KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, dnia 28 września 2026 r.

L.dz. 972/2026/W

OPINIA

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym

(RPW/30158/2026)

I. Przedmiot i zakres opinii

Przedmiotem opinii jest poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, oznaczony numerem RPW/30158/2026. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie Sejmu, jego deklarowanym celem jest usunięcie różnic w sytuacji prawnej mieszkańców tej samej gminy wynikających z faktu zamieszkiwania po jednej albo drugiej stronie administracyjnej granicy miasta. Projekt został w dniu 18 września 2026 r. skierowany m.in. do zaopiniowania przez Krajową Radę Radców Prawnych.

Projekt zakłada istotną zmianę dotychczasowego modelu funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy. W szczególności, przewiduje objęcie całego obszaru gmin liczących nie więcej niż 20 000 mieszkańców strukturą jednostek pomocniczych: osiedli na obszarze miasta oraz sołectw poza granicami miasta, ukształtowanie szczególnego ustroju osiedla, zbliżenie jego statusu prawnego do statusu sołectwa, objęcie osiedli mechanizmem funduszu sołeckiego oraz rozszerzenie uprawnień związanych z pełnieniem funkcji w organach jednostek pomocniczych.

Opinia koncentruje się przede wszystkim na systemowej zgodności proponowanych rozwiązań z konstrukcją samorządu gminnego, zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, konstytucyjną pozycją organów gminy w zakresie określania jej ustroju wewnętrznego, zasadą

równości, skutkami finansowymi regulacji oraz poprawnością legislacyjną projektowanych przepisów.

II. Ocena ogólnego kierunku projektowanych zmian

Deklarowany cel projektu, polegający na zwiększeniu możliwości uczestnictwa mieszkańców miast położonych w mniejszych gminach, w zarządzaniu sprawami bezpośrednio dotyczącymi społeczności lokalnych, należy uznać za cel mieszczący się w konstytucyjnej koncepcji decentralizacji oraz samorządności lokalnej. Nie ma przeszkód konstytucyjnych, aby ustawodawca wzmacniał instytucjonalne formy udziału mieszkańców w wykonywaniu zadań publicznych i kształtowaniu spraw lokalnych.

Zastrzeżenia powstają natomiast w odniesieniu do środków zaproponowanych w projekcie dla realizacji tego celu. Projekt nie ogranicza się bowiem do stworzenia dodatkowej możliwości tworzenia określonych jednostek pomocniczych lub do wzmocnienia ich pozycji. W odniesieniu do określonej kategorii gmin wprowadza obowiązek utworzenia jednostek pomocniczych, określa ich typ, przesądza zasadnicze elementy ich struktury organizacyjnej i sposobu wyłaniania organów, a ponadto wiąże ich funkcjonowanie z określonym mechanizmem finansowym.

Skumulowanie tych elementów prowadzi do **istotnego przesunięcia granicy pomiędzy regulacją ustawową a sferą pozostawioną dotychczas samodzielności ustrojowej gminy**. Dlatego projekt wymaga oceny nie tylko z perspektywy celowości ujednolicenia sytuacji mieszkańców, ale również z punktu widzenia konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego.

III. Obowiązek tworzenia jednostek pomocniczych a samodzielność gminy

Obowiązujący model opiera się na zasadzie fakultatywności tworzenia jednostek pomocniczych. Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina **może** tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa, dzielnice, osiedla oraz inne jednostki. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami albo z ich inicjatywy, natomiast zasady tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych określa statut gminy. Rozwiązanie to stanowi przejaw szerszej **zasady samodzielności organizacyjnej gminy**. Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego jest określany przez ich organy stanowiące w granicach ustaw. Z kolei art. 165 ust. 2 Konstytucji gwarantuje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ochronę sądową. Nie oznacza to oczywiście, że ustawodawca nie może ingerować w organizację wewnętrzną gminy. Sam art. 169 ust. 4 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że samodzielność ta wykonywana jest „w granicach ustaw”. Ustawodawca może więc ustanawiać

obowiązkowe elementy ustroju samorządowego. Nie powinien jednak ograniczać swobody organizacyjnej gminy w stopniu większym, niż jest to potrzebne do osiągnięcia określonego konstytucyjnie legitymowanego celu.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie traktuje samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako jedną z podstawowych cech ustrojowych samorządu, przy czym dopuszcza jej ograniczanie w drodze ustawy[1]. Z orzecznictwa wynika jednocześnie **potrzeba zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy ingerencją ustawodawcy a pozostawieniem wspólnotom lokalnym realnej przestrzeni do samodzielnego wykonywania powierzonych im zadań i organizowania własnych struktur**[2]. Na tym tle proponowany w projekcie obowiązek objęcia całego terytorium określonych gmin jednostkami pomocniczymi budzi wątpliwości przede wszystkim ze względu na swój automatyzm. Charakter przestrzenny i społeczny polskich gmin jest niezwykle zróżnicowany. Gminy o podobnej liczbie mieszkańców mogą różnić się powierzchnią, gęstością zaludnienia, układem osadniczym, stopniem urbanizacji, liczbą miejscowości oraz ukształtowaniem więzi lokalnych. Nie jest zatem oczywiste, że w każdej gminie należącej do kategorii objętej projektem identyczny model podziału na jednostki pomocnicze będzie rozwiązaniem optymalnym.

Z konstytucyjnego punktu widzenia bardziej przekonujące byłoby pozostawienie radzie gminy odpowiedniego zakresu swobody w ustalaniu podziału pomocniczego albo skonstruowanie ustawowych przesłanek obligujących do utworzenia jednostki pomocniczej w określonych okolicznościach, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości uwzględnienia miejscowych uwarunkowań.

IV. Kryterium 20 000 mieszkańców

Odrębnej analizy wymaga przyjęcie liczby 20 000 mieszkańców jako granicy stosowania projektowanych rozwiązań.

Liczba ta jest znana ustawodawstwu samorządowemu i wyborczemu; przykładowo, Kodeks wyborczy różnicuje model wyborów do rad gmin w zależności od tego, czy gmina liczy do 20 000 mieszkańców. Nie oznacza to jednak automatycznie, że ta sama granica jest odpowiednia przy określaniu obowiązkowego ustroju jednostek pomocniczych. *Ratio legis* regulacji wyborczej i regulacji dotyczącej pomocniczego podziału terytorialnego gminy jest, jednakże, zasadniczo odmienne.

[1] Por. m.in. tezy zawarte w następujących orzeczeniach polskiego sądu konstytucyjnego: wyrok TK z 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK ZU 5–6/1997; wyrok TK z 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK ZU 3/1998; wyrok TK z 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK ZU 2/1998; wyrok TK z 15 kwietnia 2002 r., K 23/01; wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK ZU 11/A/2005/

[2] Por. wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05.

Uzasadnienie projektu powinno zatem wyraźnie wskazywać, dlaczego właśnie liczba 20 000 mieszkańców wyznacza kategorię gmin, w których obowiązkowe powinno być objęcie całego obszaru sołectwami lub osiedlami. Samo odwołanie się do istniejącego w innych regulacjach podziału gmin na jednostki do i powyżej 20 000 mieszkańców nie jest wystarczającym uzasadnieniem materialnym.

Dodatkowo, przepisy powinny jednoznacznie określać datę, na którą ustalana jest liczba mieszkańców. Ma to istotne znaczenie praktyczne. Liczba mieszkańców gminy może oscylować wokół ustawowego progu, a powstanie lub wygaśnięcie obowiązku utworzenia jednostek pomocniczych nie powinno zależeć od przypadkowych i krótkotrwałych zmian demograficznych. Konieczne może być również określenie skutków przekroczenia progu w obydwu kierunkach. Projekt powinien odpowiedzieć na pytanie, czy w przypadku wzrostu liczby mieszkańców powyżej 20 000 utworzone wcześniej jednostki pomocnicze zachowują swój szczególny status, a także czy spadek liczby mieszkańców poniżej tej wartości powoduje automatycznie obowiązek przeprowadzenia reorganizacji gminy. Brak precyzyjnej regulacji w tym zakresie może prowadzić do istotnej niepewności prawnej oraz nieuzasadnionych kosztów kolejnych zmian ustrojowych.

V. Relacja projektowanego art. 36a do art. 37 ustawy o samorządzie gminnym

Jak się wydaje, szczególnie istotny problem legislacyjny występuje na tle relacji projektowanej regulacji szczególnego ustroju osiedla do obowiązującego art. 37 ustawy o samorządzie gminnym. Obecnie, zgodnie z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy, organem uchwałodawczym w dzielnicy lub osiedlu jest - co do zasady - rada, natomiast organem wykonawczym – zarząd, na którego czele stoi przewodniczący. Statut osiedla może wprawdzie przewidywać, że organem uchwałodawczym będzie ogólne zebranie mieszkańców, jednak również wówczas zebranie to wybiera zarząd osiedla.

Z kolei, projekt przewiduje dla osiedli objętych nową regulacją konstrukcję, zbliżoną do ustroju sołectwa: organem uchwałodawczym ma być zebranie mieszkańców, natomiast organem wykonawczym – jednoosobowy, wybierany bezpośrednio przewodniczący osiedla. Powstaje zatem wyraźna kolizja dwóch modeli organizacyjnych osiedla. Nie powinna ona być rozstrzygana wyłącznie za pomocą ogólnej reguły *lex specialis derogat legi generali*. Ustawa ustrojowa powinna w sposób jednoznaczny określać zakres zastosowania każdego z tych modeli. W szczególności zasadne byłoby uzupełnienie art. 37 ust. 1 o zastrzeżenie odnoszące się do projektowanego art. 36a, przykładowo przez nadanie początkowi przepisu brzmienia: **„***Z zastrzeżeniem art. 36a…”*.

Analogicznego uporządkowania wymagają kolejne ustępy art. 37, skoro szczególny model osiedla nie przewiduje zarządu, lecz jednoosobowy organ wykonawczy. Brak takiego rozgraniczenia może rodzić

spory dotyczące bezpośredniego stosowania art. 37 do osiedli utworzonych na podstawie projektowanej regulacji.

VI. Generalne zrównanie statusu osiedla i sołectwa

Projekt zmierza do szerokiego zrównania statusu określonych osiedli ze statusem sołectw. Sam kierunek takiej regulacji jest zrozumiały, jeżeli zamiarem ustawodawcy jest wyposażenie mieszkańców obszarów miejskich w analogiczne instrumenty partycypacji jak mieszkańców terenów wiejskich. Z legislacyjnego punktu widzenia należy jednak zachować ostrożność przy posługiwaniu się generalnymi odesłaniami nakazującymi odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących sołectwa do osiedla. Sołectwo i osiedle pozostają różnymi typami jednostek pomocniczych, funkcjonującymi w różnych realiach przestrzennych i społecznych. Nie wszystkie przepisy skonstruowane z myślą o sołectwie można automatycznie przenieść na osiedle. Dotyczy to zarówno nomenklatury organów, procedur wyborczych, jak i przepisów finansowych.

Jeżeli np. zamiarem ustawodawcy jest wprowadzenie nowego, szczególnego rodzaju osiedla, bardziej przejrzystym rozwiązaniem byłoby kompleksowe uregulowanie jego ustroju w ustawie o samorządzie gminnym i dokonanie punktowych zmian w innych ustawach zamiast ustanawiania szerokiej fikcji prawnej utożsamiającej osiedle z sołectwem.

Ma to szczególne znaczenie w świetle zasady określoności prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Adresaci ustawy – rady gmin, wójtowie, burmistrzowie, organy jednostek pomocniczych i sami mieszkańcy – powinni móc na podstawie przepisów ustalić zakres swoich kompetencji i obowiązków bez konieczności każdorazowego rozstrzygania, czy określony przepis dotyczący sołectwa daje się zastosować „odpowiednio” do osiedla.

VII. Objęcie osiedli mechanizmem funduszu sołeckiego

Projekt zakłada również objęcie nowych osiedli mechanizmem funkcjonującym obecnie na podstawie ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim. Według obowiązujących przepisów rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki. Ustawa określa następnie sposób obliczenia wysokości środków przypadających na poszczególne sołectwa oraz zasady ich przeznaczania.

Rozszerzenie tego instrumentu na osiedla może zwiększyć zakres bezpośredniego wpływu mieszkańców na przeznaczenie części środków budżetowych. Jednocześnie **powoduje** ono **istotne** konsekwencje systemowe i finansowe.

Po pierwsze, należałoby zapewne jednoznacznie określić, czy decyzja rady gminy dotycząca wyodrębnienia funduszu będzie odnosiła się łącznie do wszystkich sołectw i osiedli objętych projektowaną regulacją, czy też możliwe będzie zróżnicowanie tej decyzji. Po drugie zaś, przepisy powinny konsekwentnie dostosować terminologię ustawy o funduszu sołeckim. Mechaniczne zastępowanie w poszczególnych przepisach określenia „sołectwo" konstrukcją obejmującą również osiedle może nie być wystarczające, zwłaszcza w odniesieniu do kompetencji organów jednostki pomocniczej i procedury uchwalania wniosku o przeznaczenie środków. Po trzecie, objęcie nowych jednostek pomocniczych funduszem bezpośrednio przekłada się na skalę środków finansowych, które będą mogły zostać przeznaczone w tym trybie, a pośrednio także na wysokość zwrotów dokonywanych z budżetu państwa. Dlatego też regulacja ta **wymaga szczególnie dokładnej oceny skutków finansowych**.

VIII. Skutki finansowe i art. 167 Konstytucji

Projekt powoduje powstanie po stronie gmin nowych obowiązków organizacyjnych. Obejmują one w szczególności przygotowanie nowego podziału na jednostki pomocnicze, przeprowadzenie konsultacji, uchwalenie lub zmianę statutów, organizację wyborów, obsługę organów nowych jednostek oraz zapewnienie ich bieżącego funkcjonowania. Dostępne informacje o projekcie wskazują ponadto na konsekwencje finansowe związane z rozszerzeniem mechanizmu funduszu sołeckiego oraz świadczeń związanych z pełnieniem funkcji przewodniczącego osiedla.

Kwestia ta musi być rozpatrywana w świetle art. 167 Konstytucji. Przepis ten zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań i stanowi, że zmiany zakresu zadań i kompetencji powinny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że jednym z istotnych elementów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa, która wymaga zapewnienia tym jednostkom dochodów umożliwiających realizację przypisanych im zadań publicznych (wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., K 35/98). Nie przesądza to, że każde zwiększenie kosztów organizacyjnych samorządu wymaga ustanowienia odrębnego źródła finansowania. Projekt powinien jednak przedstawiać wiarygodną ocenę skali dodatkowych wydatków oraz wykazać, że nowe obowiązki nie spowodują obciążenia budżetów gmin niepozostającego w odpowiedniej proporcji do ich możliwości

finansowych. Problem ma tym większe znaczenie, że projekt dotyczyć ma przede wszystkim gmin mniejszych, których potencjał administracyjny i finansowy jest często ograniczony.

IX. Projekt a zasada równości

Projektodawcy wskazują na potrzebę usunięcia różnic pomiędzy mieszkańcami terenów wiejskich i mieszkańcami miast znajdujących się w obrębie tej samej gminy. Jest to argument wymagający uwzględnienia, jednak zasada równości nie oznacza obowiązku identycznego uregulowania wszystkich sytuacji faktycznych.

Sołectwa i osiedla miejskie funkcjonują w odmiennych uwarunkowaniach osadniczych, przestrzennych i społecznych. Zróżnicowanie ich konstrukcji prawnej nie stanowi zatem, samo w sobie, naruszenia zasady równości, jeżeli posiada racjonalne i pozostające w związku z celem regulacji uzasadnienie.

Jednocześnie projekt sam wprowadza nowe zróżnicowanie – pomiędzy mieszkańcami gmin do 20 000 mieszkańców oraz mieszkańcami gmin przekraczających tę liczbę. W pierwszej grupie mieszkańcy mają uzyskać ustawową gwarancję funkcjonowania określonego rodzaju jednostek pomocniczych, podczas gdy w drugiej ich tworzenie pozostanie co do zasady zależne od decyzji gminy.

Z tego względu przyjęcie progu 20 000 mieszkańców powinno zostać uzasadnione nie tylko względami organizacyjnymi, ale również w kontekście konstytucyjnej zasady równego traktowania.

X. Przepisy przejściowe i termin wejścia w życie

Projekt przewiduje trzydziestodniowe *vacatio legis*, przy czym wykonanie zasadniczych obowiązków organizacyjnych ma zostać przesunięte w czasie; według uzasadnienia pierwsze obowiązki gmin mają być realizowane do 31 grudnia 2028 r., a skutki finansowe związane z nowym rozwiązaniem mają wystąpić od roku budżetowego 2030.

Takie odroczenie należy ocenić jako potrzebne ze względu na zakres zmian. Sama długość okresu dostosowawczego nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów intertemporalnych.

Przepisy przejściowe powinny jednoznacznie uregulować sytuację istniejących już sołectw i osiedli, w tym jednostek, których granice lub ustrój nie odpowiadają modelowi przyjętemu w projektowanej ustawie. Dotyczy to zwłaszcza sołectw znajdujących się na terenach, które w wyniku wcześniejszych zmian granic administracyjnych zostały włączone do miast, oraz istniejących osiedli posiadających rady i zarządy.

Należałoby również ustawowo określić również inne kwestie przejściowe. Ustawodawca powinien przy tym unikać konieczności przeprowadzania w krótkich odstępach czasu kilku następujących po sobie reorganizacji tych samych jednostek.

XI. Uwagi legislacyjne

Jak się wydaje, projekt wymaga także uporządkowania pod względem techniki prawodawczej.

W pierwszej kolejności konieczne jest jednoznaczne rozgraniczenie szczególnego modelu osiedla przewidzianego dla gmin objętych projektowaną regulacją od ogólnego modelu osiedla określonego w art. 37 ustawy o samorządzie gminnym.

Po drugie, należy ograniczyć posługiwanie się szerokimi odesłaniami nakazującymi odpowiednie stosowanie regulacji odnoszących się do sołectw. Tam, gdzie projekt przyznaje organowi osiedla określone kompetencje, rozwiązaniem bardziej przejrzystym byłoby wskazanie ich wprost.

Po trzecie, konsekwentnego ujednolicenia wymaga terminologia.

Po czwarte, projekt powinien dokładnie wskazywać sposób ustalania liczby mieszkańców decydującej o objęciu gminy ustawowym obowiązkiem oraz konsekwencje późniejszej zmiany liczby mieszkańców.

XII. Konkluzje

1. Deklarowany cel projektu, polegający na wzmocnieniu lokalnej partycypacji i stworzeniu mieszkańcom obszarów miejskich małych gmin instrumentów zbliżonych do instrumentów dostępnych mieszkańcom sołectw, mieści się w konstytucyjnych ramach decentralizacji i samorządności lokalnej.

2. Projekt prowadzi jednak do istotnego ograniczenia dotychczasowej swobody gmin w zakresie tworzenia i kształtowania jednostek pomocniczych. Ocena tej ingerencji powinna uwzględniać art. 165 ust. 2 oraz art. 169 ust. 4 Konstytucji i konieczność pozostawienia organom gminy realnego zakresu samodzielności organizacyjnej.

3. Obowiązek objęcia całego terytorium gminy określonym rodzajem jednostek pomocniczych ma charakter daleko idący i powinien zostać szerzej uzasadniony, w szczególności z uwzględnieniem zróżnicowania układu osadniczego i warunków lokalnych poszczególnych gmin.

4. Przyjęcie granicy 20 000 mieszkańców wymaga materialnego uzasadnienia odnoszącego się bezpośrednio do ustroju jednostek pomocniczych. Należy jednocześnie określić datę ustalania liczby mieszkańców i skutki późniejszego przekroczenia ustawowego progu.

5. Konieczne jest jednoznaczne rozgraniczenie projektowanego szczególnego modelu osiedla od modelu określonego w obowiązującym art. 37 ustawy o samorządzie gminnym. W szczególności rozważenia wymaga rozpoczęcie art. 37 od zastrzeżenia: *„Z zastrzeżeniem art. 36a…”* i odpowiednie dostosowanie dalszych jego ustępów.

6. Generalne zrównywanie osiedla z sołectwem poprzez szerokie klauzule odpowiedniego stosowania przepisów może powodować wątpliwości interpretacyjne. Preferowane z perspektywy poprawności legislacyjnej jest precyzyjne wskazanie regulacji odnoszących się do każdego rodzaju jednostki.

7. Rozszerzenie mechanizmu funduszu sołeckiego na osiedla wymaga pełnego dostosowania ustawy o funduszu sołeckim, w tym jednoznacznego określenia kompetencji organów osiedla, sposobu obliczania środków oraz relacji decyzji rady gminy o wyodrębnieniu funduszu do poszczególnych rodzajów jednostek pomocniczych.

8. Skutki finansowe projektu powinny zostać przedstawione w sposób umożliwiający ocenę zgodności nowych obowiązków z konstytucyjnymi gwarancjami samodzielności finansowej gmin oraz z art. 167 Konstytucji.

9. Objęcie przewodniczących osiedli świadczeniem przysługującym obecnie sołtysom wymaga precyzyjnego określenia kręgu osób uprawnionych i uwzględnienia funkcjonowania innych modeli ustrojowych osiedli oraz pozostałych jednostek pomocniczych.

10. Przepisy przejściowe wymagają rozbudowania, zwłaszcza w zakresie losu istniejących jednostek pomocniczych, mandatów ich organów, obowiązujących statutów oraz harmonogramu dostosowania struktur gminy do nowych przepisów.

11. W konsekwencji, projekt zawiera rozwiązania służące zwiększeniu udziału mieszkańców w funkcjonowaniu wspólnot lokalnych, jednak z prawnego punktu widzenia wymaga istotnego dopracowania w zakresie zachowania samodzielności ustrojowej gmin, proporcjonalności ingerencji ustawodawczej, relacji projektowanego art. 36a do art. 37 ustawy o samorządzie gminnym, kryterium 20 000 mieszkańców, skutków finansowych oraz regulacji przejściowych. Usunięcie wskazanych wątpliwości pozwoliłoby na bardziej jednoznaczne

i spójne wkomponowanie projektowanych rozwiązań w obowiązujący system prawa samorządu terytorialnego.

Autor opinii: Prof. zw. dr hab. Rafał Stankiewicz, Kierownik Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych