

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. Bezsprzecznym 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 międzynarodowych, do których Rzeczpospolita Polska należy. Uprawnienia Komisji Wspólnej

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 2026 r. poz. 662, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2027 r. poz. 720).

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

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 brzmienia przepisu art. 10e 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) oraz w zakresie dotyczącym w szczególności funkcjonowania samorządu terytorialnego, ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju, kultury, bezpieczeństwa oraz zdrowia publicznego (zgłoszoną przez Związek Województw RP),

- 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,
- 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 obiektów oraz urządzeń użyteczności publicznej znajdujących się na tych cmentarzach 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,
- propozycję doprecyzowania art. 8 ust. 4 oraz art. 9 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w zakresie nadzoru nad wojewodami. Rozwiązanie ma na celu wzmocnienie konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i ich ochrony sądowej oraz uporządkowanie relacji nadzorczych nad wojewodami w administracji rządowej.

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 samodzielnie reguluje problematykę odpłatności.

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).

Celem nowelizacji jest wyraźne przesądzenie, że podstawą prawną ustalania opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej w zakresie cmentarnictwa oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń cmentarnych jest art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej.

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.

Art. 2. Zmiany w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. **o drogach publicznych** (Dz. U. z 2025 r. poz. 889, z późn. zm.) 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 2026 r. poz. 662, 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. Projektowana definicja ma zastosowanie wyłącznie na potrzeby samorządowych ustaw ustrojowych i nie wpływa na sposób ustalania liczby mieszkańców w celach określonych w przepisach ustawy – Kodeks wyborczy oraz nie ingeruje w obowiązujące rozwiązania prawa wyborczego. 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., co skutkować będzie koniecznością przeprowadzenia odpowiedniej nowelizacji ustaw w późniejszym terminie. 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,

- dokonania zmiany treści przepisów regulujących zadania własne gminy, polegające 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 poprawy efektywności energetycznej, w tym dążenia do osiągnięcia bezemisyjności budynków. Ponadto, Dyrektywa (UE) 2024/1275 o charakterystyce energetycznej budynków wskazuje na konieczność poprawy efektywności energetycznej budynków oraz dążenia do ich dekarbonizacji, dzięki czemu staną się one bardziej energooszczędne, bezemisyjne i mniej zależne od paliw kopalnych,
- 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 (proponując stronę 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. Rozwiązanie to zakłada również umożliwienie obradowania w trybie tzw. „hybrydowym”, w którym członkowie komisji uczestniczą jednocześnie w sposób mieszany tj. część z nich bierze udział w posiedzeniu fizycznie w wyznaczonym miejscu obrad (np. w sali posiedzeń rady gminy), natomiast pozostali uczestniczą w nim zdalnie, przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość. Jednocześnie, uwzględniając samodzielność gminy w zakresie kształtowania w regulacjach statutowych trybu pracy jej organów założono, że wspomniane kwestie wraz ze sposobem realizacji prawa obywatela do wstępu na posiedzenia komisji rady gminy 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. Obowiązujący art. 26a ust. 2 regulujący liczbę zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta) został wprowadzony w 2002 r. (w miejsce zarządu jako kolegiального organu wykonawczego gminy w liczbie od 3 do 5 członków wprowadzono jednoosobowy organ wykonawczy) i w niezmienionym brzmieniu funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Ustalony ponad 20 lat temu model, uzależniony wyłącznie od liczby mieszkańców, nie odpowiada aktualnym realiom funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, nie uwzględnia istotnych zmian demograficznych, gospodarczych i organizacyjnych jakie zaszły w tym okresie. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami liczbę zastępców limituje i uzależnia liczba mieszkańców gminy, jednak brak legalnej definicji „mieszkańca” w przepisach ustrojowych prowadzi do trudności interpretacyjnych, a stosowane w praktyce wskaźniki (zameldowanie, rejestry wyborców) nie odzwierciedlają rzeczywistej liczby użytkowników gminy i skali obciążeń administracyjnych. Obecne regulacje stały się barierą efektywności zarządzania, szczególnie w obszarze największych polskich miast – będących głównymi ośrodkami migracji wewnętrznej i zewnętrznej. Ponadto, w kluczowych metropoliach przewiduje się dalszy wzrost liczby mieszkańców. Należy też zauważyć, że znacząco wzrosła skala zadań realizowanych przez gminy, a kryterium liczby mieszkańców nie uwzględnia innych istotnych czynników determinujących skalę zarządzania takich jak wielkość budżetu, liczba realizowanych projektów czy rzeczywista liczba użytkowników usług publicznych. W latach 2004-2023 dwanaście największych miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich zrealizowało ponad 4 tys. projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej o łącznej wartości 103 mld zł⁴. Równolegle w latach 2002-2024 dochody tych miast wzrosły o 413%, a wydatki o 364%. W przeliczeniu na jednego mieszkańca oznacza to wzrost dochodów z 2,3 tys. zł do 12 tys. zł oraz wydatków z 2,6 tys. zł do 12,2 tys. zł. Tym samym zakres odpowiedzialności zarządczej, w tym nadzór nad środkami publicznymi i procesami inwestycyjnymi uległ wielokrotnemu zwiększeniu, a obowiązujące przepisy nie tylko nie zapewniają adekwatności struktury zarządczej gminy do rzeczywistych potrzeb samorządu ale również prowadzą do istotnych dysproporcji w obciążeniu kadry kierowniczej w zależności od skali jednostki samorządu terytorialnego. Obecne limity prowadzą do nadmiernej koncentracji obowiązków – jeden zastępca nadzoruje często wiele kluczowych obszarów, co obniża efektywność zarządzania. Warto również dla porównania zauważyć, iż organ wykonawczy powiatu - zarząd powiatu, zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym ma liczyć od 3 do 5 członków, natomiast w gminach będącymi jednocześnie miastami na prawach powiatu, które realizują zarówno zadania gminy, jak i zadania powiatu, zgodnie z obowiązującymi przepisami prezydent miasta może powołać maksymalnie 4 swoich zastępców. Zatem utrzymanie obecnych limitów nie znajduje uzasadnienia systemowego. Proponowana zmiana w zakresie zniesienia limitu zastępców umożliwi dostosowanie struktury do skali i złożoności zadań przyczyniając się do zwiększenia efektywności funkcjonowania samorządów. W tej kwestii powinno się pozostawić autonomię organowi wykonawczemu gminy, który ponosi odpowiedzialność za realizację zadań publicznych oraz gospodarkę finansową i jest najlepiej przygotowany do oceny rzeczywistych potrzeb w tym zakresie. 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

⁴ <https://metropolie.pl/arttykul/20-lat-szans-i-rozwoju-korzysty-przystapienia-do-unii-europejskiej-dla-najwiekszych-polskich-miast-w-latach-2004-2023>.

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 wakacjami 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 dalszej 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 nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe w granicach ich właściwości rzeczowej.

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 poprawy 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.) przewidują możliwość wykonywania przez organy zarządzające ruchem (marszałka, starostę, prezydenta miasta) swoich obowiązków przy pomocy jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889, z późn. zm.) tj. jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. W tym celu strukturze tej jednostki będzie tworzona jedno lub wieloosobowa komórka organizacyjna właściwa do spraw zarządzania ruchem. Istotnym elementem projektowanej regulacji jest wskazanie, że wykonywanie zadań zarządcy drogi powinno być organizacyjnie rozdzielone od wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem. Projekt przewiduje również możliwość upoważniania pracowników urzędów marszałkowskich, starostw, urzędów miast na prawach powiatu oraz pracowników jednostek organizacyjnych będących zarządem drogi do załatwiania spraw w imieniu organów zarządzających ruchem w ustalonym zakresie.

Potrzeba wprowadzenia projektowanej regulacji wynika z postulatów zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz środowisko zarządców dróg, dotyczących konieczności zwiększenia efektywności organizacyjnej i kadrowej w obszarze zarządzania ruchem. Zaproponowane rozwiązania z jednej strony odpowiadają na potrzebę zwiększenia efektywności wykonywania zadań z zakresu zarządzania ruchem poprzez umożliwienie wykonywania obowiązków organów zarządzających przy pomocy jednostek organizacyjnych będących zarządami dróg. Z drugiej natomiast, wskazując, że wykonywanie zadań zarządcy drogi powinno być organizacyjnie rozdzielone od wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem, zachowują podstawowe zasady systemowe, w szczególności zasadę rozdziału funkcji regulacyjnych i wykonawczych oraz zapewnienia najwyższego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Umożliwi to racjonalne wykorzystanie istniejących zasobów organizacyjnych i kadrowych, przy jednoczesnym zachowaniu funkcjonalnej odrębności realizowanych zadań.

Celem zmian jest stworzenie bardziej elastycznych i efektywnych mechanizmów wykonywania zadań z zakresu zarządzania ruchem, przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości kompetencyjnej.

Kolejna zmiana dotyczy rezygnacji z corocznego ustalania przez radę powiatu wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów. Zmiana ta ma na celu usprawnienie funkcjonowania rady powiatu oraz zwiększenie racjonalności podejmowanych przez nią działań. Po pierwsze, zniesienie obowiązku corocznego podejmowania uchwał wyeliminuje

konieczność podejmowania nowej uchwały w sytuacji, gdy wysokość opłat nie ulega zmianie, co ograniczy zbędne czynności. Po drugie, 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 (również częściej niż raz w roku).

Art. 7. Zmiany w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o **samorządzie powiatowym** (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.) 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. Projektowana definicja ma zastosowanie wyłącznie na potrzeby samorządowych ustaw ustrojowych i nie wpływa na sposób ustalania liczby mieszkańców w celach określonych w przepisach ustawy – Kodeks wyborczy oraz nie ingeruje w obowiązujące rozwiązania prawa wyborczego. 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., co skutkować będzie koniecznością przeprowadzenia odpowiedniej nowelizacji ustaw w późniejszym terminie. 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.

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. Rozwiązanie to zakłada również umożliwienie obradowania w trybie tzw. „hybrydowym”, w którym członkowie komisji uczestniczą jednocześnie w sposób mieszany tj. część z nich bierze udział w posiedzeniu fizycznie w wyznaczonym miejscu obrad (np. w sali posiedzeń rady powiatu), natomiast pozostali uczestniczą w nim zdalnie, przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość. Jednocześnie, uwzględniając samodzielność powiatu w zakresie kształtowania w regulacjach statutowych trybu pracy jego organów założono, że wspomniane kwestie wraz ze sposobem realizacji prawa obywatela do wstępu na posiedzenia komisji rady powiatu 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 nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe w granicach ich właściwości rzeczowej.

Art. 8. Zmiany w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2026 r. poz. 720) 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 i 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. Projektowana definicja ma zastosowanie wyłącznie na potrzeby samorządowych ustaw ustrojowych i nie wpływa na sposób ustalania liczby mieszkańców w celach określonych w przepisach ustawy – Kodeks wyborczy oraz nie ingeruje

w obowiązujące rozwiązania prawa wyborczego. 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., co skutkować będzie koniecznością przeprowadzenia odpowiedniej nowelizacji ustaw w późniejszym terminie. 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.

Ponadto, umożliwiono województwu podejmowanie i wspieranie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie istotnym dla obywateli i rozwoju regionu, w tym w szczególności dotyczące członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, funkcjonowania samorządu terytorialnego, ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju, kultury, bezpieczeństwa oraz zdrowia publicznego. Przedmiotowa propozycja została zgłoszona przez Marszałka Województwa Mazowieckiego oraz uzupełniona o propozycję rozszerzenia brzmienia zgłoszoną przez Instytut Rozwoju Terytorialnego (samorządową jednostkę organizacyjną Województwa Dolnośląskiego) i ma na celu poszerzenie katalogu zadań samorządu województwa o fakultatywne zadanie polegające na podejmowaniu i wspieraniu działań na rzecz edukacji w zakresie istotnym dla obywateli i rozwoju regionu we wskazanych obszarach. Przyjęcie zaproponowanej zmiany zapewni wyraźną i niebudzącą wątpliwości podstawę prawną do prowadzenia i finansowania przez samorząd województwa działań w ww. obszarach.

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. Rozwiązanie to zakłada również umożliwienie obradowania w trybie tzw. „hybrydowym”, w którym członkowie komisji uczestniczą jednocześnie w sposób mieszany tj. część z nich bierze udział w posiedzeniu fizycznie w wyznaczonym miejscu obrad (np. w sali posiedzeń sejmiku województwa), natomiast pozostali uczestniczą w nim zdalnie, przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość. Jednocześnie, uwzględniając samodzielność samorządu województwa w zakresie

kształtowania w regulacjach statutowych trybu pracy jego organów założono, że wspomniane kwestie wraz ze sposobem realizacji prawa obywatela do wstępu na posiedzenia komisji sejmiku województwa 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 nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe w granicach ich właściwości rzeczowej.

Art. 9. Zmiany w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. **o wojewodzie i administracji rządowej w województwie** (Dz. U. z 2025 r. poz. 428) polegają na potwierdzeniu wyłączenia z zakresu nadzoru ministra właściwego do spraw administracji publicznej spraw dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym, sprawowanego przez wojewodę. Nowa redakcja ma na celu nadanie normatywnego charakteru dotychczasowej utrwalonej wykładni, zgodnie z którą minister właściwy do spraw administracji publicznej nie ma podstaw do weryfikowania działań organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Nowe brzmienie ma stanowić w założeniu ustawową gwarancję konstytucyjnej reguły wyłączności sądowej kontroli nadzoru nad samorządem terytorialnym. Jednocześnie proponowane przepisy uszczegóławiają zakres sprawowanego nadzoru nad wojewodą przez innych ministrów do uprawnień wynikających z ustawy o działach administracji rządowej.

Projektowane zmiany pozostają w zgodzie z pierwotnymi założeniami ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, a model nadzoru nad wojewodą opierający się na rozdzieleniu kompetencji między Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz pozostałych ministrów pozostaje niezmienny. Zmiany mają charakter doprecyzowujący i zmierzają do zwiększenia przejrzystości relacji nadzorczych, przy jednoczesnym wzmocnieniu konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i ich sądowej ochrony.

Art. 10. 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 zmiana ta ma na celu usprawnienie funkcjonowania rady powiatu oraz zwiększenie racjonalności podejmowanych przez nią działań. Po pierwsze, zniesienie obowiązku corocznego podejmowania uchwał wyeliminuje konieczność podejmowania nowej uchwały w sytuacji, gdy wysokość opłat nie ulega zmianie, co ograniczy zbędne czynności. Po drugie, 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 (również częściej niż raz w roku).

Art. 11. Przepis przejściowy określający, że do postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego wszczętych na podstawie ustaw zmienianych i niezakończonych przed wejściem w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 12. Przepis przejściowy określający termin dostosowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego statutów tych jednostek to zmian wynikających z niniejszej ustawy.

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 2026 r. poz. 404).

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 2026 r. poz. 936). W trybie przepisów o działalności lobbingsowej żaden z podmiotów nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem.

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.