

RAPORT Z PRAC ZESPOŁU ROBOCZEGO DO SPRAW REGULACJI ZMIAN GRANIC GMIN¹

BADANIA I RAPORTY NR 26/2025

Dr Bartosz Wilk
Zespół ds. Badań i Analiz Samorządowych
Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego



**Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego**

Spis treści

Streszczenie	3
Prace Zespołu roboczego	4
Założenia prac Zespołu roboczego	4
Przebieg prac Zespołu roboczego	6
Ustalenia w wyniku prac Zespołu roboczego	7
Propozycja zmian regulacji w zakresie zmian granic między gminami	8
Ograniczenie częstotliwości zmian gmin.....	8
Sądowa kontrola rozstrzygnięć dot. zmian granic gminy	11
Wzmocnienie roli konsultacji z mieszkańcami lub referendum lokalnego	12
Rozliczenia między gminami.....	14

W pierwszej części niniejszego materiału przedstawiono informacje o pracach Zespołu roboczego. W drugiej części przedstawiono wypracowane na podstawie dyskusji podczas prac Zespołu propozycje rozwiązań w zakresie zmian regulacji dotyczących zmian granic gmin.

Raport rozpoczyna zaś streszczenie najważniejszych ustaleń.

Streszczenie

- Zgodnie z dyspozycją p. Ministra Tomasza Szymańskiego, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) koordynował dyskusje merytoryczne związków i organizacji samorządu terytorialnego nad zmianami legislacyjnymi w zakresie regulacji dotyczących zmian granic gmin².
- Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego zorganizował prace Zespołu roboczego. O wydelegowanie swoich przedstawicieli zostały poproszone wszystkie organizacje samorządowe reprezentowane w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.
- Przyjęto, że efektem prac Zespołu roboczego będzie przedstawienie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji propozycji zmian prawnych, odnoszących się do problematyki zmian granic gminy, co do których udało się uzyskać pozytywną opinię reprezentantów organizacji samorządowych biorących udział w pracach Zespołu. W związku z tym podczas prac szukano rozwiązań, które cieszą się możliwie szeroką aprobatą członków Zespołu. O ile przedstawione propozycje są zgodne z opinią NIST, o tyle nie wyczerpują pożądanych, zdaniem NIST i części członków Zespołu, rozwiązań.
- W pracach Zespołu zaprezentowano i wykorzystano analizy, przeprowadzone w Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego³.
- Zespół odbył trzy spotkania (19 września 2025 r., 16 października 2025 r., 14 listopada 2025 r.) w wyniku których poczyniono następujące ustalenia w ramach **4 priorytetów w zakresie prawnej regulacji zmian granic gmin**:

ograniczenie częstotliwości zmian	Zgodzono się co do potrzeby ograniczenia częstotliwości zmian granic gmin. Proponowane regulacje wprowadzają zasadę, że zmiana granic gmin jest dokonywana <u>raz na kadencję</u> (wyjątki dotyczą terenów niezamieszkałych i zgody gmin objętych zmianom). W konsekwencji proponuje się zmianę terminu złożenia wniosków przez zainteresowane gminy oraz wydawania rozstrzygnięć przez administrację rządową.
--	---

¹ Niniejszy raport opiera się na treści materiałów, przekazanych przez NIST 1 grudnia 2025 r. Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, nieznacznie zmodyfikowanych na potrzeby publikacji.
² <https://www.nist.gov.pl/aktualnosci/dyskusja-o-zmianach-granic-gmin-nowa-rola-nist,14941.html>
³ Zob. A. Kurniewicz, *Konflikty o przestrzeń, przestrzeń dla konfliktu? „Spory o miedzę” czyli o zmianach granic między gminami, ile gmin i jakich? Regulacje dotyczące zmian liczby i granic gmin*, raport przygotowany przez prof. Pawła Swianiewicza, Dyrektora NIST, we współpracy z Anną Kurniewicz, Łukaszem Jaroszewskim i Bartoszem Wilkiem (<https://www.nist.gov.pl/k/regulacje-dotyczace-zmian-liczby-i-granic-gmin,14979.html>).

sądowa kontrola rozstrzygnięć dot. zmian granic gminy	W gronie Zespołu zgodzono się, że przedmiotem sądowej kontroli stałoby się stanowisko <u>ministra właściwego do spraw administracji publicznej, przyjmujące formę postanowienia</u> . Stanowisko ministra nie ogranicza, co do <i>meritum</i> , kompetencji Rady Ministrów do dokonywania zmian granic, ale zapewnia gwarancje proceduralne dla gmin objętych zmianami.
wzmocnienie roli konsultacji z mieszkańcami lub referendum lokalnego	Zespół roboczy zgodził się, aby uczynić z <u>referendum lokalnego</u> zasadę, a zarazem uregulować wyjątki od tej reguły (dotyczące zarówno spraw mniejszej wagi, tj. drobnej korekty granic za zgodą samorządów, terenów niezamieszkałych, jak i ograniczeń co do obszaru referendum lokalnego). Tak jak ma to miejsce obecnie, wynik referendum <u>nie byłby wiążący</u> w tym sensie, że nie będzie ograniczał kompetencji Rady Ministrów do wprowadzania zmian w podziale terytorialnym państwa.
rozliczenia między gminami	O ile w Zespole zgodzono się co do potrzeby uregulowania kwestii rozliczeń między gminami, będących następstwem zmian granic gminy, o tyle <u>nie osiągnięto zgody co do konkretnych rozwiązań</u> . Z tego względu w opracowaniu NIST przedstawiono propozycję rozwiązań, w wersji dyskutowanej podczas spotkania 14 listopada 2025 r., wskazując zarazem na wątpliwości, które podczas dyskusji wyrazili członkowie Zespołu.

- Podczas prac Zespołu dyskutowano nad zaproponowanymi przez NIST propozycjami zmian ustawy o samorządzie gminnym, przy czym starano się, aby proponowane rozwiązania w możliwie niewielkim stopniu ingerowały one w obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym.
- Zaproponowane rozwiązania nie wykluczają potrzeby dokonania systemowej analizy efektywności obecnego podziału terytorialnego państwa (na co zwracano uwagę także podczas prac Zespołu roboczego)⁴.
- W trakcie spotkań część członków Zespołu oraz przedstawiciele NIST podkreślali, że docelowo **pożądane są rozwiązania instytucjonalne wspierające współpracę samorządów w miejskich obszarach funkcjonalnych**, które mogłyby przyczynić się do zredukowania problemów będących częstą przyczyną wniosków o zmiany granic, zwłaszcza pomiędzy miastami centralnymi aglomeracji i gminami podmiejskimi.

Prace Zespołu roboczego

Założenia prac Zespołu roboczego

Zgodnie z dyspozycją p. Ministra Tomasza Szymańskiego, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) koordynował dyskusje merytoryczne związków i organizacji samorządu terytorialnego nad zmianami legislacyjnymi w zakresie regulacji dotyczących zmian granic gmin⁵.

⁴ Przydatnym materiałem do takiej oceny byłyby opracowania przygotowane na I Debatę Samorządową NIST w listopadzie 2024 r., poświęconą zagadnieniom organizacji terytorialnej na poziomie gminnym i powiatowym (por. <https://www.nist.gov.pl/k/debata-1-czy-polska-potrzebuje-zmian-liczby-gmin-i-lub-powiatow,14869.html>)

⁵ <https://www.nist.gov.pl/aktualnosci/dyskusja-o-zmianach-granic-gmin-nowa-rola-nist,14941.html>

W tym celu Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego zorganizował prace Zespołu roboczego. O wydelegowanie swoich przedstawicieli zostały poproszone wszystkie organizacje samorządowe reprezentowane w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Pracę w Zespole potwierdzili przedstawiciele Związku Gmin Wiejskich RP (ZGW RP), Związku Miast Polskich (ZMP), Unii Metropolii Polskich (UMP), Unii Miasteczek Polskich (UmP), Związku Powiatów Polskich (ZPP), Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych (OPOS) i Związku Samorządów Polskich (ZSP) oraz Związku Województw RP (ZW RP).

Ze strony NIST w pracach zespołu brali udział: prof. Paweł Swianiewicz (dyrektor NIST), dr Bartosz Wilk, dr Anna Kurniewicz i Andrzej Gniadkowski.

Prace zespołu miały charakter nieformalny w tym sensie, że nie został powołany formalnym aktem organu administracji publicznej.

Przyjęto, że efektem prac Zespołu roboczego będzie przedstawienie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji propozycji zmian prawnych, odnoszących się do problematyki zmian granic gminy, co do których udało się uzyskać pozytywną opinię reprezentantów organizacji samorządowych biorących udział w pracach Zespołu. W związku z tym podczas prac szukano rozwiązań, które cieszą się możliwie szeroką aprobatą członków Zespołu. Odrzucano zagadnienia lub propozycje skrajne, lub też te, które nie miałyby szans powodzenia, bo zostałyby oprotestowane przez któreś z organizacji samorządowych. Z tychże względów, o ile przedstawione propozycje są zgodne z opinią NIST, o tyle nie wyczerpują pożądanym, zdaniem NIST i części członków Zespołu, rozwiązań.

Konflikty pojawiające się przy okazji wniosków o zmiany granic są zakorzenione w realnych różnicach interesów gmin, pojawiających w szczególności pomiędzy ośrodkami miast centralnych aglomeracji i gminami otaczającymi. Konieczność poszerzenia granic miast argumentowana jest najczęściej albo potrzebą pozyskania nowych terenów inwestycyjnych albo faktem korzystania przez mieszkańców gmin podmiejskich z szeregu usług publicznych dofinansowanych lub finansowanych w całości z budżetu miasta. Tymczasem mieszkańcy ci płacą podatki w miejscu swojego zamieszkania, co w efekcie prowadzi do przerzucania części kosztów dostarczania usług publicznych na miasto centralne. Z drugiej strony gminy podmiejskie występują w obronie ukształtowanych granic terytorialnych swoich społeczności lokalnych. Są to realne wyzwania.

Warto jednak zauważyć, że część tych napięć mogłaby zostać ograniczona dzięki dobrze funkcjonującym instytucjom współpracy międzygminnej w miejskich obszarach funkcjonalnych. Spowodowałoby to, że dostępność terenów inwestycyjnych istotna byłaby w skali całej aglomeracji, a mniejsze znaczenie miałoby ich położenie w granicach konkretnej jednostki administracyjnej. Z kolei problem „gapowiczów” korzystających z usług publicznych w mieście mógłby zostać przynajmniej częściowo rozwiązany poprzez mechanizm solidarności finansowej przyjęty w takiej instytucji współpracy. Zaprojektowanie takich dalej idących rozwiązań – wprawdzie pożądane i realne w dalszej perspektywie – pozostawało jednak poza zakresem działania Zespołu, który skupił się na możliwości doraźnej poprawy procedur dotyczących zmian granic, zwłaszcza w kontekście napięć i sporów generowanych przez obecne regulacje. Zdaniem NIST pewne nadzieje w tym zakresie może budzić koncepcja aglomeracyjnych „związków rozwojowych”, która pojawia się w projekcie ustawy o rozwoju miast, choć ich konstrukcja nie w pełni odpowiada omówionym tu wyzwaniom. Jednak koncepcja ta nie była szerzej dyskutowana na posiedzeniach Zespołu.

W pracach nad kształtem regulacji starano się, aby w możliwie niewielkim stopniu ingerowały one w obowiązujące przepisy ustawy o samorządzie gminnym (z uwagi na brak mandatu NIST do proponowania kompleksowej reformy prawnych podstaw działania samorządu terytorialnego), przy jednoczesnym założeniu, że ich szczegółowe opracowanie legislacyjne zostanie pozostawione Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Przedstawione rozwiązania nie wykluczają potrzeby dokonania systemowej analizy efektywności obecnego podziału terytorialnego państwa (na co zwracano uwagę także podczas prac Zespołu roboczego)⁶. Prace Zespołu roboczego nie dotyczyły też przesłanek i trybu dokonywanego rozstrzygnięcia w przedmiocie zmian w podziale terytorialnym państwa (jako, w świetle art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego przy uwzględnieniu przesłanek, określonych w art. 4 ust. 3-4 ustawy o samorządzie gminnym), skupiała się zaś na wprowadzeniu stosownych gwarancji proceduralnych.

Przebieg prac Zespołu roboczego

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji odbyły się trzy spotkania Zespołu roboczego:

- 19 września 2025 r.
- 16 października 2025 r.
- 14 listopada 2025 r.

Podczas pierwszego spotkania, które odbyło się 19 września 2025 r., prof. Paweł Swianiewicz, Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, przedstawił wnioski, płynące z analizy doświadczeń europejskich w zakresie zmian (korekt) granic samorządów (analiza została później opublikowana na stronie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego) oraz najważniejsze problemy, które wiążą się z polskimi doświadczeniami zmian granic. Dr Bartosz Wilk przedstawił zaś dotychczasowe projekty ustaw, odnoszące się do zmian granic gminy⁷, jak również najważniejsze wnioski, płynące z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁸ w tym obszarze.

W wyniku spotkania ustalono, że dalsze prace będą odnosić się do następujących zagadnień:

- ograniczenie częstotliwości zmian,
- sądowa kontrola rozstrzygnięć dot. zmian granic gminy,
- wzmocnienie roli konsultacji z mieszkańcami, w tym w szczególności referendum lokalnego,
- rozliczenia finansowe (majątkowe) między gminami.

⁶ Przydatnym materiałem do takiej oceny byłyby opracowania przygotowane na I Debatę Samorządową NIST w listopadzie 2024 r., poświęconą zagadnieniom organizacji terytorialnej na poziomie gminnym i powiatowym (por. <https://www.nist.gov.pl/k/debata-1-czy-polska-potrzebuje-zmian-liczby-gmin-i-lub-powiatow,14869.html>)

⁷ M.in. komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (druk nr 3408 z 5 sierpnia 2010 r., Sejm VI kadencji); prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699 z 30 sierpnia 2013 r., Sejm VII kadencji); poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (druk nr 3414 z 15 marca 2019 r., Sejm VIII kadencji); poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (projekt z 26 września 2025 r., Sejm X kadencji).

⁸ W tym m.in. z postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2009 r. (S 3/09).

Podczas dyskusji omówiono wstępne zagadnienia graniczne. Zgłaszano również potrzebę oceny efektywności funkcjonowania obecnego podziału terytorialnego państwa, jak również potrzebę zapewnienia instrumentów niezbędnych dla efektywnego funkcjonowania i rozwoju obszarów aglomeracji (miejskich obszarów funkcjonalnych).

Drugie spotkanie Zespołu odbyło się 16 października 2025 r. Po wprowadzeniu prof. Pawła Swianiewicza, w którym Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego przedstawił przebieg dotychczasowych prac oraz plan kolejnych działań, dr Bartosz Wilk zaprezentował propozycję regulacji w obszarach wytypowanych podczas poprzedniego spotkania.

Podczas dyskusji wyrażono wątpliwość względem zaproponowanej formy decyzji administracyjnej jako rozstrzygnięcia poprzedzającego wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów. Rozważano wpływ aktu ministra właściwego ds. administracji publicznej na rozstrzygnięcie Rady Ministrów. Dyskutowano nad rozwiązaniami dotyczącymi rekompensat, zwłaszcza nad stopniem szczegółowości przesłanek wydania potencjalnego rozstrzygnięcia przez ministra. Wskazano także na potrzebę doprecyzowania odesłań do procedury administracyjnej, aby zapewnić sprawny tok postępowania i następnie sądowej kontroli.

Trzecie, a zarazem ostatnie spotkanie Zespołu roboczego, odbyło się 14 listopada 2025 r. Kilka dni wcześniej uczestnicy otrzymali zmodyfikowaną wersję proponowanych rozwiązań, uwzględniającą uwagi omawiane podczas poprzedniego posiedzenia.

Ustalenia w wyniku prac Zespołu roboczego

Po przeprowadzonej dyskusji podczas spotkania 14 listopada 2025 r. poczyniono następujące podsumowanie w zakresie poszczególnych obszarów tematycznych:

- **ograniczenie częstotliwości zmian**

Wśród członków Zespołu roboczego była zgoda co do potrzeby ograniczenia częstotliwości zmian granic gmin. Zgodzono się też z zaproponowanymi przez NIST regulacjami w tym obszarze, przy czym zwrócono uwagę na ryzyko „nałożenia” się procesu z wyborami parlamentarnymi (co – jak warto podkreślić – przy założeniu braku wyborów przedterminowych oraz braku zmiany długości kadencji władz samorządowych, następowałoby raz na 20 lat⁹). Rozważano także zasadność przeprowadzenia zmian o jeden rok wcześniej, aby zmiany następowały nie ostatniego roku kadencji rady gminy, ale przedostatniego roku kadencji). Na ten problem 20 października 2025 r. w trakcie posiedzenia sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego zwrócił uwagę jeden z posłów, wskazując, że bliskie momentowi wyboru przeprowadzenie procesu zmiany granic będzie w niekorzystny sposób ogniskować tematykę kampanii wyborczej. Niemniej jednak należy podkreślić, że wszyscy uczestnicy dyskusji zgadzali się z potrzebą zmniejszenia częstotliwości składania wniosków i wprowadzania zmian.

⁹ Najbliższy taki przypadek zbieżności wypadłby w 2039 r.

- **sądowa kontrola rozstrzygnięć dot. zmian granic gminy**

W gronie Zespołu roboczego osiągnięto konsensus co do zaproponowanych zmian, zgodnie z którymi przedmiotem sądowej kontroli stałoby się stanowisko ministra właściwego do spraw administracji publicznej, przyjmujące formę postanowienia. Podczas spotkania rozważano zasadność rozwiązania, w którym sądowa kontrola ograniczałaby się do poddania rozporządzenia Rady Ministrów kontroli przez Trybunał Konstytucyjny (podczas spotkania inni członkowie Zespołu wyrazili wątpliwość wobec tej propozycji).

- **wzmocnienie roli konsultacji z mieszkańcami lub referendum lokalnego**

Zespół roboczy osiągnął zgodę co do zaproponowanych zmian, zmierzających do uczynienia z referendum zasady, a zarazem uregulowania wyjątków (dotyczących zarówno spraw mniejszej wagi, tj. drobnej korekty granic za zgodą samorządów, terenów niezamieszkałych, jak i ograniczeń co do obszaru referendum lokalnego). Propozycja zakłada, że wynik referendum nie będzie wiążący w tym sensie, że nie będzie ograniczał kompetencji Rady Ministrów do wprowadzania zmian w podziale terytorialnym państwa.

- **rozliczenia między gminami**

O ile w Zespole zgodzono się co do potrzeby uregulowania kwestii rozliczeń między gminami, będących następstwem zmian granic gminy, o tyle nie osiągnięto zgody co do konkretnych rozwiązań. Z tego względu w niniejszym materiale Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego przedstawi propozycję rozwiązań, w wersji dyskutowanej podczas spotkania 14 listopada 2025 r., wskazując zarazem na wątpliwości, które podczas dyskusji wyrazili członkowie Zespołu.

Propozycja zmian regulacji w zakresie zmian granic między gminami

Ograniczenie częstotliwości zmian gmin

Istotnym problemem w dotychczasowej praktyce zmian gmin (doświadczenia te zostały przeanalizowane w raporcie przygotowanym przez dr Annę Kurniewicz z Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego¹⁰) jest fakt, że obecne przepisy pozwalają na ponawianie wniosków co roku, bez żadnych ograniczeń czasowych.

Możliwość inicjowania co roku zmian w zakresie granic gminy sprawia, że kwestie te – także w przypadku braku ich poparcia przez Radę Ministrów, powracają regularnie, co intensyfikuje konflikty lokalne, a zarazem wiąże się z istotną niepewnością faktyczną i prawną jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie prowadzi to do swoistego „stanu ciągłego sporu”, który sam w sobie stał się jednym z głównych mankamentów obecnie obowiązujących regulacji.

¹⁰ A. Kurniewicz, *Konflikty o przestrzeń, przestrzeń dla konfliktu? „Spory o miedzę” czyli o zmianach granic między gminami*, https://nist.gov.pl/files/source/Badania/SPORY%20O%20MIEDZE_BADANIE-02-1.pdf

Ponadto, jak wskazano we wstępie, jednostki samorządu terytorialnego są nie tylko podmiotami wykonującymi zadania publiczne (świadczącymi usługi publiczne), ale również wspólnotami o charakterze demokratycznym, stanowiącymi ważny element składowy instytucji demokratycznego państwa. Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, ilekroć we wspomnianej ustawie mowa jest o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową (tworzoną, z mocy prawa, przez mieszkańców) oraz odpowiednie terytorium.

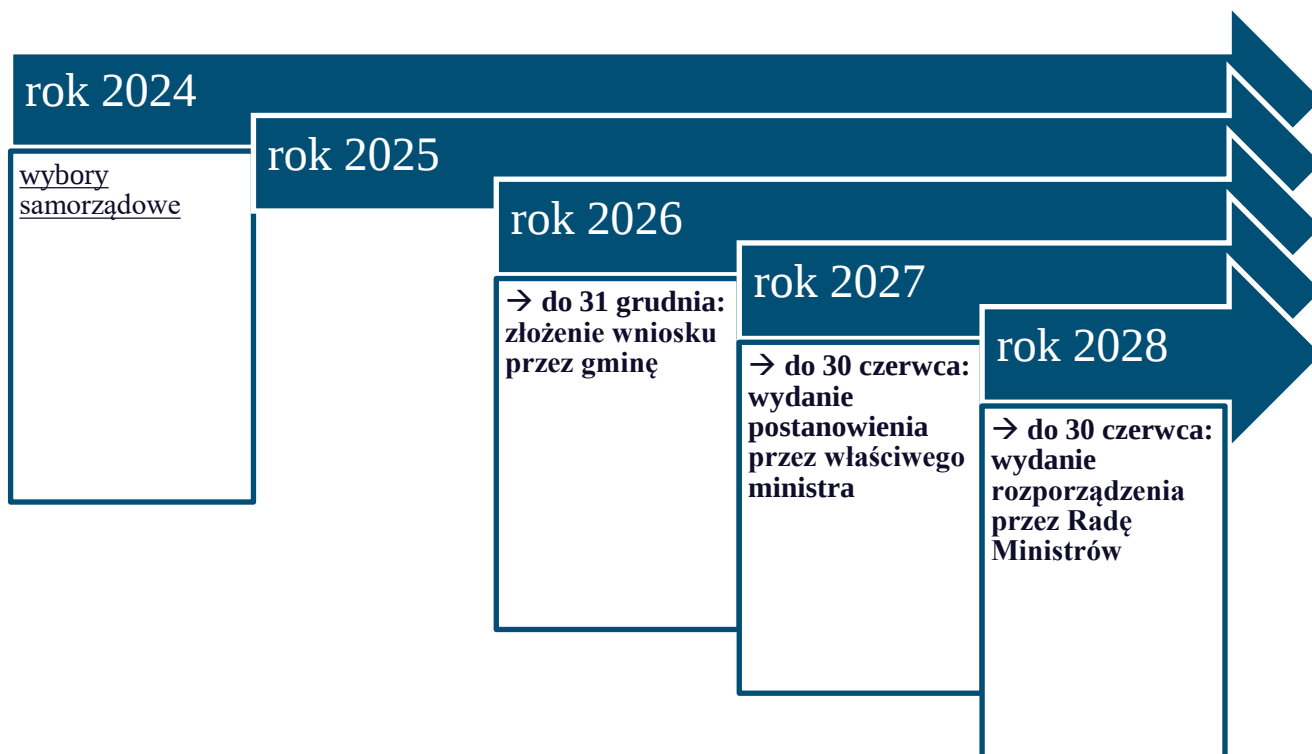
Z tychże względów szczególne wątpliwości powinny budzić sytuację, w których niedługo po przeprowadzonych wyborach samorządowych i wyłonienia piastunów ciał przedstawicielskich, dochodzi do zmian granic gminy. Powoduje to, że władzę w gminie sprawują przedstawiciele wybrani z uwzględnieniem wcześniejszego układu terytorialnego (co zwłaszcza w przypadku istotnych zmian może wpływać na kwestie wyborcze). Zarazem część społeczności lokalnej staje się mieszkańcami gminy, w wyborze władz której nie brali udziału. Zaproponowane regulacje opierają się na założeniu, że należy możliwie skrócić okres, w którym występuje brak adekwatnej, aktualnej reprezentacji mieszkańców.

Poniższa tabela przedstawia proponowane rozwiązanie, zmierzające do zmniejszenia częstotliwości zmian granic gminy.

	Obecnie	proponowane zmiany
Wniosek rady gminy o wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów	do 31 marca	do dnia 30 grudnia roku poprzedzającego o trzy lata rok, w którym kończy się kadencja rady gminy
Stanowisko ministra, w formie postanowienia, w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa (proponowana nowa instytucja)	brak regulacji	do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego o dwa lata rok, w którym kończy się kadencja rady gminy
Wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów	brak regulacji ustawowych ¹¹	do 30 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym następują zmiany w podziale terytorialnym państwa
Zmiany w podziale terytorialnym państwa	z dniem 1 stycznia	<u>zasada</u> : z dniem 1 stycznia <u>zastrzeżenie</u> : zmiany w zakresie (tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gminy oraz ustala ich granic) z dniem 1 stycznia roku, w którym kończy się kadencja rady gminy <u>wyjątek</u> : zmiany dotyczą terenów niezamieszkałych i następują za zgodą wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego

¹¹ § 3 ust. 1 rozporządzenia 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 sprawach (Dz.U. z 2014 r., poz. 310) stanowi o tym, że wnioski rad gmin są rozpatrywane w ciągu roku od dnia złożenia wniosku, nie później jednak niż do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym ma nastąpić zmiana.

Przykładowo, w obecnej kadencji władz samorządowych, proponowane regulacje w następujący sposób przełożyłyby się na terminy poszczególnych czynności:



Należy przy tym podkreślić, że w przedstawionej propozycji poczyniono kilka wyjątków (ograniczeń).

Po pierwsze, ograniczenie częstotliwości zaproponowano względem zmian, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin oraz ustalenie ich granice), co wiąże się z mandatem Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, który został wyznaczony do koordynowania prac nad propozycją zmian regulacji dotyczących zmian granic gminy. Z tego względu proponowane zmiany w omawianym zakresie ograniczenia częstotliwości zmian nie dotyczą spraw, określonych w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, tj. nadawania gminie lub miejscowości statutu miasta i ustalania granic miasta oraz ustalania i zmiany gmin oraz siedziby ich władz. Do uznania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pozostawiamy wykorzystywanie zaproponowanych rozwiązań także do ograniczenia częstotliwości zmian, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Po drugie, przewidziano, że ograniczenie częstotliwości zmian raz na kadencję (ze skutkiem na ostatni rok kadencji rady gminy) nie dotyczy przypadku, gdy zmiany dotyczą terenów niezamieszkałych i następują za zgodą wszystkich zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Gdy zmiany dotyczą niezamieszkałych terenów, problem nieaktualnej reprezentacji w organach nie nabiera tak istotnego znaczenia. Zmiany granic w zakresie terenów niezamieszkałych mogą dla jednostek samorządu terytorialnego pociągać istotne zmiany (np. dla kwestii finansowych), dlatego też wyjątek odnosi się tylko do sytuacji, gdy zmiana byłaby za zgodą zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (w tym powiatów i województw, zajmujących stanowiska w trybie art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym).

Sądowa kontrola rozstrzygnięć dot. zmian granic gminy

Podczas prac zespołu omawiano proponowane rozwiązanie, zgodnie z którym „Podstawą wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, jest prawomocne stanowisko ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydawane w formie postanowienia”.

Jest to rozwiązanie podobne do tego, które przewidywał prezydencki projekt ustawy (z 2013 r.) o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw¹².

Podczas prac Zespołu roboczego rozpatrywano rozwiązanie, w którym podstawą byłaby decyzja ministra (jak przewidywał to projekt ustawy z 2023 r.¹³), jednakże wątpliwości natury prawnej budziła forma decyzji, jako aktu rozstrzygającego o sytuacji prawnej adresata.

Tymczasem przedstawiona propozycja zakłada, że projektowane regulacje nie ograniczają – pod kątem merytorycznym – kompetencji Rady Ministrów do dokonania, w formie rozporządzenia, zmian w podziale terytorialnym państwa. Rada Ministrów nie będzie związana treścią stanowiska, niemniej jednak wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia musi być poprzedzone prawomocnym stanowiskiem właściwego ministra.

Projekt zmierza do zapewnienia gwarancji proceduralnych jednostek samorządu terytorialnego, nie zaś do zmiany zakresu i przesłanek dokonywania zmian w podziale terytorialnym państwa. Zarazem propozycja opiera się na założeniu, że przedmiotem sądowej kontroli powinien być akt, który bezpośrednio poprzedza dokonanie zmian w podziale terytorialnym państwa (którego to wymogu nie spełniałoby poddanie sądowej kontroli np. opinii wojewody).

Przed wydaniem postanowienia minister prowadzi postępowanie albo na wniosek zainteresowanej gminy, albo z urzędu. Przyjęto przy tym, że jeżeli postępowanie prowadzone jest z urzędu, wówczas minister zasięga opinii zainteresowanych gmin. Jeśli bowiem postępowanie prowadzone jest na wniosek gminy, do wniosku powinno być dołącza wskazana opinia zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego¹⁴. Można byłoby ewentualnie rozszerzyć obowiązek ministra do zasięgnięcia przedmiotowych opinii także na te przypadki, w których jednostki samorządu terytorialnego objęte wnioskiem („zainteresowane” jednostki samorządu terytorialnego) nie wyraziły opinii.

Przewidziano przy tym, że do postępowania w sprawie wydania przez ministra stanowiska w sprawie zmian w podziale terytorialnym państwa, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Ma to w założeniu zapewnić czynny udział stron, którymi – jak zastrzeżono – są

¹² Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699 z 30 sierpnia 2013 r., Sejm VII kadencji)

¹³ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (projekt z 10 stycznia 2023 r., Sejm IX kadencji).

¹⁴ Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia 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 sprawach (Dz.U. z 2013 r., poz. 310), do wniosku w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin oraz nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic wniosek, dołącza się m.in. uchwały organów stanowiących zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego zawierające opinie, o których mowa w art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, wraz z wynikami konsultacji z mieszkańcami lub informację o przyczynach ich braku.

wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego, których wniosek dotyczy. Poczynione zastrzeżenie ma ograniczyć spory interpretacyjne co do identyfikacji stron postępowania. Pod kątem proceduralnym zasadne wydaje się wyłączenie stosowania art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego, który reguluje udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym. Jest to podyktowane potrzebą zapewnienia sprawności postępowania, jak i rezultatem przyjęcia, że występująca w postępowaniu gmina jest podmiotem w najszerszy sposób reprezentujący – z uwagi na wyłonienie jej przedstawicieli w demokratycznych wyborach – interes społeczny.

Propozycja przewiduje, że postanowienie ministra właściwego do spraw administracji publicznej może być zaskarżone przez zainteresowaną gminę do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem. Oznacza to, że wzorcem kontroli będzie legalność, czyli weryfikacja oparcia rozstrzygnięcia o stosowne podstawy prawne oraz dochowanie wymogów proceduralnych, w tym zasięgnięcie stosownych opinii rad gmin, przeprowadzenia konsultacji lub referendum (w zależności od przypadku), itd.

Zasadne przy tym jest zaproponowanie, aby wprowadzić rozwiązania szczególne w zakresie terminów w postępowaniu przed sądem administracyjnym, aby zapewnić efektywność sądowej kontroli. W praktyce umożliwiłoby to rozpatrywanie spraw poza zasadniczą kolejnością wpływu. Z tychże względów przewidziano, że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi; skargę rozpatruje się w terminie miesiąca od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę; skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia wyroku wraz z uzasadnieniem, zaś skargę kasacyjną rozpatruje się w terminie miesiąca od dnia jej otrzymania. Przewiduje się w końcu, że postępowanie w sprawie sądowej kontroli będzie wolne od opłat (podobnie jak przewiduje to *de lege lata* art. 100 ustawy o samorządzie gminnym).

W kontekście gwarancji proceduralnych przedstawiono postulat zwiększenia jawności procesu poprzez wprowadzenie obowiązku publikowania (np. przez wojewodę) w Biuletynie Informacji Publicznej wniosku gminy o dokonanie zmian w podziale terytorialnym państwa, co umożliwi wczesne włączenie się zainteresowanych gmin w proces. O ile w ocenie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego jest to postulat zasadny, o tyle jego realizacja nie wymaga ingerencji w ustawę o samorządzie gminnym, lecz może zostać osiągnięta poprzez odpowiednią zmianę rozporządzenia 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 sprawach.

Wzmocnienie roli konsultacji z mieszkańcami lub referendum lokalnego

W obecnym stanie prawnym, wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów powinno być poprzedzone opiniami zainteresowanych rad gmin, które powinny być sformułowane po uprzednim przeprowadzeniu przez te rady gmin konsultacji z mieszkańcami (art. 4b ust. 1-2 w zw. z art. 4a ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym). W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców (art. 4c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Dyskutowane podczas prac Zespołu roboczego rozwiązanie – w odniesieniu do którego osiągnięto konsensus – wzmacnia znaczenie opinii mieszkańców poprzez uczynienie z przeprowadzania referendum zasady. Konsultacje z mieszkańcami powinny być przeprowadzane wówczas, gdy referendum się nie przeprowadza¹⁵.

W ocenie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego jest to rozwiązanie, znajdujące oparcie, a nawet wyraźnie zalecane, w art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Przyjęto zarazem, że rada gminy może, w drodze uchwały, odstąpić od przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie ustalenia granic gminy:

- 1) jeżeli zmiana dotyczy obszarów niezamieszkałych,
- 2) jeżeli zmiana granic gminy dotyczy obszaru mniejszego niż 10% powierzchni gminy i zamieszkałego przez mniej niż 5% mieszkańców gminy.

W tych przypadkach rada gminy może (aczkolwiek nie musi) odstąpić od przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie ustalenia granic gminy. Ewentualne przeprowadzenie referendum lokalnego będzie więc zależeć od rozstrzygnięcia rady gminy.

Warto zauważyć, że obowiązek przeprowadzenia referendum jest ograniczony na gruncie zaproponowanych regulacji także w przypadku gminy, której terytorium zostałoby powiększone w wyniku zmiany w podziale terytorialnym państwa, o ile ta zmiana dotyczyłaby obszaru mniejszego niż 10% powierzchni gminy i zamieszkałego przez mniej niż 5% mieszkańców gminy (co może się zmaterializować w przypadku przyłączenia do dużej gminy niewielkiego obszaru gminy sąsiadującej; w praktyce z tego obowiązku zwolnione byłyby zazwyczaj duże i średnie miasta wnioskujące o poszerzenie terytorium o fragment gminy przylegającej). Propozycja wychodzi z założenia, że referendum jest kluczowe w odniesieniu do gminy, której terytorium ma być przekazane. Wystarczającym bezpiecznikiem dla gminy „przejmującej” powinno być ustalenie czy zmiana jest „istotna”, czyli czy przekracza zaproponowane wskaźniki.

Rozwiązania dotyczące referendum uzupełniono dwoma rozwiązaniami.

Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 4c ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda przekazuje ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej informację o publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokołu wyniku referendum. Dodano przy tym, że wojewoda przekazuje wskazaną informację wraz z wyszczególnieniem wyników w obwodowych komisjach wyborczych, odpowiadających planowanym zmianom w podziale terytorialnym państwa. Celem tych regulacji jest przekazanie informacji o wynikach referendum w sposób ukazujący ewentualne zróżnicowanie poparcia w poszczególnych obszarach gminy.

¹⁵ W wymiarze funkcjonalnym referendum jest oczywiście formą konsultacji. Niemniej jednak, na gruncie prawnym konsultacje i referenda to dwa różne instrumenty, mające odmienne podstawy prawne. Stąd termin „konsultacje” stosowany jest w tej notatce w znaczeniu „konsultacje przeprowadzane za pomocą innych instrumentów innych niż referendum”.

Ponadto przyjęto, że w przypadku postępowania wszczętego na wniosek gminy, koszty referendum lokalnego w sprawie zmiany granic, ponosi gmina wnioskująca o dokonanie zmian w podziale terytorialnym państwa. Okazać się może konieczne wprowadzenie, w konsekwencji, zmian w ustawie o referendum lokalnym związanych z kwestią rozliczeń pomiędzy gminami.

W konsekwencji przyjęto także, że należy wydłużyć wyrażony w art. 4a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym termin, po pływie którego uznaje się, że termin zasięgnięcia opinii zainteresowanych gmin jest spełniony (w przypadku niewyrażenia tej opinii). Obecnie jest to termin 3-miesięczny, natomiast w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego, które na gruncie proponowanych rozwiązań powinno być częściej przeprowadzane, jest to termin krótki, wymagający intensywnych działań po stronie samorządów. Z tychże względów zaproponowano wydłużenie tego terminu do 6 miesięcy.

Rozliczenia między gminami

W tym obszarze podczas prac Zespołu roboczego nie osiągnięto konsensusu. Choć ogólnie zgodzono się co do zasadności wprowadzenia regulacji dotyczących ewentualnych rozliczeń, to nie uzyskano zgody co do konkretnych rozwiązań.

Podczas prac Zespołu omawiano propozycję Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, która przewidywała przyznanie ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej kompetencji do nałożenia na gminę obowiązku udziału w wydatkach gminy, której terytorium zostało przekazane innej gminie lub gminom, przy czym minister musiałby uwzględnić zmiany sytuacji finansowej gmin objętych zmianami, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg uwzględnienia „zmiany sytuacji finansowej” gmin wiąże się z potrzebą uwzględnienia nie tylko ewentualnego ograniczenia wpływów budżetowych, ale np. zmniejszenia wydatków gminy, której terytorium zostało włączone do innej gminy (na potrzebę uwzględnienia tej okoliczności zwracano uwagę podczas prac Zespołu roboczego). Przyjęto przy tym, że obowiązek udziału w wydatkach może mieć charakter jednorazowy lub może zostać rozłożony na czas określony w decyzji.

Co ważne, przewidziano przyznanie ministrowi kompetencji, ale bez obowiązku skorzystania z tego instrumentu, co oznacza, że minister jako organ administracji publicznej działałby w warunkach uznania administracyjnego. Przewidziano przy tym, że minister mógłby tę decyzję wydać w przypadku, gdyby doszło do „istotnego pogorszenia sytuacji finansowej gminy”, aby uniknąć uruchamiania procedury w sytuacjach o marginalnym znaczeniu.

Intencją NIST było zaproponowanie rozwiązania, które poprzez odwołanie się do luzu decyzyjnego pozwalałoby uwzględnić złożone realia konkretnej sprawy, przy jednoczesnym ograniczeniu rozstrzygania co do przypadków o zbyt małej wadze, by uzasadniały interwencję Ministra¹⁶.

Przewidziano, że postępowanie w przedmiocie wydania przez ministra decyzji byłoby prowadzone wyłącznie na wniosek zainteresowanej gminy, przy czym wniosek ten gmina mogłaby złożyć nie później niż do końca roku następującego po roku, w którym doszło do zmian, o których mowa w art. 4 ust. 1

¹⁶ Takie ogólne zdefiniowanie sytuacji, w których następowaloby rozliczenie finansowe znajduje odbicie w regulacjach niektórych innych krajów europejskich, np. Szwecji, w której mówi się o rekompensacie finansowej „w rozsądnym zakresie”. Sprawy rozliczeń finansowych między gminami – określanych w sposób wykraczający poza negocjacje między zainteresowanymi samorządami - regulowane są odrębnymi przepisami m.in. w Chorwacji, Grecji, Norwegii i Szwecji.

ustawy o samorządzie gminnym. W toku postępowania stosowane byłyby przepisy o wydawaniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (z zastrzeżeniem regulacji, przewidzianych w ustawie o samorządzie gminnym). Oznaczałoby to zapewnienie proceduralnych gwarancji, wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zarówno dla gminy wnioskującej o wydanie decyzji, jak i gminie, która będąc stroną stanowiłaby potencjalnego adresata obowiązku.

W celu zapewnienia eksperckiej oceny przewidziano, że w toku postępowania organ prowadzący, tj. minister właściwy do spraw administracji publicznej, zasięga opinii właściwej miejscowo Regionalnej Izby Obrachunkowej. Rolą Izby byłoby wyrażenie opinii o skutkach finansowych, które wiązały się z dokonaną zmianą granic gminy (zmiany w podziale terytorialnym państwa).

Jeśli zaproponowana regulacja zyskałaby aprobatę, należałoby rozważyć w dalszej kolejności, także pod kątem legislacyjnym, czy nie byłoby zasadne rozpoznanie obowiązku udziału w wydatkach gminy na gruncie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, z uwagi na uwzględnienie opinii regionalnych izb obrachunkowych, konieczne może okazać się dokonanie zmiany w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. Rozważenia wymagałoby też czy należy doprecyzować przepisy określające sposób obliczania ewentualnych rekompensat finansowych.

Podczas prac Zespołu roboczego wyrażono wątpliwość względem ogólnego charakteru regulacji, które miałyby nie zabezpieczać w wystarczający sposób interesów gmin, których terytorium zostało przekazane. Wskazywano także, że zmiana granic pociąga za sobą nie tylko skutki finansowe, ale także majątkowe (w zakresie mienia komunalnego). Próbą rozwiązania tych wątpliwości mogłoby być uwzględnienie w regulacjach, jako przesłanki wydania decyzji, „istotnego pogorszenia sytuacji finansowej lub majątkowej” oraz w konsekwencji wymóg uwzględnienia przez ministra „zmiany sytuacji finansowej lub majątkowej”, co jednak może prowadzić do problemów dowodowych (zwłaszcza w kontekście zasięgania opinii regionalnej izby obrachunkowej).

Niektórzy członkowie Zespołu kwestionowali fakultatywny charakter decyzji (która mogłaby, aczkolwiek nie musiałaby zostać wydana przez ministra w przypadku „istotnego pogorszenia sytuacji finansowej gminy”).

Wskutek braku zgody wszystkich członków Zespołu co do proponowanych zasad ogólnych, odstąpiono od prac mających na celu doprecyzowanie ewentualnych propozycji.

W ocenie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego zaproponowane regulacje powinny mieć po raz pierwszy zastosowanie w odniesieniu do zmian, które nastąpiłyby 1 stycznia 2029 r., czyli ostatnim roku obecnej kadencji władz samorządowych. Oznaczałoby to przyjęcie w przepisach przejściowych, że pierwsze wnioski gminy mogłyby składać do 31 grudnia 2026 r. Od tego czasu powinny znaleźć zastosowanie zaproponowane w przedstawionym materiale rozwiązania.