

Wspólne posiedzenie sejmowej Podkomisji stałej finansów i ustroju samorządu terytorialnego
oraz Podkomisji stałej gospodarki i infrastruktury komunalnej
25 września br. (czwartek)

**Informacja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotycząca planowanych nowelizacji ustaw
w ramach przywracania autonomii samorządom, prowadzących do poprawy jakości
usług publicznych oraz realizacji zasady pomocniczości**

Projekt ustawy o likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego

1. Wstęp – cel wydania ustawy

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

Ustawodawca konstytucyjny przesądza, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność tj. z wyłączeniem hierarchicznego podporządkowania władzy centralnej, jej kierownictwa oraz zależności służbowej i osobowej, a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Samodzielność należy do istoty decentralizacji, jest podkreślana niemal we wszystkich definicjach tego pojęcia. Pozostaje każdorazowo chroniona prawem, w którym są wyznaczane jej ramy, w tym środki ochrony.

Ramy prawne ustroju oraz otwarty katalog rodzaju spraw przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego określają poszczególne samorządowe ustawy ustrojowe. Natomiast, konkretyzacja zadań jednostek samorządu terytorialnego następuje w ramach ustaw materialnego prawa administracyjnego. Bezsprzecznym bowiem pozostaje, że samorząd terytorialny realizuje zadania publiczne z zakresu wielu obszarów administracji publicznej i bez względu na charakter ich wyodrębnienia zdania te stanowią materialnoprawną podstawę działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Nie oznacza to jednak, że jednostki samorządu terytorialnego, w celu zdecentralizowanego wykonywania istotnej części zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej, stoją w opozycji do administracji rządowej. Przykładem podmiotu, który skupia działalność dwóch równoprawnych stron, stanowiąc od wielu lat forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego, jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W kontekście powyższego, zatem niezwykle istotnym pozostaje podkreślenie, że projekt ustawy o likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego stanowi inicjatywę oddolną przedstawicieli strony samorządowej Komisji Wspólnej. W dniu 4 listopada 2024 r. podczas spotkania z Panem Tomaszem Siemoniakiem - Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawiciele strony samorządowej Komisji Wspólnej przekazali opracowany pakiet propozycji zmian legislacyjnych, dotyczących przywrócenia autonomii samorządom, prowadzących do poprawy jakości usług publicznych oraz realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości w zakresie utraconych na przestrzeni ostatnich lat zadań i kompetencji.

2. Proces legislacyjny

Pakiet propozycji zmian zgłoszony przez stronę samorządową był w okresie styczeń-luty 2025 r. przedmiotem prac Komisji Wspólnej i jej zespołów problemowych, na posiedzeniach których umożliwiono wyrażenie stanowiska obu stronom: przedstawicielom strony samorządowej oraz przedstawicielom strony rządowej. W wyniku powyższych prac zrezygnowano z ujęcia w projekcie ustawy części rozwiązań, które nie zostały uzgodnione przez stronę samorządową i rządową.

Mając na uwadze, że projekt ustawy obejmuje szeroki zakres tematyczny wykraczający poza właściwość resortu spraw wewnętrznych i administracji, a tym samym zawiera rozwiązania generujące skutki finansowe zarówno po stronie budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zwrócono się do strony samorządowej Komisji Wspólnej z prośbą o wsparcie w zakresie

przygotowania oceny skutków planowanych regulacji (OSR) i oszacowania środków finansowych niezbędnych samorządom do realizacji proponowanych zadań. W związku z brakiem współpracy w tym obszarze i nieprzedstawieniem prognozowanych skutków finansowych przez stronę samorządową w projekcie nie uwzględniono kolejnych rozwiązań dotyczących m. in.:

- ustawy – Prawo łowieckie;
- ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;
- ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej;
- ustawy – Prawo oświatowe.

Należy podkreślić, że rzetelne przygotowanie OSR jest kluczowe z perspektywy uzyskania wpisu do Wykazu prac Rady Ministrów, ponieważ podejmując decyzję o włączeniu danego projektu ustawy do ww. Wykazu Zespół do Spraw Programowania Prac Rządu (ZPPR) ocenia wyłącznie OSR i wniossek.

Projekt ustawy o likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego był w okresie lipiec-wrzesień 2025 r. przedmiotem prac Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu, w trakcie których swoje uwagi zgłosili Minister Finansów i Gospodarki, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, Minister Klimatu i Środowiska, Minister Zdrowia oraz Koordynator Oceny Skutków Regulacji w KPRM. Przyjęcie zgłoszonych uwag, często o bardzo szczegółowym charakterze (np. konieczność szczegółowego omówienia problemów występujących na gruncie obecnych przepisów które uzasadniają potrzebę projektowanych zmian, konieczność omówienia wpływu projektowanych zmian na poziom obciążeń regulacyjnych, konieczność uwzględnienia analizy procedur wewnątrzadministracyjnych czy konieczność wyszczególnienia wszystkich podmiotów, na które oddziałują projektowane zmiany) oraz rezygnacja z procedowania zmian niektórych ustaw warunkowała uzyskanie zgody ZPPR na wpis do Wykazu.

W następstwie powyższego, z projektu ustawy wykreślono zmiany dotyczące:

- ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych;
- ustawy o zarządzaniu kryzysowym;
- ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z decyzją ww. Zespołu z dnia 16 września 2025 r. przedmiotowy projekt ustawy został włączony do Wykazu prac Rady Ministrów. Przedmiotowy projekt ustawy jest obecnie przedmiotem prac w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, mających na celu jego dopracowanie pod kątem zgłoszonych uwag. Następnie projekt ustawy zostanie skierowany do uzgodnień międzyresortowych.

3. Zakres projektowanych zmian

Przedmiotowy projekt ustawy o likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego przewiduje wprowadzenie w szczególności następujących rozwiązań prawnych:

1) zmiany w ustawie o samorządzie gminnym, mające na celu:

- zdefiniowanie pojęcia: „*liczba mieszkańców gminy*”;
- zmianę procedury zmian granic gmin poprzez uwzględnienie najczęstszych postulatów, dotyczących tej problematyki, tj.: 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 przez dookreślenie instytucji konsultacji, określeniu zasad rozliczeń finansowych między gminami czy też doprecyzowania zasad przekazywania mienia komunalnego przez Prezesa Rady Ministrów. Ponadto, w zakresie zmiany przepisów dotyczących zmian granic toczą się odrębne prace prowadzone przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego w ramach współpracy ze wszystkimi korporacjami samorządowymi, na podstawie upoważnienia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Pierwsze spotkanie ze stroną samorządową odbyło się 19 września 2025 r.;

- przyznanie wójtowi kompetencji w zakresie koordynacji projektowania planów i programów strategicznych oraz ich wdrażania przez urząd, jednostki organizacyjne i gminne osoby prawne, co stanowi realizację zadania określonego w Krajowej Polityce Miejskiej 20230;
 - umożliwienie komisjom rady gminy obradowania i podejmowania uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość;
 - zmianę przepisów regulujących zadania własne gminy dotyczących zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz poprzez uzupełnienie tego przepisu o uwzględnianie promowania rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej;
 - zniesienie ograniczenia w zakresie liczby zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
 - przyznanie radzie gminy fakultatywnej możliwości określenia zasad, na jakich członkom komisji wyborczych do organów jednostek pomocniczych będzie przysługiwać dieta;
 - rozciągnięcie mechanizmu pomocniczości również wobec nadzoru prawnego wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego, poprzez m.in. zwiększenie zadań i kompetencji wojewody w zakresie wskazywania nieprawidłowości w uchwale lub zarządzeniu organu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposobu i terminu ich usunięcia w prowadzonym postępowaniu nadzorczym. Z powyższym rozwiązaniem powiązano propozycję zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;
- 2) **zmiany w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej**, mające na celu:
- rozszerzenie katalogu: form organizacyjnych działalności kulturalnej o ośrodki kultury i instytucje kultury prowadzące działalność wydawniczą oraz form prowadzenia działalności kulturalnej przez podmioty, dla których głównym celem statutowym nie jest taka działalność o księgarnie, podmiotów wnioskujących o nadanie Medalu „Zasłużony Kulturze Gloria Artis” o inne organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, co powoduje też zmianę inicjatywy z marszałka województwa na zarząd województwa (dotychczas o przyznanie medalu ze strony administracji samorządowej może wnioskować wyłącznie marszałek województwa), podmiotów mogących objąć mecenatem instytucje kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego, o UE i inne organizacje międzynarodowe;
- 3) **zmiany w ustawie – Prawo energetyczne**, mające na celu:
- uzupełnienie katalogu zadań własnych gmin o działania promujące rozwój odnawialnych źródeł energii oraz upowszechnianie wiedzy dotyczącej odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej wśród mieszkańców gminy i innych podmiotów – są to zmiany wynikowe i spójne ze zmianami zaproponowanymi w zakresie ustawy o samorządzie gminnym;
- 4) **zmiany w ustawie – Prawo o ruchu drogowym**, mające na celu:
- umożliwienie powierzenia przez organy zarządzające ruchem (marszałka, starostę, prezydenta miasta) zarządzania ruchem jednostce organizacyjnej będącej zarządem drogi oraz organom zarządzającym ruchem (marszałkowi, staroście, prezydentowi miasta) oraz upoważniania - pracowników wykonujących te zadania;
- 5) **zmiany w ustawie o samorządzie powiatowym**, mające na celu:
- zdefiniowanie pojęcia „*liczba mieszkańców powiatu*”, umożliwienie komisjom rady powiatu obradowania i podejmowania uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, rozciągnięcie mechanizmu pomocniczości również wobec nadzoru prawnego wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego – w sposób analogiczny jak w przypadku zmian w ustawie o samorządzie gminnym;
- 6) **zmiany w ustawie o samorządzie województwa**, mające na celu:
- zdefiniowanie pojęcia „*liczba mieszkańców województwa*”, umożliwienie komisjom sejmiku województwa obradowania i podejmowania uchwał z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, rozciągnięcie mechanizmu pomocniczości również wobec nadzoru prawnego wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego – w sposób analogiczny jak w przypadku zmian w ustawie o samorządzie gminnym;
 - umożliwienie samorządowi województwa podejmowania i wspierania działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej;

- uregulowanie działalności spółek z o.o. i akcyjnych utworzonych przez samorząd województwa w obszarze kreowania polityki rozwoju bez względu na to, czy zadania z tego obszaru (określanie strategii rozwoju województwa i prowadzenie polityki rozwoju, w tym za pomocą instrumentów w postaci programów), w tym regionalnych funduszy rozwoju, będą wpisywać się w sferę użyteczności publicznej. W obecnym stanie prawnym kwestia kwalifikowania działań w tym obszarze, jako zadań ze sfery użyteczności publicznej, budzi kontrowersje w orzecznictwie i doktrynie. Propozycja ma na celu doprecyzowanie zakresu zadań w obszarze polityki rozwoju, które z reguły wykraczają poza sferę użyteczności publicznej;
 - doprecyzowanie brzmienia art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa poprzez usunięcie z treści wykonywania działalności w obszarze telekomunikacji, z uwagi, że wykonywanie przez samorząd województwa działalności w obszarze telekomunikacji mieści się w sferze użyteczności publicznej zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Zatem, taką działalność w zakresie telekomunikacji samorząd województwa może prowadzić na zasadach i w formach określonych w art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa;
 - uregulowanie zwrotu kosztów dojazdu radnych do siedziby organu samorządu województwa;
- 7) **zmiany w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych**, mające na celu:
- poszerzenie przeznaczenia środków NFZ na dofinansowanie programów polityki zdrowotnej realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- 8) **zmiany w ustawie o pracownikach samorządowych**, mające na celu:
- zapewnienie możliwości potwierdzania przez pracowników samorządowych swojej tożsamości za pomocą środków identyfikacji elektronicznej wydanych w systemach identyfikacji elektronicznej przyłączonych do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej;
- 9) **zmiany w ustawie o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych**, mające na celu:
- rezygnację z corocznego ustalania przez radę powiatu wysokości opłat za usunięcie i przechowywanie statków lub innych obiektów pływających na terenie danego powiatu.