądza wprost, że zadania wymienione w ust. 1, należą do zadań własnych samorządu województwa. Niemniej jednak, stosownie do postanowień ww. art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania własne są to te zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Jednocześnie każde zadanie, które służy zaspokajaniu takich potrzeb, winno być wykonywane jako zadanie własne. Dodatkową cechą zadań samorządu województwa jest fakt, że są one zadaniami o charakterze wojewódzkim - ponadgminnym i ponadpowiatowym. Poza tym, katalog zadań wskazanych w art. 14 ustawy o samorządzie województwa jest w istotnej części analogiczny do katalogu zadań wskazanych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym czy art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się swobodę jednostek samorządu terytorialnego w sposobie wykonywania zadania własnego. Z jednej strony jest to istota zadania własnego, zaś z drugiej sposób na identyfikację jego charakteru i odróżnienie od zadań zleconych na gruncie prawa materialnego. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, żeby mówić o zadaniu własnym organy samorządu muszą mieć, w zakresie określonym ustawami, prawo decydowania o sposobie realizacji tego zadania (zob. wyr. z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, Nr 7, poz. 86). Wyrażona w ten sposób zasada domniemania kompetencji samorządu terytorialnego niewątpliwie świadczy o niezwykle ważnej roli samorządu terytorialnego w całym systemie organów władzy publicznej. Należy pamiętać, że zadania własne są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Stąd też, tak istotne jest wzmocnienie i urzeczywistnienie praktycznego znaczenia klauzuli generalnej domniemania kompetencji oraz zasady samodzielności decyzyjnej województw w realizacji zadań własnych, jednak przy uwzględnieniu sytuacji, w których ustawodawca wprost wyznacza województwu kierunek działania. Analogicznie, pierwszeństwo działania samorządu, pełną swobodę działania w każdej sprawie, w ramach przyznanych kompetencji, które powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne, formułują przepisy art. 4 ust. 2 w nawiązaniu do art. 4 ust. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu 14 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. poz. 607, z późn. zm.).

Następna propozycja ma na celu zdefiniowanie pojęcia: „*liczba mieszkańców województwa*” poprzez odesłanie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii według ostatnich dostępnych danych ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Określenie liczby mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego jest istotne z punktu widzenia wzajemnych praw i obowiązków występujących pomiędzy członkiem wspólnoty samorządowej a tą wspólnotą oraz z punktu widzenia zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Dlatego też, postulat określenia liczby mieszkańców poprzez odwołanie się do obiektywnego wskaźnika określonego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego jest uzasadniony. Należy jednocześnie wskazać, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/2458 z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie statystyk europejskich dotyczących ludności i mieszkań przewiduje uchylenie rozporządzenia (UE) nr 1260/2013 z dniem 1 stycznia 2028 r. Okoliczność ta nie wpływa na zasadność projektowanego rozwiązania, ponieważ odwołanie do przepisów prawa Unii Europejskiej ma w tym miejscu charakter funkcjonalny i odnosi się do obowiązujących w danym czasie regulacji określających

metodologię statystyk ludnościowych. Po wejściu w życie nowych regulacji unijnych odwołanie to będzie obejmowało odpowiednie przepisy zastępujące dotychczasowe rozporządzenie, bez konieczności zmiany konstrukcji przepisu.

Ponadto, umożliwiono województwu podejmowanie i wspieranie działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Przedmiotowa propozycja została zgłoszona przez Marszałka Województwa Mazowieckiego i ma na celu poszerzenie katalogu zadań samorządu województwa o fakultatywne zadanie polegające na podejmowaniu i wspieraniu działań na rzecz edukacji o integracji europejskiej oraz o Unii Europejskiej. Przyjęcie zaproponowanej zmiany zapewni wyraźną i niebudzącą wątpliwości podstawę prawną do prowadzenia i finansowania przez samorząd województwa działań w ww. obszarach.

Jednocześnie, w projekcie uwzględniono propozycję nowelizacji przedstawioną przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej w stanowisku Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 maja 2025 r. w sprawie zmiany art. 13 ustawy o samorządzie województwa w części dotyczącej działalności spółek z udziałem samorządów województw. Spółki samorządu województwa, w tym zwłaszcza agencje rozwoju regionalnego, prowadzą zróżnicowaną działalność ukierunkowaną na rozwój województwa. W obecnym stanie prawnym kwestia kwalifikowania działań w tym obszarze, jako zadań ze sfery użyteczności publicznej, budzi kontrowersje w orzecznictwie i doktrynie. Stąd też, uregulowanie działalności spółek w obszarze kreowania polityki rozwoju jest całkowicie uzasadnione. Z kolei, jedyną drogą rozwiązania ww. problemu jest nowelizacja art. 13 ustawy o samorządzie województwa poprzez zmianę brzmienia ust. 1a, polegającą na umożliwieniu samorządowi województwa tworzenia spółek z o.o. i akcyjnych w celu realizacji zadań z zakresów, o których mowa w art. 11 ust. 1, 2 i 3 (określanie strategii rozwoju województwa i prowadzenie polityki rozwoju, w tym za pomocą instrumentów w postaci programów), w tym regionalnych funduszy rozwoju, bez względu na to, czy zadania te będą wpisywać się w sferę użyteczności publicznej.

Dodatkowo, w zakresie zmiany brzmienia art. 13 ust. 2 ww. ustawy, proponuje się usunięcie z jego zakresu wykonywania działalności w obszarze telekomunikacji, albowiem taka działalność mieści się w sferze użyteczności publicznej – stanowi o tym art. 3 ust. 4 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 311, z późn. zm.). Zatem, taką działalność w zakresie telekomunikacji samorząd województwa może prowadzić na zasadach i formach określonych w art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Zgodnie z art. 13 ust. 1 tejże ustawy, w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni.

W konsekwencji, należy zauważyć, że art. 3 ust. 4 ww. ustawy telekomunikacyjnej kwalifikuje do sfery użyteczności publicznej jedynie tę działalność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie telekomunikacji, o której mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy. Tym samym, projektowane rozwiązanie w zakresie art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa odbiera województwom określone, istniejące obecnie uprawnienie, a mianowicie uprawnienie do uczestniczenia w spółkach kapitałowych wykonujących poza sferą użyteczności publicznej działalność w zakresie telekomunikacji inną niż określona w art. 3 ust. 1 ustawy telekomunikacyjnej.

W kontekście powyższego, należy jednak podkreślić, że brzmienie art. 13 ust. 2 wojewódzkiej ustawy ustrojowej oraz uzasadnienie dokonania nowelizacji tego przepisu zostały – zgodnie z celem projektowanej ustawy – zaproponowane przez przedstawicieli strony samorządowej KWRiST - w tym przypadku w stanowisku Zarządu Związku Województw RP z dnia 5 maja 2025 r. W trakcie konsultacji i opiniowania projektu ustawy, Związek Województw RP nie zgłosił uwag do tego przepisu.

Uwzględniono również rozwiązanie, które ma odpowiadać na oczekiwania Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie uregulowania zwrotu kosztów dojazdu radnych do siedziby organów samorządu województwa. Radni województwa mogą zamieszkiwać miejscowości skrajnie odległe od miejscowości, w której znajduje się siedziba organów samorządu województwa. Zróżnicowanie kosztów ponoszonych przez radnych zamieszkałych na terenie miejscowości będącej siedzibą województwa i radnych zamieszkałych poza tą miejscowością może być traktowane jako przejaw nierówności i dyskryminacji. Wobec powyższego zaproponowano aby radnym, zamieszkałym poza miejscowością, w której znajduje się siedziba organu samorządu województwa, przysługiwał zwrot kosztów dojazdu z miejsca zamieszkania radnego do siedziby organu samorządu województwa i z powrotem, związanych z udziałem w posiedzeniach sejmiku województwa i jego komisji na takich samych zasadach jak zwrot kosztów podróży służbowych.

Kolejna zmiana (zaproponowana przez stronę rządową Komisji Wspólnej) dotyczy umożliwienia komisjom sejmiku województwa obradowania i podejmowania uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość (posiedzenie w trybie zdalnym), o ile statut województwa tak stanowi. Organizacja tego typu posiedzeń pozwoli na działanie komisji, w sytuacji gdy posiedzenie w trybie stacjonarnym okaże się niemożliwe bądź niezalecane, np.: ze względów bezpieczeństwa, nagłych zdarzeń losowych bądź w sytuacjach kryzysowych. W dobie dynamicznego rozwoju technologii wykorzystanie środków porozumiewania się na odległość nie tylko służy wzmocnieniu efektywności działania samorządów, lecz również zapewnieniu ciągłości pracy komisji organu stanowiącego, przy zapewnieniu transparentności i dostępności dla mieszkańców. Stosowana w pandemii COVID-19 praktyka zdalnego obradowania udowodniła, że samorządy potrafią skutecznie dostosować swoją pracę do sytuacji wyjątkowych. Jednocześnie, uwzględniając samodzielność samorządu województwa w zakresie kształtowania w regulacjach statutowych trybu pracy jego organów założono, że wspomniane kwestie powinny zostać szczegółowo uregulowane w statucie województwa.

Ponadto, zaproponowano rozwiązania mające na celu wprowadzenie mechanizmu pomocniczości do nadzoru prawnego wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego poprzez uregulowanie możliwości zmiany uchwały organu samorządu województwa bez dalej idącej ingerencji wojewody (tzn. zanim wojewoda stwierdzi jej nieważność ze względu na sprzeczność z prawem). Obecnie kompetencje w zakresie wskazywania nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia w ramach prowadzonego postępowania nadzorczego posiadają regionalne izby obrachunkowe w stosunku do uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (vide art. 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Przedmiotowa propozycja została zgłoszona przez przedstawicieli strony rządowej Komisji Wspólnej i ma na celu umożliwienie organowi nadzoru, zastosowanie alternatywnego do rozstrzygnięcia nadzorczego w postaci stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu województwa w całości lub w części, środka nadzoru w postaci wskazania nieprawidłowości w odniesieniu do treści uchwały lub w odniesieniu do procedury ich podjęcia oraz wskazania zakresu, kierunku lub sposobu ich usunięcia w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od daty doręczenia wezwania. Zastosowanie środka nadzorczego w postaci wezwania zawiesza bieg terminu, o którym mowa w art. 82 ust. 1 wojewódzkiej ustawy ustrojowej. Dodatkowo, umożliwiono organowi, który podjął uchwałę, wystąpienie z wnioskiem o przedłużenie terminu usunięcia wskazanych nieprawidłowości na dalszy czas oznaczony (jednak nie dłuższy niż miesiąc) oraz przyznano organowi nadzoru kompetencję do zadecydowania o ewentualnym wstrzymaniu wykonania uchwały. Projektowana instytucja wezwania ma charakter fakultatywny i nie ogranicza dotychczasowych kompetencji organów nadzoru do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Zaproponowane brzmienie regulacji odnosi się generalnie do postępowania nadzorczego organów nadzoru (zgodnie z systematyką

przepisów ustawy o samorządzie województwa), a więc dotyczy również regionalnych izb obrachunkowych.

Art. 9. Zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) zmierzają przede wszystkim w kierunku doprecyzowania i uzupełnienia katalogu aktów prawnych oraz informacji, które – w aspekcie prowadzonych przez organy nadzoru postępowań nadzorczych – powinny być ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto, zaproponowane rozwiązania mają na celu jak najpełniejsze zapewnienie powszechnego dostępu do publikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym przepisów powszechnie obowiązujących, aktów oraz informacji, zgodnie z zasadą, że nieznajomość prawa szkodzi.

I tak, w zakresie art. 13 ww. ustawy zaproponowano:

- w pkt 5 doprecyzowanie wskazujące na prawomocność wyroków sądu administracyjnego uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego stanowiącego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy oraz dodanie również grupy wyroków sądu administracyjnego uwzględniających skargi na akty nadzoru dotyczące takich aktów prawa miejscowego oraz wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanych na skutek skarg kasacyjnych od takich wyroków,
- w dodawanych pkt 5a i 5b wskazano na: akty prawne w sprawie wstrzymania wykonania aktów prawa miejscowego (pkt 5a) oraz obwieszczenia o utracie mocy wstrzymania wykonania aktów prawa miejscowego z mocy prawa, w związku z upływem terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego (5b).

Jednocześnie, w dodawanym w art. 15 ust. 5a doprecyzowano podmiot oraz charakter przekazywania wojewodzie informacji, o których mowa w ww. projektowanym art. 13 pkt 5b. Mianowicie, wspomniane obwieszczenia wojewoda będzie ogłaszał w oparciu o informacje posiadane z urzędu lub przekazane mu przez regionalną izbę obrachunkową. Zaproponowano także, aby regionalna izba obrachunkowa przekazywała wojewodzie przedmiotowe informacje niezwłocznie.

Art. 10. Zmiana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.) zakłada wprowadzenie regulacji, która umożliwi wykorzystywanie dotacji przekazanej na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w okresie trzech kolejnych lat budżetowych. Powyższa propozycja została ujęta w Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2024 roku (druk sejmowy nr 1465), przyjętym uchwałą nr 6/2025 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 27 maja 2025 r., które zostało zaprezentowane na posiedzeniu w dniu 24 września 2025 r. połączonych Komisji sejmowych: Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (KOP) i Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (STR) i stanowi kilkakrotnie już zgłaszany wniosek *de lege ferenda*. Zgodnie z art. 220 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Zwrot niewykorzystanych w danym roku budżetowym dotacji następuje w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4 ustawy.

Niewykorzystanie dotacji otrzymanej w ramach pomocy finansowej między jednostkami samorządu terytorialnego w trakcie roku budżetowego przez poszkodowane samorządy np. w wyniku powodzi, ma najczęściej obiektywne i oczywiste przyczyny (konieczność uzyskania dokumentacji projektowej, stosownych pozwoleń, procedury przetargowej, terminy realizacji określonych prac np. budowlanych uzależnione od warunków pogodowych, itp.). Obecnie często zdarzają się sytuacje, w których darczyńca przyjmuje zwrot

niewykorzystanej kwoty jako „wolne środki” i z początkiem następnego roku podejmuje nową uchwałę o jej przekazaniu. Powyższe powoduje nie tylko zbędny obieg środków pomiędzy dotującą i dotowaną jednostką, a także konieczność podejmowania dodatkowych uchwał i wielokrotnego sporządzania rozliczeń, ale istotnie utrudnia planowanie wydatków w jednostce, która została dotknięta klęską żywiołową. Planując bowiem swoje wydatki jednostka ta nie ma podstaw do zakładania, iż zwrócone kwoty otrzyma w latach przyszłych.

Proponowana zmiana przepisu umożliwi racjonalne wykorzystanie środków, w terminach wynikających z obiektywnych uwarunkowań. Mając na względzie wyjątkowy charakter tego rozwiązania proponuje się jako ograniczenie ustawowe wskazać maksymalny okres jego stosowania do trzech lat budżetowych następujących po roku udzielania pomocy. Krótszy okres wykorzystania pomocy może zostać zastrzeżony w zawartej umowie. Środki te podlegałyby ustawowemu wyodrębnieniu w ramach szczególnych zasad wykonywania budżetu. Zaproponowane rozwiązanie jest prostsze i bardziej elastyczne niż dopuszczenie do kwalifikowania tych środków jako wydatków niewygasających, które ograniczone jest do półrocza następującego po roku udzielania pomocy. Stąd też, w ww. Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych zostało zaproponowane brzmienie art. 220 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym pomoc finansowa, o której mowa w ust. 1, udzielona na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w celu usuwania skutków klęsk żywiołowych w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, nie podlega zwrotowi w terminie wynikającym z art. 251 ust. 1 ustawy i może być wykorzystana na cel określony w umowie dotacji w ciągu trzech kolejnych lat budżetowych.

Art. 11. Zmiana w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o **bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych** (Dz. U. z 2023 r. poz. 714, z późn. zm.) dotyczy rezygnacji z corocznego ustalania przez radę powiatu wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie statków lub innych obiektów pływających na terenie danego powiatu. Uzasadnieniem dla przedmiotowej propozycji jest brak powiązania ustalonego okresu z dynamiką zmian wskaźników cen towarów i usług. Ponadto propozycja pozostawia radzie powiatu swobodę decyzyjną w tym zakresie, umożliwiając dostosowanie wysokości opłat do rzeczywistych kosztów, jakie powiat ponosi w związku z realizacją zadań związanych z usuwaniem i przechowywaniem statków i innych obiektów pływających.

Art. 12. Przepis przejściowy określający, że do postępowań nadzorczych rozpoczętych i niezakończonych przed wejściem w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 13. Przepis określający datę wejścia w życie projektowanych rozwiązań. Projektowany przepis zakłada, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W ocenie projektodawcy regulacje zawarte w projekcie nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z tym projekt nie podlega on notyfikacji w rozumieniu tego rozporządzenia.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.).

W ocenie projektodawcy projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677, z późn. zm).

Projekt nie podlega dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Projektowana ustawa nie wywiera wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

W ocenie projektodawcy, rozwiązania zaproponowane w projekcie nie stwarzają zagrożeń korupcyjnych.