

Warszawa, 12 stycznia 2026 r.

BEOS-2290/25

WYDZIAŁ ODSŁUCHI PRZEDSIĘWZIĘCIA SEJMU

L.dz. SPS-III, 020.325.23.2025

Data wpływu 12. 01. 2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o samorządzie gminnym
(druk sejmowy nr 2102)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że podstawowym problemem, którego rozwiązaniu ma służyć proponowana ustawa, jest to, że w obecnym stanie prawnym „uruchomienie procedury zmiany granic gminy jest wyjątkowo proste”. Zdaniem Wnioskodawców stwarza to „relatywnie wysokie ryzyko jej uruchomienia bez odpowiedniej refleksji, przygotowania, czy potrzeby normatywnie uzasadnionej”, co w konsekwencji może prowadzić do podjęcia wadliwych rozstrzygnięć.

Z uzasadnienia projektu wynika, że obowiązujące obecnie w tym zakresie regulacje m.in.: 1) nie zapewniają sądowej kontroli zasadności przeprowadzenia zmiany przebiegu granic między gminami; 2) nie gwarantują uczestnictwa w postępowaniu o zmianę granic gmin wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, których ta zmiana dotyczy; 3) nie uwzględniają poważnego uszczerbku w dochodach podatkowych gminy, której terytorium ma ulec pomniejszeniu, jako negatywnej przesłanki przeprowadzania zmian granic gmin; 4) niedostatecznie uwzględniają udział społeczności lokalnych w procedurze dokonywania zmian granic gmin; 5) niewystarczająco określają zasady rozliczeń finansowych gmin, których zmiana granic dotyczy, w zakresie tzw. utraconych korzyści oraz zasady i tryb przekazywania mienia komunalnego w związku ze zmianą granic gmin.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy zaproponowali nowelizację ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ (dalej: ustawa).

W art. 1 pkt 1 projektu przewiduje się dodanie art. 4 ust. 2a ustawy, który wprowadza ograniczenie częstotliwości składania przez rady gmin wniosku o wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy². Taki wniosek będzie można złożyć nie częściej niż raz na pięć lat, a wnioski złożone przed upływem tego terminu mają być pozostawione bez rozpoznania.

W art. 1 pkt 2 projektu proponuje się zmiany w art. 4b ustawy. Dotyczą one m.in. określenia, że konsultacje z mieszkańcami przed podjęciem uchwały rady gminy dotyczącej zmian granic gmin muszą zostać przeprowadzone nie wcześniej niż na rok przed złożeniem wniosku (dodawany ust. 1a), wprowadzenia obowiązku przeprowadzenia referendum lokalnego w gminie objętej wnioskiem o ustalenie granic gminy (dodawane ust. 2a-2e) oraz procedury przekazywania i rozpatrywania wniosku rady gminy przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (dodawane ust. 5-7).

W art. 1 pkt 3 projektu zaproponowano dodanie art. 4ba-4bj ustawy, kompleksowo regulujących procedurę sporządzenia, składania i rozpatrywania wniosków w sprawach tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin oraz nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic. W tym zakresie przede wszystkim określono szczegółowy katalog informacji, które powinien zawierać wniosek oraz dokumentów, które należy dołączyć do wniosku, w tym prognozę skutków finansowych proponowanej zmiany granic gmin (art. 4ba i art. 4bb), oraz szczegółowy tryb wydawania opinii przez wojewodę właściwego dla gminy lub gmin objętych wnioskiem (art. 4bc-4bh) i tryb zaskarżania postanowienia wojewody zawierającego taką opinię (art. 4bj).

Ponadto Wnioskodawcy proponują, że w przypadku gdyby dochody podatkowe gminy wskutek zmiany jej granic miały ulec obniżeniu o co najmniej 10 punktów procentowych, nie byłoby przeprowadzane referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic (art. 1 pkt 4 projektu, dodawany pkt 2 w art. 4c ust. 3 ustawy), a Rada Ministrów nie przeprowadzałaby zmian dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalenia ich granic (art. 1 pkt 5 projektu, dodawany pkt 3 w art. 4d ust. 2 ustawy).

W art. 1 pkt 6 projektu przedstawiono zmianę art. 5a ustawy, która określa, że w konsultacjach lokalnych dotyczących zmian granic gminy mogą uczestniczyć wyłącznie mieszkańcy gminy posiadający czynne prawa wyborcze w wyborach do organu stanowiącego gminy (ust. 1a), oraz wprowadza obowiązek określenia w uchwale rady gminy zasad i tryby przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawach, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1153.

² Przepis ten stanowi, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice; 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice; 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz.

W art. 1 pkt 7 projektu proponuje się dodanie art. 44a-44c ustawy, regulujących zasady przekazania mienia, w drodze porozumienia zainteresowanych gmin, w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy w trybie, o którym mowa w art. 4 ustawy.

W art. 2 i art. 3 projektu zamieszczono przepisy przejściowe.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Zgodnie z raportem³ Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST) dotyczącym problematyki zmian liczby i granic gmin w Europie, w większości państw europejskich zmiany granic gmin zdarzają się rzadko, mają najczęściej charakter techniczny i nie wywołują większych konfliktów społecznych. Jeżeli dochodzi do procesu zmiany granic gmin, to jest on realizowany najczęściej w przypadku systemowych reform terytorialnych, jak miało to miejsce np. w Danii, Estonii czy Norwegii. W wielu państwach europejskich (np. Grecja, Hiszpania, Portugalia, Szwecja) granice gmin pozostają stabilne, a ewentualne zmiany ograniczają się do drobnych, technicznych korekt. Pewne zmiany granic gmin odnotowuje się w Bułgarii, Chorwacji i Rumunii, przy czym w ostatnim z tych państw zmiany te dotyczą najczęściej terenów niezamieszkałych. Ponadto powszechnym elementem przygotowującym proces związany ze zmianą granic gmin jest przeprowadzanie konsultacji społecznych, nierzadko realizowanych w formie referendum o charakterze opiniotwórczym (choć są wyjątki od tej reguły). W niektórych państwach (np. w Estonii) regułą jest obejmowanie konsultacjami nie tylko ogółu mieszkańców, ale także zbieranie opinii od lokalnego biznesu i właścicieli nieruchomości położonych na terenie, którego ma dotyczyć zmiana.

Jak wskazano w raporcie NIST, we wprowadzaniu zmiany granic gmin uczestniczą władze na różnych poziomach – np. w Danii i Portugalii jest to parlament; w Grecji wymagany jest dekret prezydenta przyjmowany na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, a np. w Bułgarii, Chorwacji, Estonii i Szwecji ostatecznym decydującym jest rząd. W niektórych systemach prawnych rozróżnia się istotne zmiany granic i drobne korekty, przy czym te drugie podlegają uproszczonym procedurom. Regulacje dotyczące rozliczeń finansowych i majątkowych między gminami są na ogół ogólne i oparte na negocjacjach.

³ *Regulacje dotyczące zmian liczby i granic gmin*, Badania i raporty nr 24/2025, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST), <https://www.nist.gov.pl/informacje/regulacje-dotyczace-zmian-liczby-i-granic-gmin,14980.html> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 12 I 2026 r.].

Aby przeciwdziałać wykorzystywaniu zmian granic gmin do celów politycznych, część państw wprowadza dodatkowo do przepisów ograniczenia czasowe dotyczące przeprowadzania takich zmian. Przykładowo w Portugalii przyjęto, że zmiany granic gmin nie powinny mieć miejsca bezpośrednio przed wyborami, żeby uniknąć podejrzania manipulacji granicami w celu uzyskania oczekiwanego wyniku wyborczego.

Poniżej przedstawiono krótką charakterystykę rozwiązań obowiązujących w omawianym zakresie w Holandii i Norwegii.

W Holandii procedura zmiany granic gmin uregulowana jest w ustawie dotyczącej ogólnych zasad reorganizacji terytorialnej⁴, która wprowadza wyraźne rozróżnienie pomiędzy korektą granic (*grenscorrectie*) a reorganizacją gmin (*wijziging van de gemeentelijke indeling*). Korekta granic oznacza zmianę przebiegu granicy gminnej, która nie powoduje wzrostu ani spadku liczby ludności żadnej z objętych gmin o 10% lub więcej. Zmiany przekraczające ten próg, jak również połączenia gmin lub tworzenie nowych jednostek, traktowane są jako reorganizacja i wymagają decyzji w formie ustawy. Procedura przygotowania zarówno korekty granic, jak i reorganizacji ma charakter wieloetapowy i obejmuje współdziałanie gmin, zarządu prowincji oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Projekt zmiany granic jest sporządzany przez zainteresowane gminy lub zarząd prowincji, a następnie podlega obowiązkowym konsultacjom społecznym poprzez wyłożenie dokumentacji do publicznego wglądu, co umożliwia mieszkańcom i innym zainteresowanym podmiotom składanie uwag. Ustawa przewiduje, że na etapie przygotowywania projektu organy gminy nie mogą podejmować działań wykonawczych zmierzających do realizacji zmiany granic przed formalnym zakończeniem procedury. Przepisy regulują również zasady obowiązywania lokalnych aktów prawnych, w tym przepisów podatkowych, w okresie przejściowym po zmianie granic, zapewniając ciągłość administracyjną do czasu pełnego wdrożenia nowego podziału terytorialnego.

W Norwegii procedura zmiany granic gmin regulowana jest ustawą o ustalaniu i zmianie granic gmin i okręgów⁵, która obejmuje zarówno proces łączenia i podziału gmin, jak i dokonywanie korekty granic, w tym granic niejasnych lub spornych. Ustawa posługuje się pojęciem „zmiany granic” jako kategorią zbiorczą, obejmującą połączenie gmin, ich podział oraz korektę granic polegającą na przeniesieniu części terytorium z jednej jednostki do drugiej. Odrębnie uregulowane jest ustalanie granic, stosowane w sytuacjach, gdy przebieg granicy jest niepewny lub budzi spór. Postępowanie w sprawie zmiany lub ustalenia granicy może być wszczęte na wniosek zainteresowanych gmin lub powiatów, a także z inicjatywy organów państwowych, w szczególności właściwego ministerstwa. Ustawa przewiduje obowiązek przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi jednostkami samorządu i z mieszkańcami, przy czym forma konsultacji może być odpowiednio dostosowana do charakteru sprawy. Decyzje w sprawach zmiany granic są, co do

⁴ Wet algemene regels herindeling, tekst w j. niderlandzkim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/2024-01-01>.

⁵ Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser, tekst w j. norweskim: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>.

zasady, podejmowane przez Króla w Radzie Państwa, natomiast zmiany granic powiatów polegające na przeniesieniu całych gmin do innego powiatu wymagają decyzji parlamentu. Integralną częścią procedury zmiany granic gmin są rozliczenia finansowe pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, obejmujące podział majątku, praw i zobowiązań. W razie braku porozumienia ustawa przewiduje rozstrzygnięcie przez specjalną komisję arbitrażową.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Skutkiem prawnym wynikającym z art. 1 pkt 1 projektu będzie ograniczenie uprawnienia rady gminy do wystąpienia z wnioskiem o połączenie, podzielenie, zniesienie, ustalenie granic, nadanie statusu miasta i ustalenie jego granic, zmianę nazwy gminy do jednorazowego w okresie 5 lat oraz pozostawienie bez rozpoznania wniosku złożonego ponownie przed upływem tego okresu od dnia nieuwzględnienia przez Radę Ministrów poprzedniego wniosku.

W art. 1 pkt 2 projektu nałóżono na radę gminy obowiązek poprzedzenia wniosku o ustalenie granic gminy wydaniem uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego (w przypadkach dotyczących określonej wielkości terytorium, określonej liczby mieszkańców i określonego progu zmiany dochodów, a także w przypadku reprezentatywnego sprzeciwu mieszkańców). Zastosowanie w tym zakresie znajdują przepisy rozdziału 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁶ – „Referendum przeprowadzane z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego”. Określono również najpóźniejszy termin realizacji nałożonego na radę gminy obowiązku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (rok przed wystąpieniem z wnioskiem). W omawianym punkcie art. 1 projektu nałożono także na wojewodę (za pośrednictwem którego gmina składa wniosek) obowiązek zaopiniowania wniosku i przekazania go ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej w terminie do dnia 31 maja, przy czym przekroczenie tego terminu będzie skutkowało uznaniem wniosku za złożony w kolejnym roku. Z kolei na ministra właściwego do spraw administracji publicznej nałożono obowiązek rozpatrzenia wniosku w ciągu roku od jego złożenia, nie później niż do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, w którym miałyby nastąpić wnioskowana zmiana, przy czym przekroczenie tego terminu będzie skutkowało uznaniem wniosku za złożony w kolejnym roku.

Skutkiem prawnym wynikającym z art. 1 pkt 2 projektu będzie także utrata mocy przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach⁷ z dniem wejścia w życie przepisów projektu (termin

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 472.

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 310.

wynikający z art. 2 projektu) – z uwagi na uchylenie przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe.

Treść normatywna wskazanego wyżej uchylanego rozporządzenia Rady Ministrów została przeniesiona na mocy art. 1 pkt 3 projektu do ustawy. Jednocześnie w punkcie tym rozszerzono obligatoryjny zakres przedmiotowy wniosku o zmianę granic gmin o analizę zmian gospodarczych, społecznych oraz kulturowych, prognozę skutków finansowych proponowanej zmiany, a także – w przypadku, gdy z prognozy będzie wynikać pogorszenie wyniku budżetu gminy, której terytorium ulegnie pomniejszeniu – o porozumienie zawarte pomiędzy zainteresowanymi gminami (lub informację o jego braku) w przedmiocie rekompensaty z tytułu zmiany granic.

W omawianym art. 1 pkt 3 projektu wprowadzono również drogę sądową w sprawach o spory majątkowe w kwestii rekompensat, rozszerzając tym samym właściwość sądów powszechnych. Rozszerzono także zakres obowiązków wojewody o zamieszczenie wniosku na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej i doręczenie kopii tego wniosku odnośnym jednostkom samorządu terytorialnego (które to jednostki uzyskały uprawnienie do wypowiedzenia się, w terminie wynoszącym co najmniej 14 dni, w zakresie spełnienia przez wniosek przesłanek formalnych).

W art. 1 pkt 3 projektu wprowadzono ponadto obowiązek wstępnego rozpoznania wniosku przez wojewodę. Wojewoda na mocy projektu otrzymał kompetencję do zbadania wniosku pod względem formalnym, czyli spełnienia wymagań przewidzianych w ustawie, z możliwością wezwania zainteresowanej rady gminy do uzupełnienia braków formalnych pod rygorem odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Uwagi w tym miejscu wymaga sformułowanie z projektowanego art. 4bd ust. 1: „postępowanie w celu wstępnego rozpoznania sprawy”. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że „wstępne rozpoznanie sprawy” nie jest celem postępowania, lecz jego przedmiotem. Celem prowadzenia postępowania jest bowiem rozstrzygnięcie sprawy formalnej (polegającej na ocenie spełnienia wymogów ustawy) wszczętej z urzędu przez wojewodę na skutek wniesienia wniosku (wbrew pozorom nie jest to jednak sprawa wszczęta na żądanie strony, o jakim mowa w art. 61 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸ (dalej: k.p.a.), ponieważ wniosek złożony przez gminę skierowany jest w istocie do Rady Ministrów, co wynika z art. 4 ust. 2 ustawy). Z powyższej przyczyny należałoby przeformułować cytowane wyżej wyrażenie z projektowanego art. 4bd ust. 1 „w celu”, zastępując je sformułowaniem „w przedmiocie”.

W drugiej kolejności dostrzec wypada, że wyrażenie „wstępne rozpoznanie” sugeruje, iż to wojewoda rozpoznaje wniosek gminy o dokonanie zmian terytorialnych, podczas gdy, jak wskazano powyżej, stanowi to wyłączną kompetencję Rady Ministrów, realizowaną w formie rozporządzenia. Wojewoda natomiast dokonuje w projektowanym postępowaniu administracyjnym oceny formalnej poprzedzającej wydanie opinii zawierającej jego merytoryczne, lecz niewiążące stanowisko w przedmiocie wniosku. Również wspomniany niewiążący

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.

charakter opinii wojewody przemawia za przyjęciem, że wojewoda nie rozpoznaje przedmiotowego wniosku. Charakteru formalnego (czyli niemerytorycznego) oceny nie zmienia okoliczność, że wojewoda w ramach postępowania wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu także w sytuacji, gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny. Wojewoda wprawdzie odnosi się w takim przypadku do treści (nie do wymogów formalnych), jednak – jak wyjaśnił NSA w postanowieniu z dnia 17 lipca 2014 r.⁹ w odniesieniu do pojęcia bezzasadności skargi do sądu administracyjnego – „O oczywistej bezzasadności skargi można mówić, gdy bez potrzeby głębszej analizy prawnej nie ulega najmniejszej wątpliwości, że nie może ona zostać uwzględniona. Chodzi więc o sytuację, w której obowiązujące prawo wyklucza możliwość uwzględnienia żądania skarżącego. Oznacza to, że zastosowanie powołanego przepisu jest dopuszczalne wówczas, gdy stan faktyczny i prawny danej sprawy nie budzi najmniejszych wątpliwości, co do braku szans na uwzględnienie skargi. W szczególności dotyczy to sytuacji, w której skarga kwalifikuje się do odrzucenia na podstawie art. 58 § 1 ustawy”. Innymi słowy, również zakwalifikowanie wniosku jako oczywiście bezzasadnego nie wymaga merytorycznej analizy, która stanowi element rozpoznania sprawy. Z powyższych przyczyn należałoby rozważyć przeformułowanie cytowanego wyżej wyrażenia, tak aby nadać mu brzmienie „postępowanie w przedmiocie oceny formalnej wniosku”.

Postępowanie prowadzone przez wojewodę w przedmiocie wstępnego rozpoznania wniosku w świetle projektu zakończy się albo wydaniem przez wojewodę postanowienia o nadaniu wnioskowi dalszego biegu albo wydaniem przez wojewodę postanowienia o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Od obydwu aktów administracyjnych wprowadzono środek odwoławczy w postaci zażalenia do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który tym samym otrzymał kompetencję do rozpoznania sprawy w drugiej instancji administracyjnej. Złożenie zażalenia na postanowienie o nadaniu wniosku dalszego biegu wstrzyma rozpoznanie tego wniosku. Wnioskodawcy rozszerzyli właściwość przedmiotową sądów administracyjnych, ustanawiając drogę sądową w powyższych sprawach poprzez umożliwienie zaskarżenia powyższego postanowienia ministra właściwego do spraw administracji publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego, której wniosek dotyczy.

W przypadku, gdy zostało wydane postanowienie o nadaniu wnioskowi dalszego biegu, które następnie nie zostało zaskarżone, nałożono na wojewodę obowiązek zawiadomienia jednostek samorządu terytorialnego, których wniosek dotyczy, i pouczenia tych jednostek o prawie złożenia pisemnych stanowisk w sprawie w terminie wynoszącym co najmniej 14 dni. W powyższym przypadku nałożono również na wojewodę obowiązek przeprowadzenia – przed wydaniem opinii w przedmiocie wniosku – rozprawy administracyjnej, z zastrzeżeniem możliwości alternatywnego przeprowadzenia mediacji. W zakresie obydwu instytucji (rozprawy i mediacji) zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy k.p.a.

W art. 1 pkt 3 projektu przewidziano formę prawną dla opinii wojewody w postaci postanowienia, a także wskazano przepisy k.p.a. jako właściwe

⁹ Sygn. akt II OZ 700/14.

w postępowaniu prowadzącym do wydania tego postanowienia, z wyłączeniem przepisów o milczącym załatwieniu sprawy, wznowieniu postępowania oraz nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego (uchylenie, zmiana, stwierdzenie nieważności decyzji). Wnioskodawcy rozszerzyli właściwość sądów administracyjnych także w tym zakresie, umożliwiając zaskarżenie powyższego postanowienia wojewody (wskazując jednocześnie, że jest ono ostateczne, czyli nie przysługuje od niego wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ani zażalenie) przez jednostkę samorządu terytorialnego, której wniosek dotyczy. W tym miejscu zauważenia wymaga, że w projektowanych art. 4bh oraz art. 4bj ust. 1 ustawy znalazło się odesłanie do projektowanego art. 4be w kontekście postanowienia (które jest ostateczne i zaskarżalne), podczas gdy w art. 4be nie odniesiono się do postanowienia, ale do zawiadomienia wojewody („Wojewoda zawiadamia jednostki samorządu terytorialnego, których wniosek dotyczy, o nadaniu mu dalszego biegu oraz poucza o prawie złożenia pisemnych stanowisk w sprawie, wyznaczając termin na ich przedstawienie nie krótszy niż 14 dni”). Zaznaczyć natomiast należy, że o postanowieniu wojewody w przedmiocie opinii mowa jest w projektowanym art. 4bf ust. 1.

W odniesieniu do spraw ze skarg na postanowienie wojewody w przedmiocie opinii w przedmiocie wniosku oraz skarg na postanowienie ministra właściwego do spraw administracji publicznej w przedmiocie nadania wnioskowi dalszego biegu Wnioskodawcy dokonali także modyfikacji w zakresie postępowania sądowo-administracyjnego, skracając termin na przekazanie akt i odpowiedzi na skargę do 21 dni, jak również nakładając na wojewódzki sąd administracyjny oraz Naczelny Sąd Administracyjny obowiązek rozpoznania sprawy w każdej instancji w terminie 2 miesięcy. Wnioskodawcy zawiesili także kompetencję Rady Ministrów do wydania na wniosek gminy rozporządzenia w przedmiocie zmian terytorialnych gmin do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowo-administracyjnego.

Skutkiem prawnym wynikającym z art. 1 pkt 4 projektu będzie rozszerzenie zakazu przeprowadzenia referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców gminy o przypadek, w którym dochody podatkowe gminy wskutek zmiany jej granic ulegną obniżeniu o co najmniej 10 punktów procentowych.

Powyższy poziom obniżenia dochodów podatkowych gminy w świetle art. 1 pkt 5 projektu będzie stanowić także przesłankę powodującą wyłączenie kompetencji Rady Ministrów do przeprowadzenia zmian terytorialnych gmin z własnej inicjatywy.

Z art. 1 pkt 6 projektu wynika przyznanie prawa uczestnictwa w konsultacjach społecznych w zakresie zmian w podziale terytorialnym na gminy wyłącznie mieszkańcom gminy posiadającym czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego. W tym zakresie należy dostrzec, że w konsultacjach społecznych zgłoszono uwagę, iż powyższa regulacja „wyklucza młodzież poniżej 18 r.ż. oraz cudzoziemców stale zamieszkałych w gminie”¹⁰. W omawianym punkcie nałożono również na radę gminy obowiązek określenia w drodze odrębnej uchwały zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji w sprawach dotyczących wniosku o zmianę terytorialną.

¹⁰ ID komentarza: 91113.

W art. 1 pkt 7 projektu doprecyzowano dwa tryby nabycia mienia komunalnego w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy, o których mowa w art. 44 pkt 2 ustawy (w drodze porozumienia zainteresowanych gmin i w drodze decyzji Prezesa Rady Ministrów).

Skutkiem prawnym wynikającym z art. 3 projektu będzie obowiązywanie zasady dalszego działania ustawy dawnej, czyli przepisów dotychczasowych do spraw zmian w podziale terytorialnym gmin, wszczętych i niezakończonych, a toczących się zarówno z wniosku gminy jak też z inicjatywy Rady Ministrów. Wyjątkiem od powyższego, czyli zasadą bezpośredniego skutku ustawy nowej, objęte zostaną negocjacje, „o których mowa w art. 44 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1” (czyli ustawy) oraz wszczęte i niezakończone postępowania dotyczące porozumień albo decyzji Prezesa Rady Ministrów. Zauważenia w tym miejscu jednak wymaga, że wspomniane wyżej negocjacje nie zostały wymienione ani wprost, ani za pomocą opisu czynności w powołanym wyżej przepisie art. 44 pkt 2 ustawy („przez przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy w trybie, o którym mowa w art. 4; przekazanie mienia następuje w drodze porozumienia zainteresowanych gmin, a w razie braku porozumienia – decyzją Prezesa Rady Ministrów, podjętą na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej”).

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach z 5 listopada 2009 r.¹¹, z 12 maja 2009 r.¹² oraz z 12 czerwca 2019 r.¹³ sygnalizował konieczność zapewnienia kontroli sądowej rozstrzygnięć podejmowanych w formie rozporządzeń Rady Ministrów, których przedmiotem są zmiany terytorialne gmin. Przykładowo, we wskazanym postanowieniu z 12 maja 2009 r. TK zaproponował: „Wydaje się celowe rozważenie nadania rozstrzygnięciom o zmianach podziału terytorialnego postaci aktów wydawanych przez wojewodów. Akty te mogłyby stanowić przedmiot kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, a jednocześnie Rada Ministrów nie byłaby pozbawiona możliwości wpływania na te rozstrzygnięcia. Zasługuje także na rozważenie poddanie kontroli sądu administracyjnego procesu opiniowania zmian podziału terytorialnego przed wydaniem rozporządzenia przez Radę Ministrów”.

W odniesieniu do kwestii braku drogi sądowej w sprawach z zakresu zmian terytorialnych gmin wielokrotnie krytycznie wypowiadał się również Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując m.in. na „wykonanie niezrealizowanych od ponad 15 lat postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego”¹⁴.

Odnotować należy, że w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów znajduje się projekt ustawy o likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego (dalej: projekt UD309), stanowiący „inicjatywę oddolną przedstawicieli strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego”. Jak wynika z informacji

¹¹ Sygn. akt S 6/09.

¹² Sygn. akt S 3/09.

¹³ Sygn. akt S 1/19.

¹⁴ Zob.: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zmiany-granic-gmin-brak-kontroli-sadow-mswia-odpowiedz> oraz powołane tam wcześniejsze pisma RPO w omawianej kwestii.

zamieszczonej na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁵, w projekcie UD309 zawarto m.in. nowelizację „procedury zmian granic gmin (ograniczenie częstotliwości rozpatrywania przez Radę Ministrów spraw dotyczących ustalenia i zmiany granic w przypadku braku zgodnych uchwał rad gmin, wzmocnieniu rangi udziału społeczeństwa w procedurze dokonywania zmian granic gmin poprzez dookreślenie instytucji konsultacji, określeniu zasad rozliczeń finansowych pomiędzy gminami)”. Planowany termin przyjęcia projektu przez Radę Ministrów określono na IV kwartał 2025, natomiast organem odpowiedzialnym za przyjęcie projektu jest MSWiA, czyli minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu w zakresie zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁶. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁷.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy spraw unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał bezpośrednio na następujące podmioty:

1. gminy i rady gmin, które potencjalnie występują z wnioskiem o zmianę granic i których terytorium ma ulec zmianie – dotyczy to inicjowania procedury i obowiązków dokumentacyjnych; rady jako organy inicjujące wnioski o zmianę granic zobowiązane będą do przeprowadzania konsultacji i ewentualnych referendów lokalnych oraz podejmowania uchwał w tym zakresie; w Polsce aktualnie jest 2479 gmin¹⁸, z których każda posiada swoją radę;
2. mieszkańcy gmin, którzy posiadają czynne prawa wyborcze i będą mieli możliwość uczestniczenia w konsultacjach społecznych oraz referendach lokalnych dotyczących zmian granic gmin – dotyczy to mieszkańców wszystkich gmin (aktualnie 28,9 mln osób¹⁹).

¹⁵ Zob.: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-likwidacji-barier-utrudniajacych-funkcjonowanie-jednostek-samorzadu-terytorialnego>.

¹⁶ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jarosław Rzepa)*, opinia BEOS z 4 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2221/25.

¹⁷ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jarosław Rzepa) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 4 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2222/25.

¹⁸ *Podział administracyjny Polski*, Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych, <https://www.gov.pl/web/ksng/podzial-administracyjny-polski>.

¹⁹ Liczba wyborców ogółem według rejestru wyborców w gminach w 3. kwartale 2025 roku to: 28 902 498 osób, por. https://danewyborcze.kbw.gov.pl/indexa327.html?title=Rejestr_wyborc%C3%B3w_2025.

Pośrednio projekt będzie oddziaływał na następujące podmioty:

1. wojewodowie prowadzący dwuetapowe postępowanie administracyjne (formalna i merytoryczna weryfikacja wniosków), wydający postanowienia;
2. minister właściwy do spraw administracji, który rozpatruje zażalenia na postanowienia wojewody i uczestniczy w procedurze przekazywania wniosków do dalszego etapu;
3. sądy administracyjne, sprawujące kontrolę postanowień wojewody i ministra co do dopuszczalności i zasadności zmian granic gmin; w Polsce funkcjonuje 16 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, ponadto organem odwoławczym jest Naczelny Sąd Administracyjny.

B. Wpływ na społeczeństwo

Po 1989 r. intensywność zmian granic administracyjnych miast w Polsce znacząco zmniejszyła się w porównaniu z okresem wcześniejszym (1945-1989). Wyróżnia się trzy zasadnicze tendencje współczesnych zmian administracyjnych miast: rozpad miast-zlepieńców, rozpad zlepieńców miejsko-wiejskich oraz wcielanie do granic miast podmiejskich wsi²⁰. Kluczowym kontekstem społecznym projektu są przemiany ludnościowe, w szczególności depopulacja obszarów wiejskich o charakterze rolniczym²¹ i suburbanizacja aglomeracji miejskich²².

W latach 1995-2024 w zdecydowanej większości polskich gmin odnotowano spadek liczby mieszkańców – dotyczyło to 1715 gmin, czyli 69,2%. Pozostałe 764 gminy (30,8%) odnotowały wzrost liczby ludności²³. Były to zazwyczaj gminy położone w obszarach kluczowych polskich aglomeracji (Warszawy, Trójmiasta, Poznania i Wrocławia) oraz aglomeracji regionalnych (Szczecina, Olsztyna, Bydgoszczy i Torunia), co ilustruje mapa poniżej.

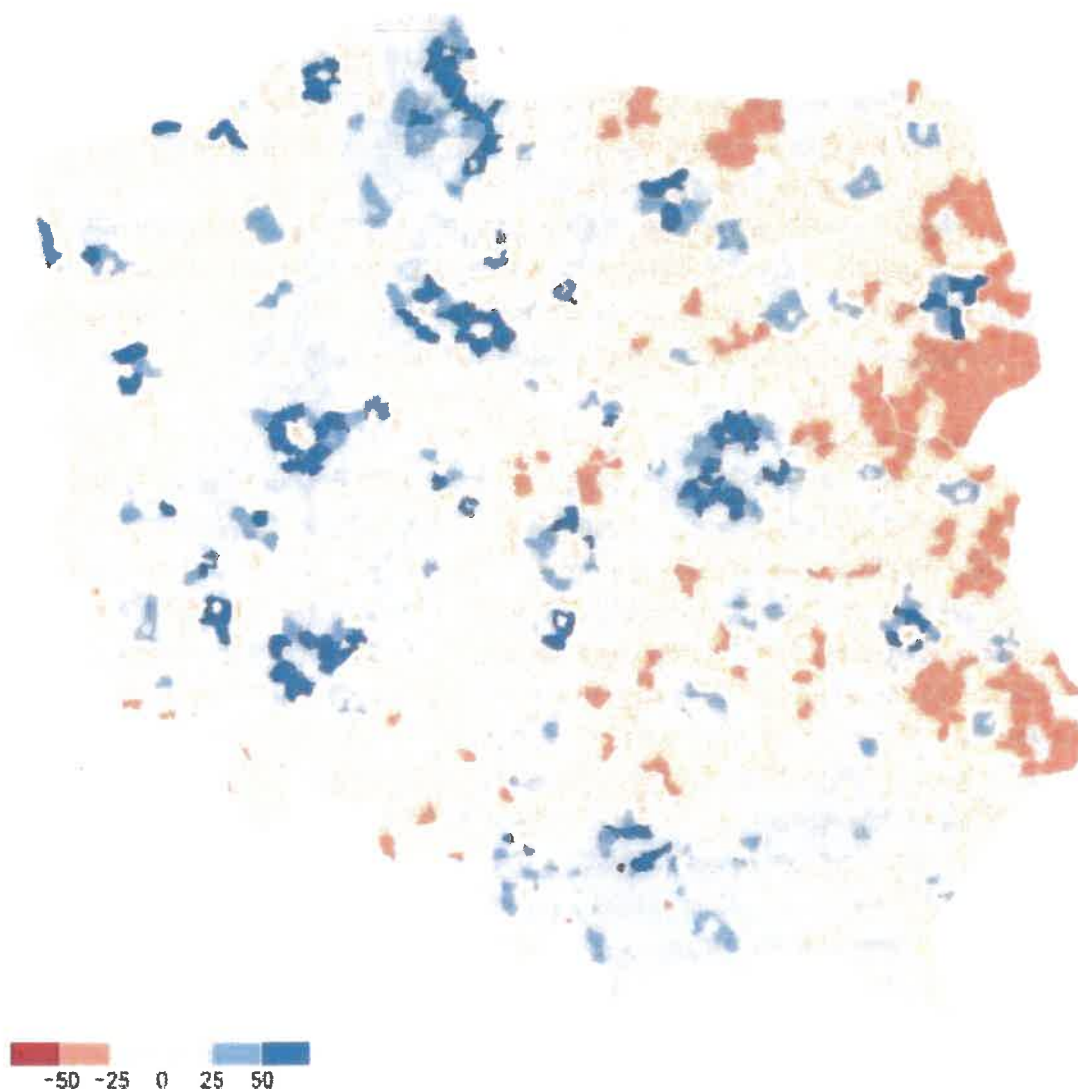
²⁰ R. Szmytkie, *Zmiany granic administracyjnych miast w Polsce w latach 1990-2017 i ich wpływ na wielkość zaludnienia*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście”, 32(4), s. 19-34, 2019, <https://doi.org/10.18778/2543-9421.04.02>.

²¹ P. Szukalski, *Depopulacja – konsekwencje dla rynku pracy*, „Rynek Pracy”, nr 1, 2017, s. 11-19.

²² Ł. Sykała, M. Dawid, W. Dawid, J. Koj, K. Kudłacz, M. Mróz, N. Stelmaszewska, *Procesy suburbanizacji w Polsce w świetle rozwoju budownictwa mieszkaniowego i niemieszkaniowego w strefach podmiejskich*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków 2023, <https://doi.org/10.51733/opm.2023.01>.

²³ Analiza danych dotyczących stanu ludności została wykonana na podstawie informacji udostępnionych w *Banku Danych Lokalnych* Głównego Urzędu Statystycznego (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl>).

Mapa 1. Procentowa zmiana liczby ludności w gminach w Polsce 1995-2024



Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS

Projekt ma na celu uregulowanie procesu zmian granic gmin poprzez wprowadzenie szczegółowo określonych procedur. Jego skutki społeczne dotyczą przede wszystkim utrwalenia istniejącego stanu podziału terytorialnego oraz upowszechnienia mechanizmów partycypacji społecznej.

Skutkiem przyjęcia projektu będzie wzmocnienie ochrony granic gmin, które z różnych powodów mogłyby ulec zmianie. Wynika to z utrudnienia procedury zmiany granic, polegającego m.in. na obowiązku przedstawienia szczegółowego katalogu informacji i dokumentów, które powinien zawierać wniosek o zmianę granic (w tym prognozy skutków finansowych), oraz na ograniczeniu częstotliwości składania takich wniosków do jednego razu na pięć lat.

Rozrastające się miasta, potrzebujące nowych terenów pod zabudowę, wchodzą w konflikty z otaczającymi je gminami, które nie chcą rezygnować z części swojego terytorium. Co roku w Polsce dochodzi do co najmniej kilkudziesięciu konfliktów granicznych. Najbardziej nagłośnione medialnie były spory dotyczące

m.in. Rzeszowa, Zielonej Góry i Opola²⁴. Od początku XXI w. granice polskich samorządów zmieniano 85 razy, najczęściej poprzez powiększanie miast kosztem obszarów wiejskich. Decyzje te często ignorowały wyniki konsultacji społecznych, co doprowadziło do co najmniej 12 spraw przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁵. Przyjęcie projektowanych przepisów powinno ograniczyć liczbę podobnych sporów.

Ponadto nowe regulacje ograniczą dążenia mieszkańców poszczególnych miejscowości do odłączania się od jednej gminy i przyłączania do innej lub do tworzenia nowych jednostek samorządu terytorialnego, motywowane m.in. poczuciem zaniedbania przez władze lub odrębności kulturowej²⁶.

Proponowana nowelizacja przyczyni się także do upowszechnienia mechanizmów partycypacji społecznej, co wzmocni poczucie podmiotowości mieszkańców. Projekt wyraźnie zwiększa wpływ społeczności lokalnych na decyzje dotyczące zmian granic poprzez obowiązkowe konsultacje społeczne i wprowadzenie referendum lokalnego (przy minimalnej frekwencji 20%) w sytuacjach o istotnych skutkach finansowych, w szczególności gdy dochody podatkowe gminy miałyby ulec obniżeniu o co najmniej 10 punktów procentowych. Rozwiązania te ograniczają ryzyko postrzegania zmian jako narzucanych przez silniejsze ośrodki miejskie oraz zwiększają ochronę gmin przed ich faktycznym „wchłonięciem”.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych wzięło udział 238 osób, które przedstawiły 121 komentarzy do całości projektu. Sklasyfikowano je według stosunku uczestników do proponowanych zmian.

Większość uczestników konsultacji opowiada się za przyjęciem projektu, używając określeń takich jak „ucywilizowanie” czy „stabilizacja” przepisów. Dostrzegano zakończenie poczucia „życia w ciągłym zagrożeniu”²⁷ związanego z corocznymi wnioskami sąsiednich miast o przejęcie terenów. Wskazywano, że większe miasta często dążą do przejmowania terenów uzbrojonych i doinwestowanych przez gminy wiejskie (tzw. kąski inwestycyjne), pozostawiając gminy z długami i kredytami²⁸. Bardzo pozytywnie oceniana jest rola referendum i możliwość zaskarżenia rozporządzeń ws. zmiany granic do sądu administracyjnego, co ma ograniczyć dotychczasową „uznaniowość” administracji rządowej²⁹.

Przeciwnicy projektu obawiają się, że nowe przepisy doprowadzą do paraliżu rozwojowego większych ośrodków miejskich. Wskazują, że mieszkańcy gmin

²⁴ Zob. np. M. Wroński, *Opole i Rzeszów chcą być większe. Nawet drogą aneksji*, Portal Samorządowy, 12 II 2016, <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/opole-i-rzeszow-chca-byc-wieksze-nawet-droga-aneksji.77529.html>.

²⁵ R. Horbaczewski, *Czwarty rozbiór gminy – samorządowcy chcą zmiany*, Prawo.pl, 28 VII 2025, <https://www.prawo.pl/samorzadz/zmiany-granica-miejscowosci-konflikty.534128.html>.

²⁶ A. Kurniewicz, *Konflikty o przestrzeń, przestrzeń dla konfliktu? „Spory o międzę” czyli o zmianach granic między gminami*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego 2025, https://www.nist.gov.pl/files/source/Badania/SPORY%20O%20MIEDZE_BADANIE-02-1.pdf.

²⁷ ID komentarza: 86561.

²⁸ ID komentarza: 90530.

²⁹ ID komentarza: 89323.

ościennych korzystają z infrastruktury miejskiej (szkoły, drogi, kultura), nie płacąc w mieście podatków, co jest postrzegane jako „pasożytnictwo”³⁰. Podnoszony jest argument, że miasta są centrami rozwoju regionów i muszą mieć możliwość ekspansji, aby utrzymać swoją funkcjonalność³¹.

Część uczestników popiera kierunek zmian, ale proponuje konkretne modyfikacje lub wskazuje na braki w projekcie – np. brak wymogów analizy „więzi kulturowych, historycznych i komunikacyjnych” między dzielonymi obszarami³² albo postulat podniesienia rekompensaty finansowej dla gminy tracącej teren z proponowanych 30% do 100% wartości oszacowanego pogorszenia wyniku budżetu gminy przed i po zmianie granic³³.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR Wnioskodawcy wskazali, że projekt nie wprowadza rozwiązań o charakterze bezpośrednio gospodarczym, jednak może mieć pozytywny wpływ na działalność podmiotów gospodarczych ze względu na wzmocnienie stabilności podziału terytorialnego kraju, a tym samym – większą przewidywalność prowadzenia działalności gospodarczej³⁴. Należy zgodzić się z tą opinią. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zmiany przebiegu granic między gminami mogą mieć dla przedsiębiorców zarówno skutki pozytywne, jak i negatywne. Jest to wynik występujących często między sąsiadującymi gminami różnic m.in. w stawkach podatków (zwłaszcza od nieruchomości) i opłat lokalnych, w jakości zarządzania w urzędach gmin, w wykorzystywanych narzędziach wspierania przedsiębiorczości, w dostępności i wysokości pomocy publicznej (maksymalnej wielkości pomocy regionalnej), a także w różnicach w zagospodarowaniu przestrzennym.

Zmiany granic gmin, które pociągają za sobą utratę przez gminy znaczących dochodów podatkowych (w wyniku wyłączenia terenów, na których znajdują się przedsiębiorstwa będące znaczącymi płatnikami podatku od nieruchomości i podatku dochodowego od osób prawnych i/lub zamieszkiwanych przez dużą liczbę osób płacących podatek dochodowy od osób fizycznych) mogą również powodować pogorszenie się sytuacji przedsiębiorców w tych gminach. Może to bowiem spowodować wzrost stawek podatków i opłat lokalnych w kolejnych latach w celu zrekompensowania przez gminy utraconych dochodów, ograniczenie nakładów na nowe inwestycje, obniżenie jakości usług publicznych, a także ograniczenie przez gminy wydatków, czego skutkiem będzie zmniejszenie popytu na produkty i usługi niektórych lokalnych przedsiębiorców.

Projektowane rozwiązania utrudnią powiększanie powierzchni gmin miejskich (miast) kosztem sąsiadujących z nimi gmin, co często jest uzasadniane przez miasta

³⁰ ID komentarza: 90808.

³¹ ID komentarza: 91110.

³² ID komentarza: 92503.

³³ ID komentarza: 89497.

³⁴ Na tę kwestię zwrócono również uwagę w trakcie konsultacji społecznych (ID komentarza: 88690 i 90837).

koniecznością pozyskiwania nowych terenów inwestycyjnych, które mają być im niezbędne do dalszego rozwoju³⁵. Na ryzyko zablokowania przez projekt możliwości racjonalnych korekt granic gmin, dostosowujących podział administracyjny do procesów gospodarczych i przestrzennych (suburbanizacja, rozwój stref przemysłowych i usługowych), które w rezultacie może prowadzić do spowolnienia lub nierównomiernego rozwoju gospodarczego, wzrostu kosztów utrzymania infrastruktury oraz trudności w planowaniu inwestycji (publicznych i prywatnych), wskazano również w trakcie konsultacji społecznych³⁶. Z drugiej strony wskazywano także, że obecny stan prawny może zniechęcać gminy do inwestowania na terenach „zagrożonych” utratą na rzecz miast³⁷ (zob. również pkt VI C opinii). Nie zidentyfikowano jednak krajowych badań dotyczących związków przyczynowo-skutkowych między tego typu zmianami granic gmin a późniejszym wzrostem gospodarczym.

Nie jest możliwe oszacowanie wpływu przyjęcia projektu na działalność przedsiębiorstw w wymiarze pieniężnym. Będzie on natomiast neutralny dla rynku pracy i konsumentów (sytuacji finansowej gospodarstw domowych).

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy wskazują w DSR, że projektowana ustawa nie będzie wywoływać bezpośrednich skutków finansowych. W ich opinii pośrednie skutki są uzależnione od tego, jak często inicjowane będą postępowania w sprawie zmian granic. Konieczność zapewnienia większej niż dotychczas staranności i precyzji wniosków, w tym oparcie ich na opiniach ekspertów, może powodować wzrost kosztów przygotowania wniosków i ich procedowania. Uszczegółowienie trybu postępowania przed organami administracji rządowej wymusi ich zaangażowanie w proces zmian granic na wyższym poziomie niż dotychczas. Jednak dzięki ograniczeniu częstotliwości składania wniosków, spadnie ryzyko częstego ich przygotowywania. Dotyczy to zwłaszcza tych miast, które dotychczas często występowały z tego rodzaju wnioskami. Zwolni to również gminy z konieczności angażowania znaczących zasobów publicznych w kolejne działania zmierzające do utrzymania dotychczasowego stanu granic.

Wnioskodawcy zauważają także, że – zważywszy na brak bezpośrednich kosztów – możliwe będzie pokrycie związanych z realizacją projektu wydatków w ramach dotychczasowych dochodów gmin. Po stronie budżetu państwa będą zaś możliwe do pokrycia przy nieznacznym oszczędnościach, związanych jedynie z koniecznością zapewnienia niewielkiego wzmocnienia kadrowego urzędów wojewódzkich.

W uzupełnieniu do uzasadnienia projektu Wnioskodawcy dokonują szacunku oszczędności, jakie mogą wynikać z ograniczenia wydatków publicznych, do

³⁵ A. Kurniewicz, *Konflikty o przestrzeń, przestrzeń dla konfliktu? „Spory o miedzę” czyli o zmianach granic między gminami*, „Badania i Raporty” nr 21/2025, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, s. 14 i 15, https://nist.gov.pl/files/source/Badania/SPORY%20O%20MIEDZE_BADANIE-02-1.pdf.

³⁶ ID komentarza: 91113.

³⁷ ID komentarza: 90612 i 90791.

którego mogą przyczynić się proponowane zmiany w zakresie zmiany granic administracyjnych gmin. Z analizy tej wynika, że koszty po stronie jednostek samorządu terytorialnego przejawiające się w wydatkach ponoszonych na kompleksowe przygotowanie wniosku w sprawie zmiany granic wynoszą ok. 200 tys. zł na jeden wniosek. Obejmują one wydatki związane z przeprowadzeniem konsultacji społecznych, opracowaniem ekspertyz prawnych i analiz społeczno-ekonomicznych, przygotowaniem pełnej dokumentacji geodezyjnej, a także opracowaniem uzasadnienia i dokumentacji dowodowej towarzyszącej wnioskowi. Natomiast koszty po stronie administracji rządowej wynikające z kosztów prowadzenia postępowania w sprawie zmiany granic wynoszą ok. 150 tys. zł na jeden wniosek. Obejmują one wydatki związane z analizą formalno-prawną i merytoryczną dokumentacji w urzędach wojewódzkich, opracowaniem stanowiska ministra właściwego do spraw administracji publicznej, prowadzeniem prac nadzorczych i analitycznych na poziomie ministerialnym, a także obsługę procesu w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Tym samym łączny koszt związany z przygotowaniem wniosku i przeprowadzeniem postępowania wynosi 350 tys. zł na jeden wniosek. Przy założeniu, że w ciągu roku rozpatrywanych jest 20 wniosków o zmianę granic, całkowity koszt dla sektora finansów publicznych z tego tytułu może sięgać 7 mln zł. Do takiego wymiaru oszczędności w wydatkach sektora finansów publicznych w ujęciu rocznym mogą przyczyniać się projektowane przepisy³⁸.

Można uznać, że zasadniczo Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych. Można podzielić opinię Wnioskodawców, że przedstawione regulacje powinny przyczynić się do racjonalizacji wydatków publicznych poprzez spodziewane ograniczenie częstotliwości inicjowania procedur odnośnie zmiany granic. Równocześnie trudno stwierdzić, w jaki sposób podniesienie standardów przeprowadzania procedury zmiany granic wpłynie na wysokość kosztów związanych z przygotowaniem wniosku. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na propozycję wprowadzenia obowiązkowego referendum lokalnego w odniesieniu do niektórych inicjatyw terytorialnych³⁹. Zważywszy na powyższe trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy proponowane zmiany będą miały neutralny charakter dla gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych.

³⁸ Zob. druk sejmowy nr 2102, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/56F263378CA844F6C1258D65003B1221/%24File/2102.pdf>, str. 49.

³⁹ Projektowane przepisy stanowią, że w gminie objętej wnioskiem o ustalenie granic gmin obowiązkowo przeprowadza się referendum lokalne w sprawie ustalenia granic gminy w przypadku gdy: 1) wnioskiem objęte jest terytorium przekraczające 10% terytorium gminy lub zamieszkiwane przez co najmniej 10% mieszkańców gminy, lub 2) z prognozy finansowej skutków przeprowadzenia zmiany granic gminy wynika, że wskutek zmiany granic dochody ogółem gminy ulegną obniżeniu o co najmniej 10 punktów procentowych. Ponadto, w projekcie zakłada się, że referendum przeprowadza się także w przypadku gdy wynik konsultacji społecznych przeprowadzonych w związku z inicjatywą terytorialną wyraża reprezentatywny sprzeciw mieszkańców wobec proponowanej zmiany terytorialnej. Za reprezentatywny wynik konsultacji społecznych uważa się wynik konsultacji, w których udział wzięło co najmniej 20% uprawnionych do udziału w konsultacjach.

Z punktu widzenia gospodarki finansowej gmin istotne pośrednie znaczenie może mieć projektowana instytucja rekompensaty finansowej. Zakłada ona, że w sytuacji, gdy z prognozy skutków finansowych zmiany granic wynikać będzie, że wskutek zmiany granic gmin wynik budżetu gminy, której terytorium ulega pomniejszeniu, ulegnie pogorszeniu w stosunku do wyniku sprzed tej zmiany, gminie przysługiwać będzie od gminy, której rada wystąpiła z wnioskiem o ustalenie granic gmin, rekompensata z tytułu zmiany granic. Wysokość rekompensaty nie może być niższa niż 30% wartości oszacowanego pogorszenia wyniku budżetu gminy przed i po zmianie granic⁴⁰. Rekompensatę ustala się dla każdego roku budżetowego po zmianie granic objętego prognozą.

W trakcie konsultacji społecznych uczestnicy nie przedstawili istotnych uwag w odniesieniu do skutków finansowych projektu. Podstawowe zagadnienie, na które zwracano uwagę w wypowiedziach stanowił procentowy wymiar rekompensaty dla gminy, której wynik budżetu ulegnie pogorszeniu w stosunku do wyniku sprzed zmiany⁴¹.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Z projektowanymi regulacjami wiąże się wprowadzenie dwuetapowego postępowania administracyjnego poprzedzającego właściwą procedurę terytorialną przeprowadzaną przed Radą Ministrów. Wyniki i przebieg takiego postępowania podlegać będą kontroli sądów administracyjnych. Dodatkowym obciążeniem będą także nowe instytucje prawne polegające na prognozie skutków finansowych zmiany granic gmin oraz rekompensacie finansowej z tytułu tej zmiany. Oszacowanie konsekwencji finansowych dodatkowych obciążeń administracyjnych wynikających z powyższych zmian jest niemożliwe.

Projektowana regulacja nakłada obowiązki na następujące organy publiczne:

- na wojewodę – prowadzenie postępowań w przedmiocie wymogów formalnych wniosków gmin; obowiązek zamieszczenia wniosku w BIP; prowadzenie postępowań w przedmiocie opinii w przedmiocie wniosków gmin;
- na gminę – rozszerzenie zakresu przedmiotowego wniosku o zmianę granic terytorialnych; sporządzenie prognozy skutków finansowych;
- na ministra właściwego do spraw administracji publicznej – prowadzenie postępowań w drugiej instancji w przedmiocie wymogów formalnych wniosków gmin;

⁴⁰ Zalecenia w zakresie wysokości, trybu i zasad wypłaty rekompensaty określa się w prognozie skutków finansowych zmiany granic gmin.

⁴¹ Zob. ID komentarza: 89497, 91201, 92582.

- na sądy powszechne – rejestrowanie skarg i prowadzenie akt sprawy cywilnej w sprawach z zakresu rekompensat gmin;
- na sądy administracyjne – rejestrowanie skarg i prowadzenie akt sprawy sądowo-administracyjnej w sprawach z zakresu zmian terytorialnych gmin.

Ponadto projektowana regulacja może ograniczyć liczbę przypadków zmiany granic między gminami, a tym samym zmniejszyć liczbę przedsiębiorców, którzy w wyniku takich zmian kontynuowaliby prowadzenie działalności w innej gminie lub w innej gminie znalazłyby się należące do nich nieruchomości, w wyniku czego unikną one obciążeń administracyjnych i kosztów transakcyjnych związanych z koniecznością dostosowywania się przez nich do zmienionej sytuacji prawnej.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt nakłada obowiązek prowadzenia przez wojewodę (w drugiej instancji – ministra właściwego do spraw administracji publicznej) postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących wymogów formalnych wniosków składanych przez gminy. Projekt ustawy wprowadza formę prawną postanowienia dla opinii wojewody w przedmiocie wniosków gmin. W projekcie rozszerzono właściwość przedmiotową sądów powszechnych i sądów administracyjnych o sprawy związane ze zmianami terytorialnymi gmin. Opiniowany projekt nie dotyczy spraw unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt ma charakter stabilizujący trwałość przestrzenną jednostek samorządu terytorialnego. Utrudnienie procedury zmiany granic sprzyja ochronie gmin słabszych ekonomicznie i ograniczeniu liczby konfliktów. Jednocześnie wzmacnia partycypację społeczną, zwiększając wpływ mieszkańców na decyzje terytorialne poprzez konsultacje i referenda.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane rozwiązania będą mieć pozytywny wpływ na przedsiębiorców, zwiększając przewidywalność prowadzenia przez nich działalności gospodarczej. Nie będą one miały natomiast wpływu na konsumentów ani na rynek pracy.

4. Skutki finansowe: Projekt w bardzo ograniczonym zakresie może wpływać na gospodarkę finansową jednostek sektora finansów publicznych. Charakter tego wpływu zależy z jednej strony od stopnia w jakim zmniejszone zostaną wydatki publiczne zważywszy na spodziewany spadek częstotliwości inicjowania procedur odnośnie zmiany granic, a z drugiej strony od skali wzrostu kosztów w związku z podniesieniem standardów przeprowadzania tej procedury.

5. Rozwiązania zagraniczne: W większości państw europejskich zmiany granic gmin nie są częste i dotyczą głównie kwestii technicznych. Zasadnicze przekształcenia realizowane są najczęściej przy okazji dużych reform systemowych. Przed podjęciem administracyjnej decyzji o zmianach granic gmin powszechnie przyjęte jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami – często w formie referendum

opiniodawczego. Ponadto niektóre państwa w okresach przedwyborczych wprowadzają zakazy dokonywania zmian granic jednostek terytorialnych, aby zapobiec ewentualnemu manipulowaniu granicami okręgów wyborczych.

Autorzy:

dr Tomasz Jaroszyński, naczelnik wydziału (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Beata Bińkowska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

