SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 3312

Warszawa, 8 września 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o samorządzie gminnym.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Bartosza Romowicza.

(-) Agnieszka Buczyńska; (-) Adam Gomoła; (-) Piotr Górnikiewicz; (-) Michał Gramatyka; (-) Bożenna Hołownia; (-) Szymon Hołownia; (-) Adam Luboński; (-) Maja Ewa Nowak; (-) Łukasz Osmalak; (-) Bartosz Romowicz; (-) Ewa Schädler; (-) Piotr Paweł Strach; (-) Paweł Śliz; (-) Wioleta Tomczak; (-) Kamil Wnuk.

U S T A W A

z dnia … 2026 r.

o zmianie ustawy o samorządzie gminnym

Art. 1. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i 912) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 po ust. 1 dodaje się ust. 1a–1f w brzmieniu:

„1a. W gminie, w której liczba mieszkańców nie przekracza 20 000 i na obszarze której znajduje się miasto, tworzy się osiedla obejmujące łącznie cały obszar miasta.

1b. W gminie, w której liczba mieszkańców nie przekracza 20 000 i na obszarze której znajduje się miasto, tworzy się sołectwa obejmujące łącznie cały obszar gminy położony poza granicami miasta.

1c. W gminie, w której liczba mieszkańców nie przekracza 20 000 i na obszarze której nie znajduje się miasto, tworzy się sołectwa obejmujące łącznie cały obszar gminy.

1d. Liczbę mieszkańców gminy, o której mowa w ust. 1a–1c, ustala się według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podjęcia uchwały o utworzeniu osiedli albo sołectw, na podstawie danych ustalonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

1e. Liczbę i granice osiedli oraz sołectw ustala rada gminy, uwzględniając więzi społeczne, gospodarcze i przestrzenne łączące mieszkańców oraz układ urbanistyczny miasta i układ osadniczy pozostałego obszaru gminy.

1f. Zwiększenie liczby mieszkańców gminy ponad liczbę, o której mowa w ust. 1a–1c, nie stanowi podstawy zniesienia utworzonych osiedli oraz sołectw.”;

2) po art. 36 dodaje się art. 36a w brzmieniu:

„Art. 36a. 1. Organem uchwałodawczym w osiedlu, o którym mowa w art. 5 ust. 1a, jest ogólne zebranie mieszkańców osiedla, a organem wykonawczym – przewodniczący osiedla. Działalność przewodniczącego osiedla wspomaga rada osiedla.

2. Przewodniczący osiedla oraz członkowie rady osiedla są wybierani w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów stale zamieszkujących na obszarze tego osiedla i mających prawo wybieralności do rady gminy, przez stałych mieszkańców tego osiedla uprawnionych do głosowania.

3. Przewodniczący osiedla korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

4. Do osiedla, o którym mowa w art. 5 ust. 1a, stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 oraz z 2025 r. poz. 1436).

5. Do pełnienia funkcji przewodniczącego osiedla, o którym mowa w art. 5 ust. 1a, stosuje się przepisy ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1650).

6. Zaświadczenie potwierdzające okres pełnienia funkcji przewodniczącego osiedla wydaje wójt (burmistrz).

7. Do osiedla, o którym mowa w art. 5 ust. 1a, jego organów oraz jego statutu stosuje się przepisy ustawy dotyczące odpowiednio sołectwa, zebrania wiejskiego, sołtysa i rady sołeckiej. Przepisu art. 37 nie stosuje się.

8. Ilekroć w przepisach odrębnych jest mowa o sołectwie, zebraniu wiejskim, sołtysie lub radzie sołeckiej, rozumie się przez to odpowiednio osiedle, o którym mowa w art. 5 ust. 1a, ogólne zebranie mieszkańców osiedla, przewodniczącego osiedla oraz radę osiedla.”;

3) w art. 37e w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „art. 36 i art. 37” zastępuje się wyrazami „art. 36, art. 36a i art. 37”.

Art. 2. 1. Rada gminy w terminie do dnia 31 grudnia 2028 r. utworzy osiedla, o których mowa w art. 5 ust. 1a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz sołectwa, o których mowa w art. 5 ust. 1b i 1c ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nada im statuty oraz wprowadzi zmiany do statutu gminy.

2. Uchwały, o których mowa w ust. 1, wchodzą w życie nie później niż z dniem rozpoczęcia kadencji rady gminy następującej po kadencji trwającej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

3. Sołectwa istniejące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, obejmujące obszar położony poza granicami miasta, stają się sołectwami, o których mowa w art. 5 ust. 1b albo 1c ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

4. Obowiązek utworzenia sołectw, o którym mowa w ust. 1, dotyczy obszaru gminy nieobjętego sołectwami, o których mowa w ust. 3.

5. Sołectwa obejmujące obszar położony w granicach miasta znosi się albo dostosowuje ich granice w uchwałach, o których mowa w ust. 1.

6. Osiedla utworzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stają się osiedlami, o których mowa w art. 5 ust. 1a ustawy zmienianej w art. 1, z dniem wejścia w życie uchwał, o których mowa w ust. 1.

7. Organy jednostek pomocniczych, o których mowa w ust. 5 i 6, pełnią swoje funkcje do dnia wyboru organów osiedli, o którym mowa w art. 3.

Art. 3. 1. Pierwsze wybory przewodniczących osiedli oraz rad osiedli zarządza wójt (burmistrz) w terminie 3 miesięcy od dnia rozpoczęcia kadencji rady gminy następującej po kadencji trwającej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do pierwszych wyborów sołtysów oraz rad sołeckich w sołectwach utworzonych na podstawie uchwał, o których mowa w art. 2 ust. 1.

Art. 4. 1. Przepisy ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim stosuje się do osiedli, o których mowa w art. 5 ust. 1a ustawy zmienianej w art. 1, po raz pierwszy do funduszu sołeckiego na rok budżetowy 2030.

2. W odniesieniu do roku budżetowego 2030 termin przekazania wójtowi wniosku o przyznanie środków z funduszu sołeckiego przez osiedle, o którym mowa w ust. 1, oraz przez sołectwo utworzone na podstawie uchwał, o których mowa w art. 2 ust. 1, upływa z dniem 31 października 2029 r.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

U Z A S A D N I E N I E

Celem projektu ustawy jest usunięcie nierówności w położeniu prawnym mieszkańców jednej i tej samej gminy, wynikającej wyłącznie z tego, po której stronie granicy administracyjnej miasta znajduje się ich miejsce zamieszkania.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 z późn. zm., zwana dalej: „u.s.g.") przewiduje dwa odmienne modele jednostek pomocniczych: sołectwo (art. 36) oraz dzielnicę i osiedle (art. 37). Modele te różnią się nie tylko konstrukcją organów, lecz przede wszystkim zakresem uprawnień przypisanych im przez ustawy odrębne. Mieszkaniec części wiejskiej gminy miejsko-wiejskiej dysponuje zebraniami wiejskimi, bezpośrednio wybiera sołtysa, a jego sołectwo (jeżeli rada gminy wyodrębniła fundusz sołecki) otrzymuje ustawowo obliczoną, gwarantowaną kwotę środków, których wydatkowanie jest częściowo refundowane z budżetu państwa. Mieszkaniec części miejskiej tej samej gminy takich uprawnień nie ma.

Nierówność ta pogłębia się w następstwie postępującego procesu nadawania statusu miasta. Według stanu na dzień 1 stycznia 2026 r. w Polsce funkcjonuje 2479 gmin (1453 wiejskie, 724 miejsko-wiejskie i 302 miejskie – w tym 66 miast). Nadanie statusu miasta miejscowości nie zmienia w niczym rzeczywistej struktury osadniczej ani charakteru więzi społecznych, powoduje jednak w następstwie znoszenia lub przekształcania sołectw obejmujących obszar miasta utratę dostępu do funduszu sołeckiego, a przez osobę pełniącą funkcję organu wykonawczego możliwości nabycia świadczenia pieniężnego z tytułu pełnienia funkcji sołtysa.

Usunięcie zdiagnozowanej nierówności wymaga jednak działania systemowego. Dlatego projekt obejmuje obowiązkiem utworzenia jednostek pomocniczych łącznie cały obszar gminy, w której liczba mieszkańców nie przekracza 20 000 osiedlami obszar miasta, a sołectwami obszar położony poza jego granicami.

Ustawa:

1) zapewnia mieszkańcom miast położonych w małych gminach stworzenia realnej struktury samorządu przez wprowadzenie obowiązku utworzenia osiedli obejmujących łącznie cały obszar miasta w gminach liczących nie więcej niż 20 000 mieszkańców;

2) wprowadza obowiązek utworzenia sołectw obejmujących łącznie cały obszar takiej gminy położony poza granicami miasta, a w gminie, na obszarze której nie znajduje się miasto cały obszar gminy, zastępując obowiązkiem dotychczasową regułę fakultatywną;

3) zrównuje status prawny utworzonego osiedla ze statusem sołectwa;

4) tworzy ustrój osiedla przez zebranie mieszkańców jako organ uchwałodawczy i jednoosobowy, wybierany bezpośrednio przewodniczący osiedla jako organ wykonawczy;

5) obejmuje osiedla pełnym reżimem funduszu sołeckiego.

6) obejmuje przewodniczącego osiedla świadczeniem pieniężnym przysługującym dotychczas wyłącznie sołtysom.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.g. gmina może tworzyć jednostki pomocnicze. Ustawa nie przewiduje w tym zakresie żadnego obowiązku. Jak pokazuje praktyka w gminach miejsko-wiejskich obszar wiejski jest z reguły w całości podzielony na sołectwa, natomiast obszar miasta bardzo często nie jest objęty żadną jednostką pomocniczą.

Istota proponowanych rozwiązań:

1. Art. 1 pkt 1 projektu:

Ust. 1a wprowadza obowiązek utworzenia osiedli obejmujących łącznie cały obszar miasta w gminie liczącej nie więcej niż 20 000 mieszkańców, na której obszarze znajduje się miasto. Wymóg objęcia osiedlami łącznie całego obszaru miasta wyklucza rozwiązania fragmentaryczne, w których jednostkami pomocniczymi objęto by wyłącznie wybrane części miasta, pozostawiając pozostałych mieszkańców poza strukturą.

Ust. 1b i 1c wprowadzają konstrukcję podobną do ust. 1a. Ust. 1b dotyczy gminy, na obszarze której znajduje się miasto, sołectwa obejmują łącznie obszar gminy pozostały po wydzieleniu obszaru miasta objętego osiedlami. Ust. 1c dotyczy gminy, na obszarze której miasta nie ma, sołectwa obejmują łącznie cały obszar gminy.

Ust. 1a–1c wyczerpują łącznie cały obszar gminy. Żaden fragment nie pozostaje poza strukturą jednostek pomocniczych.

Rozdzielenie regulacji na dwa ustępy, zamiast jednej formuły posługującej się wyłącznie pojęciem obszaru położonego poza granicami miasta, ma na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych w gminach, na obszarze których miasto nie występuje.

Ust. 1d wskazuje dzień odniesienia i źródło danych o liczbie mieszkańców, tj. stan na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podjęcia uchwały, według danych ustalonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Rozwiązanie jest spójne ze sposobem ustalania liczby mieszkańców i eliminuje spory co do momentu i podstawy ustalenia progu.

Ust. 1e powierza radzie gminy ustalenie liczby i granic osiedli, nakazując uwzględnienie więzi społecznych, gospodarczych i przestrzennych łączących mieszkańców oraz układu urbanistycznego miasta. Kryteria te nawiązują do przesłanek ustalania granic gmin.

Ust. 1f wprowadza klauzulę ochronną, tj. przekroczenie progu 20 000 mieszkańców nie stanowi podstawy zniesienia utworzonych już osiedli. Przepis zapobiega cyklicznemu powstawaniu i znoszeniu jednostek pomocniczych wraz z wahaniami liczby ludności, i chroni stabilność struktur wspólnot osiedlowych oraz ciągłość realizowanych przez nie przedsięwzięć.

2. Art. 1 pkt 2 projektu - dodawany art. 36a:

Ust. 1 przesądza o modelu ustrojowym osiedla:

- organem uchwałodawczym jest obligatoryjnie ogólne zebranie mieszkańców osiedla,

- organem wykonawczym jest jednoosobowy przewodniczący osiedla, którego działalność wspomaga rada osiedla.

Konstrukcja jest wzorowana na art. 36 ust. 1 u.s.g. Rada osiedla, podobnie jak rada sołecka, nie jest organem jednostki pomocniczej, lecz ciałem wspomagającym.

Ust. 2 ustanawia tryb wyboru przewodniczącego osiedla i członków rady osiedla w głosowaniu tajnym i bezpośrednim, z nieograniczoną liczbą kandydatów, wybieranych przez stałych mieszkańców osiedla uprawnionych do głosowania. Wymóg stałego zamieszkiwania na obszarze osiedla i posiadania prawa wybieralności do rady gminy zapewnia rzeczywisty związek osoby pełniącej funkcję z lokalną wspólnotą i koresponduje z przesłankami wygaśnięcia mandatu określonymi w art. 37e u.s.g (nowo dodawany przepis w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, Druk 2649)

Ust. 3 przyznaje przewodniczącemu osiedla ochronę prawną przysługującą funkcjonariuszom publicznym.

Ust. 4 poddaje osiedle w całości reżimowi ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301, z późn. zm.). Przepis przesądza, że osiedle jest, na gruncie ustawy, traktowane jak sołectwo. Oznacza to w szczególności:

- ustawowo obliczoną wysokość środków,

- obowiązek przekazania informacji o wysokości środków,

- zwrot części wykonanych wydatków z budżetu państwa.

Decyzja o samym wyodrębnieniu funduszu pozostaje przy tym swobodną decyzją rady gminy.

Ust. 5 i 6 rozciągają na przewodniczącego osiedla reżim ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1650) i wskazują organ właściwy do wydania zaświadczenia potwierdzającego okres pełnienia funkcji tj. wójta (burmistrza).

Ust. 7 reguluje status prawny osiedla, jego organów i statutu w ramach którego stosuje się przepisy u.s.g. dotyczące odpowiednio sołectwa, zebrania wiejskiego, sołtysa i rady sołeckiej. Rozwiązanie to jest odesłaniem do odpowiednich przepisów. Zdanie drugie wyłącza stosowanie art. 37 u.s.g., co jest konsekwencją przyjęcia w ust. 1 odmiennego modelu organów.

Ust. 8 rozciąga ust. 7 na przepisy odrębne. Bez tego przepisu zrównanie statusu osiedla wymagałoby nowelizacji kilkudziesięciu ustaw, w których występują pojęcia „sołectwo", „zebranie wiejskie", „sołtys" i „rada sołecka".

3. Art. 1 pkt 3 projektu - art. 37e ust. 1

Zmiana ma charakter dostosowujący. Przepis art. 37e u.s.g. (nowo dodawany przepis w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, Druk 2649), regulujący przesłanki i tryb stwierdzania wygaśnięcia mandatu członków organów jednostek pomocniczych, odsyła we wprowadzeniu do art. 36 i art. 37 u.s.g. Z uwagi na dodawany art. 36a u.s.g. konieczne jest objęcie tym reżimem także organów osiedla, o którym mowa w art. 5 ust. 1a u.s.g. Pominięcie tej zmiany prowadziłoby do luki.

4. Przepisy przejściowe i dostosowujące:

Art. 2 ust. 1 i 2 wyznaczają radom gmin termin do dnia 31 grudnia 2028 r. na utworzenie osiedli, nadanie im statutów i dostosowanie statutu gminy, przy czym uchwały te wchodzą w życie nie później niż z dniem rozpoczęcia kadencji rady gminy następującej po kadencji

trwającej w dniu wejścia w życie ustawy. Powiązanie momentu wejścia w życie nowej struktury z początkiem kadencji porządkuje proces i pozwala przeprowadzić wybory organów osiedli równolegle z nowymi władzami gminy. Okres blisko dwóch lat na przygotowanie uchwał uwzględnia obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.

Art. 2 ust. 3 i 4 przesądzają o sytuacji sołectw istniejących w dniu wejścia w życie ustawy. Sołectwa te stają się z mocy prawa sołectwami, o których mowa w art. 5 ust. 1b albo 1c u.s.g. W konsekwencji obowiązek z art. 2 ust. 1 dotyczy w zakresie sołectw wyłącznie obszaru dotychczas nimi nieobjętego. Rozwiązanie to jest niezbędne dla zapewnienia ciągłości instytucjonalnej funkcjonujących sołectw.

Art. 2 ust. 5 nakazuje zniesienie albo dostosowanie granic sołectw obejmujących obszar położony w granicach miasta. Przepis usuwa stan, w którym na obszarze miasta funkcjonowałyby równolegle dwie kategorie jednostek pomocniczych. Rozwiązanie nie pogarsza sytuacji mieszkańców takich sołectw ani nie ogranicza ich uprawnień. Osiedle utworzone na podstawie art. 5 ust. 1a u.s.g. korzysta, na mocy art. 36a ust. 4, 7 i 8 u.s.g., z tego samego zakresu praw, w tym z pełnego reżimu funduszu sołeckiego.

Art. 2 ust. 6 i 7 zapewniają ciągłość instytucjonalną. Osiedla utworzone przed dniem wejścia w życie ustawy z mocy prawa stają się osiedlami, o których mowa w art. 5 ust. 1a u.s.g., a dotychczasowe organy jednostek pomocniczych pełnią funkcje do dnia wyboru organów osiedli.

Art. 3 ust. 1 zobowiązuje wójta (burmistrza) do zarządzenia pierwszych wyborów przewodniczących osiedli i rad osiedli w terminie 3 miesięcy od dnia rozpoczęcia kadencji rady gminy następującej po kadencji trwającej w dniu wejścia w życie ustawy.

Art. 3 ust. 2 nakazuje odpowiednie stosowanie regulacji do pierwszych wyborów sołtysów i rad sołeckich, jednak wyłącznie w sołectwach nowo utworzonych. Przepis nie ingeruje w kadencje organów sołectw istniejących, które trwają na dotychczasowych zasadach.

Art. 4 określa moment pierwszego zastosowania przepisów ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim do osiedli (rok budżetowy 2030) i wydłuża, wyłącznie w odniesieniu do tego roku, termin przekazania wójtowi wniosku osiedla do dnia 31 października 2029 r. Odstępstwo od terminu z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (30 września) jest niezbędne, ponieważ organy osiedli zostaną wybrane dopiero w toku 2029 r. Wydłużony termin pozostaje przy tym wcześniejszy niż termin przedłożenia projektu uchwały

budżetowej (art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Sołectwa istniejące pozostają objęte terminem ogólnym z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, ponieważ ich sytuacja prawna w zakresie funduszu nie ulega zmianie.

Vacatio legis projektu ustawy wynosi 30 dni od dnia ogłoszenia. Przyjęte vacatio legis zgodne będzie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.). Ustawa nie nakłada na adresatów obowiązków wymagalnych z dniem wejścia w życie. Pierwsze obowiązki gmin są odroczone do dnia 31 grudnia 2028 r., a skutki finansowe do roku budżetowego 2030.

Projekt nie zawiera upoważnień do wydania aktów wykonawczych.

Skutki prawne - projekt nie narusza samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zakres ingerencji pozostaje proporcjonalny, gdyż ustawa rozstrzyga o obowiązku utworzenia osiedli oraz o modelu ich organów, pozostawiając radzie gminy ustalenie ich liczby i granic, treści statutów oraz decyzję o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego.

Skutki społeczne - regulacja obejmie mieszkańców miast położonych w gminach liczących nie więcej niż 20 000 mieszkańców. Do bezpośrednich skutków społecznych należeć będzie:

- umożliwienie mieszkańcom małych miast decydowania o przedsięwzięciach realizowanych w ich najbliższym otoczeniu,

- uzyskanie stałego przedstawiciela wspólnoty osiedlowej wobec organów gminy,

- wzmocnienie mechanizmów bezpośredniej demokracji (ogólne zebranie mieszkańców),

- usunięcie poczucia nierównego traktowania mieszkańców miasta i wsi w obrębie jednej gminy.

Doświadczenia funduszu sołeckiego wskazują na jego istotny wpływ na aktywność społeczną i liczbę inicjatyw obywatelskich.

Skutkiem pośrednim będzie zwiększenie stabilności instytucjonalnej wspólnot lokalnych w miejscowościach, które uzyskały status miasta (utrata statusu wsi przestanie oznaczać utratę uprawnień wspólnoty).

Skutki gospodarcze - skierowanie na rynki lokalne dodatkowego popytu na drobne roboty budowlane, usługi komunalne, dostawy wyposażenia i usługi kulturalne, realizowane w ramach przedsięwzięć osiedlowych. Odbiorcami tych zamówień będą w przeważającej mierze mikroprzedsiębiorcy i mali przedsiębiorcy prowadzący działalność na obszarze gminy.

Skutki finansowe - zwiększenie wydatków z tytułu zwrotu gminom części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego. Drugim, odroczonym skutkiem jest wypłata świadczeń pieniężnych przewodniczącym osiedli. Koszty na tym etapie są trudne do oszacowania, gdyż przepisy zaczną obowiązywać dopiero za kilka lat.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego - koszty będą pokrywane z aktualnie obowiązującego funduszu sołeckiego. Koszty na tym etapie są trudne do oszacowania, gdyż przepisy zaczną obowiązywać dopiero za kilka lat.

Źródła finansowania - projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa. Wydatki z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego zostaną sfinansowane z tej samej części budżetu państwa, z której finansowany jest obecnie zwrot dla sołectw, w ramach corocznie planowanych limitów wydatków. Wydatki z tytułu świadczeń pieniężnych zostaną sfinansowane z części budżetu państwa, z której finansowane jest świadczenie pieniężne z tytułu pełnienia funkcji sołtysa, wypłacane za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Koszty na tym etapie są trudne do oszacowania, gdyż przepisy zaczną obowiązywać dopiero za kilka lat. Rozszerzenie obowiązku na sołectwa nie generuje dodatkowych skutków finansowych. Sołectwa istniejące zachowują swój byt prawny i statuty, a ich sytuacja w zakresie funduszu sołeckiego oraz świadczenia pieniężnego z tytułu pełnienia funkcji sołtysa nie ulega zmianie. Dodatkowe skutki mogą wystąpić wyłącznie w nieistotnym zakresie obszarów dotychczas nieobjętych sołectwami.

Projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Zawarte w projekcie regulacje nie będą miały wpływ na mikro, małych i średnich przedsiębiorców, zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.).

Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie podlega procedurze notyfikacji.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)
projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Pan poseł Bartosz Romowicz

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

a) Problemy:
Mieszkańcy jednej gminy są traktowani odmiennie w zależności od tego, czy zamieszkują jej część miejską, czy wiejską. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwana dalej „u.s.g.") przewiduje dwa modele jednostek pomocniczych tj. sołectwo oraz dzielnicę i osiedle. Różnią się one nie tylko konstrukcją organów, ale przede wszystkim uprawnieniami przyznanymi w ustawach odrębnych. Na obszarze wiejskim gminy działa zebranie wiejskie i bezpośrednio wybierany jest sołtys, a sołectwo objęte jest funduszem sołeckim. Na obszarze miasta w tej samej gminie bardzo często nie funkcjonuje żadna jednostka pomocnicza.
Projektowane rozwiązanie ograniczone wyłącznie do obszaru miasta powielałoby zdiagnozowany problem. Mieszkańcy obszaru gminy położonego poza granicami miasta pozostawaliby przy fakultatywnej regule z art. 5 ust. 1 u.s.g., podczas gdy mieszkańcy miasta uzyskaliby gwarancję ustawową.

b) Proponowane rozwiązania:
Obowiązek utworzenia osiedli obejmujących łącznie cały obszar miasta w gminie liczącej nie więcej niż 20 000 mieszkańców, z określeniem źródła danych o liczbie mieszkańców, z pozostawieniem radzie gminy ustalenia liczby i granic osiedli według kryteriów więzi społecznych, gospodarczych i przestrzennych oraz układu urbanistycznego oraz z klauzulą ochronną wyłączającą zniesienie osiedli po przekroczeniu progu 20 000 mieszkańców.
Podobny obowiązek zaproponowano w zakresie utworzenia sołectw obejmujących łącznie cały obszar gminy położony poza granicami miasta, a w gminie, na obszarze której miasto nie występuje cały obszar gminy. Przepisy art. 5 ust. 1a–1c u.s.g. wyczerpują łącznie cały obszar gminy.
Nowy model ustrojowy osiedla:
- ogólne zebranie mieszkańców jako obligatoryjny organ uchwałodawczy,
- jednoosobowy przewodniczący osiedla wybierany bezpośrednio jako organ wykonawczy,
- rada osiedla jako organ wspomagający,
- ochrona prawna funkcjonariusza publicznego.

Objęcie osiedla reżimem funduszu sołeckiego, łącznie z gwarancją wysokości środków i zwrotem części wydatków z budżetu państwa.
Objęcie przewodniczącego osiedla świadczeniem pieniężnym przysługującym sołtysom, z wskazaniem wójta (burmistrza) jako organu wydającego zaświadczenie.

Przepisy przejściowe i dostosowujące:
- termin do 31 grudnia 2028 r. na utworzenie osiedli i nadanie statutów,
- wejście w życie uchwał nie później niż z początkiem następnej kadencji rady gminy,
- przekształcenie z mocy prawa istniejących sołectw w sołectwa w rozumieniu nowych przepisów,
- ograniczenie obowiązku tworzenia sołectw do obszaru dotychczas nimi nieobjętego,
- zniesienie albo dostosowanie granic sołectw położonych w granicach miast,
- pierwsze wybory sołtysów wyłącznie w sołectwach nowo utworzonych, bez ingerencji w kadencje organów sołectw istniejących,
- przekształcenie z mocy prawa istniejących osiedli,
- pierwsze wybory w terminie 3 miesięcy od rozpoczęcia kadencji,
- pierwsze zastosowanie funduszu sołeckiego do roku budżetowego 2030 z wydłużonym terminem złożenia wniosku (31 października 2029 r.).

c) Skutki braku zmiany:
Utrzymanie zróżnicowania uprawnień mieszkańców tej samej wspólnoty samorządowej według kryterium nieistotnego z punktu widzenia celu regulacji.
Postępujące, automatyczne wygaszanie uprawnień wspólnot lokalnych wraz z kolejnymi rozporządzeniami nadającymi status miasta.
Brak struktury przedstawicielskiej na poziomie małych gmin, w znacznej części małych miast.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- **Nie**

Cel, który ma być osiągnięty za pomocą przedmiotowego projektu ustawy nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż zaproponowane w projekcie.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3-5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Różnica między stanem dotychczasowym a projektowanym:
Projekt posługuje się wyłącznie pojęciami zdefiniowanymi lub utrwalonymi w u.s.g. („jednostka pomocnicza", „osiedle", „ogólne zebranie mieszkańców", „organ uchwałodawczy", „organ wykonawczy"). Nowe określenia „przewodniczący osiedla" i „rada osiedla" są konstrukcyjnymi odpowiednikami „sołtysa" i „rady sołeckiej".

W projekcie ustawy zastosowano technikę odesłania zamiast powielania przepisów o sołectwie. W aktualnym brzmieniu przepisów nie ma odpowiednika organu pomocniczego w zakresie sołectwa.

W odniesieniu do sołectw dotychczasowa reguła fakultatywna zostaje w gminach zastąpiona obowiązkiem ustawowym obejmującym łącznie cały obszar gminy położony poza granicami miasta (gmina nie przekraczająca 20 000 mieszkańców). Zmiana nie modyfikuje ustroju sołectwa, kompetencji jego organów ani jego sytuacji w zakresie funduszu sołeckiego i świadczenia pieniężnego z tytułu pełnienia funkcji sołtysa. Sołectwa istniejące zachowują byt prawny i statuty, a kadencje ich organów pozostają nienaruszone.

Projekt nie zawiera upoważnień do wydania aktów wykonawczych, zatem nie zachodzi potrzeba rozstrzygania o obowiązywaniu dotychczasowych przepisów wykonawczych.

Termin wejścia w życie i przepisy przejściowe:
Vacatio legis projektu ustawy wynosi 30 dni od dnia ogłoszenia. Przyjęte vacatio legis zgodne będzie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.
Ustawa nie nakłada na adresatów obowiązków wymagalnych z dniem wejścia w życie. Pierwsze obowiązki gmin są odroczone do dnia 31 grudnia 2028 r., a skutki finansowe do roku budżetowego 2030.

Przepisy przejściowe i dostosowujące:
- termin do 31 grudnia 2028 r. na utworzenie osiedli i nadanie statutów,
- wejście w życie uchwał nie później niż z początkiem następnej kadencji rady gminy,
- zniesienie albo dostosowanie granic sołectw w granicach miast,
- przekształcenie z mocy prawa istniejących osiedli,
- pierwsze wybory w terminie 3 miesięcy od rozpoczęcia kadencji,
- pierwsze zastosowanie funduszu sołeckiego do roku budżetowego 2030 z wydłużonym terminem złożenia wniosku (31 października 2029 r.).

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

a) Podmioty, na które oddziałuje projekt:
- Mieszkańcy miast w gminach do 20 000 mieszkańców,
- Mieszkańcy obszaru gminy położonego poza granicami miasta w gminach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 20 000,
- Gminy objęte obowiązkiem,
- Sołtysi sołectw położonych w granicach miast

b) Liczebność:
- Mieszkańcy miast w gminach do 20 000 mieszkańców - trudne do oszacowania,
- Gminy objęte obowiązkiem, w których może powstać obowiązek utworzenia osiedli - ok. 724,
- Gminy w których utworzono sołectwa - ok. 2 172 gminy,
- Sołtysi sołectw położonych w granicach miast – ok. 2 172 gmin.

c) Wpływ:
- uzyskanie przez mieszkańców miast w małych gminach prawa do współdecydowania o przedsięwzięciach realizowanych w ich najbliższym otoczeniu.
- uzyskanie stałego, wybieranego bezpośrednio przedstawiciela wspólnoty osiedlowej wobec organów gminy,
- usunięcie poczucia nierównego traktowania mieszkańców miasta i wsi w obrębie jednej gminy,
- stabilizacja, utrata statusu wsi przestaje oznaczać utratę uprawnień wspólnoty,
- uzyskanie przez mieszkańców obszaru gminy położonego poza granicami miasta ustawowej gwarancji funkcjonowania sołectwa,
- zapewnienie objęcia sołectwami łącznie całego obszaru gminy, bez obszarów pozostających poza strukturą jednostek pomocniczych,
- wyłączenie możliwości zniesienia sołectwa bez zapewnienia pokrycia jego obszaru.

d) Skutki:
- wzrost aktywności obywatelskiej (doświadczenia funduszu sołeckiego wskazują na istotny przyrost liczby inicjatyw lokalnych po jego wprowadzeniu),
- skutek negatywny to przejściowe obciążenie organizacyjne urzędów gmin w latach 2028–2029 (konsultacje, statuty, wybory).

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

a) Podmioty:

Projekt nie oddziałuje bezpośrednio na przedsiębiorców. Oddziaływanie pośrednie dotyczy mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców prowadzących działalność na obszarze gmin objętych regulacją (ok. 724 gmin), którzy są typowymi wykonawcami przedsięwzięć finansowanych z funduszu sołeckiego, tj. drobnych robót budowlanych i remontowych, dostaw wyposażenia, usług komunalnych, kulturalnych i sportowych.

b) Liczebność:

ok. 2 177 gminy (wartość łączna w zakresie osiedli i sołectw).

c) Wpływ:

Projekt nie nakłada na przedsiębiorców obowiązków, nie wprowadza koncesji, zezwoleń, wpisów do rejestrów ani obowiązków sprawozdawczych. Nie oddziałuje na rynek pracy, konkurencyjność czy inflację.

d) Skutki:

Trudne do oszacowania.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

a) Podmioty sektora finansów publicznych:
- budżet państwa,
- budżety gmin.

b) Liczebność:
- ok. 2177 gmin.

c) Wpływ:
- po stronie gmin: konieczność przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, opracowania i uchwalenia statutów oraz zorganizowania wyborów w latach 2028–2029, a następnie bieżącej obsługi administracyjnej osiedli,
- po stronie wojewodów i ministra właściwego do spraw administracji publicznej: zwiększenie liczby jednostek objętych sprawozdawczością funduszu sołeckiego

d) Wpływ na dochody/wydatki:
Koszty będą pokrywane z aktualnie obowiązującego funduszu sołeckiego. Koszty na tym etapie są trudne do oszacowania, gdyż przepisy zaczną obowiązywać dopiero za kilka lat.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa. Wydatki z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego zostaną sfinansowane z tej samej części budżetu państwa, z której finansowany jest obecnie zwrot dla sołectw, w ramach corocznie planowanych limitów wydatków. Wydatki z tytułu świadczeń pieniężnych zostaną sfinansowane z części budżetu państwa, z której finansowane jest świadczenie pieniężne z tytułu pełnienia funkcji sołtysa, wypłacane za pośrednictwem Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Koszty na tym etapie są trudne do oszacowania, gdyż przepisy zaczną obowiązywać dopiero za kilka lat.
Rozszerzenie obowiązku na sołectwa nie generuje dodatkowych skutków finansowych. Sołectwa istniejące zachowują swój byt prawny i statuty, a ich sytuacja w zakresie funduszu sołeckiego oraz świadczenia pieniężnego z tytułu pełnienia funkcji sołtysa nie ulega zmianie. Dodatkowe skutki mogą wystąpić wyłącznie w nieistotnym zakresie obszarów dotychczas nieobjętych sołectwami. Ewentualne dodatkowe wydatki związane z objęciem sołectwami obszarów dotychczas nimi nieobjętych zostaną sfinansowane z tych samych części budżetu państwa, z których finansowany jest obecnie zwrot części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego oraz świadczenie pieniężne z tytułu pełnienia funkcji sołtysa, w ramach corocznie planowanych limitów wydatków.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

- **Nie**

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

Warszawa, 21 września 2026 r.

BEOS-WPEiM-2268/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.293.9.2026
Data wpływu 24.09.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartosz Romowicz)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

W projekcie przewidziane są zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[1] (dalej: ustawa). Zgodnie z projektowanymi art. 5 ust. 1a-1f ustawy w gminie, w której liczba mieszkańców nie przekracza 20 000 i na obszarze której znajduje się miasto, mają być tworzone osiedla obejmujące łącznie cały obszar miasta. W gminie, w której liczba mieszkańców nie przekracza 20 000 i na obszarze której znajduje się miasto, mają być tworzone sołectwa obejmujące łącznie cały obszar gminy położony poza granicami miasta. W gminie, w której liczba mieszkańców nie przekracza 20 000 i na obszarze której nie znajduje się miasto, mają być tworzone sołectwa obejmujące łącznie cały obszar gminy. Liczba mieszkańców gminy ma być ustalana według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podjęcia uchwały o utworzeniu osiedli albo sołectw, na podstawie danych ustalonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Liczbę i granice osiedli oraz sołectw ma ustalać rada gminy, uwzględniając więzi społeczne, gospodarcze i przestrzenne łączące mieszkańców oraz układ urbanistyczny miasta i układ osadniczy pozostałego obszaru gminy. Zwiększenie liczby mieszkańców gminy nie będzie stanowić podstawy zniesienia utworzonych osiedli oraz sołectw. W dodawanym art. 36a ustawy ma zostać określony ustrój nowych osiedli, zasady wyboru ich organów

[1] Dz. U. z 2026 r. poz. 662, ze zm.

oraz zrównanie ich status z sołectwami, w szczególności poprzez objęcie ich przepisami o funduszu sołeckim i świadczeniu pieniężnym dla sołtysów.

W art. 2 projektu zawarto przepisy przejściowe dotyczące utworzenia osiedli i sołectw, dostosowania ich granic i statutów oraz zachowania ciągłości działania dotychczasowych organów. W art. 3 projektu uregulowano pierwsze wybory organów utworzonych osiedli i sołectw, natomiast w art. 4 projektu określono pierwsze zastosowanie funduszu sołeckiego do nowych osiedli.

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

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje zagadnień objętych projektem ustawy.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przepisy projektu ustawy nie są objęte zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Autor:
Wojciech Miller
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

Warszawa, 21 września 2026 r.

BEOS-WPEiM-2269/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.293.10.2026
Data wpływu 24.09.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartosz Romowicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

W projekcie przewidziane są zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[1] (dalej: ustawa). Zgodnie z projektowanymi art. 5 ust. 1a-1f ustawy w gminie, w której liczba mieszkańców nie przekracza 20 000 i na obszarze której znajduje się miasto, mają być tworzone osiedla obejmujące łącznie cały obszar miasta. W gminie, w której liczba mieszkańców nie przekracza 20 000 i na obszarze której znajduje się miasto, mają być tworzone sołectwa obejmujące łącznie cały obszar gminy położony poza granicami miasta. W gminie, w której liczba mieszkańców nie przekracza 20 000 i na obszarze której nie znajduje się miasto, mają być tworzone sołectwa obejmujące łącznie cały obszar gminy. Liczba mieszkańców gminy ma być ustalana według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podjęcia uchwały o utworzeniu osiedli albo sołectw, na podstawie danych ustalonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Liczbę i granice osiedli oraz sołectw ma ustalać rada gminy, uwzględniając więzi społeczne, gospodarcze i przestrzenne łączące mieszkańców oraz układ urbanistyczny miasta i układ osadniczy pozostałego obszaru gminy. Zwiększenie liczby mieszkańców gminy nie będzie stanowić podstawy zniesienia utworzonych osiedli oraz sołectw. W dodawanym art. 36a ustawy ma zostać określony ustrój nowych osiedli, zasady wyboru ich organów oraz zrównanie ich status z sołectwami, w szczególności poprzez objęcie ich przepisami o funduszu sołeckim i świadczeniu pieniężnym dla sołtysów.

W art. 2 projektu zawarto przepisy przejściowe dotyczące utworzenia osiedli i sołectw, dostosowania ich granic i statutów oraz zachowania ciągłości

[1] Dz. U. z 2026 r. poz. 662, ze zm.

działania dotychczasowych organów. W art. 3 projektu uregulowano pierwsze wybory organów utworzonych osiedli i sołectw, natomiast w art. 4 projektu określono pierwsze zastosowanie funduszu sołeckiego do nowych osiedli.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym **nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:
Wojciech Miller
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Polska 2050
Klub Parlamentarny

Klub Parlamentarny Polska 2050
ul. Wiejska 4/6/8
00-489 Warszawa
tel. 226942912
e-mail: kp-polska2050@kluby.sejm.pl
REGON:526953069
NIP: 7011174948

Warszawa, dn. 20.10.2026 r.

Przedstawiciel Wnioskodawców
Poseł na Sejm RP

RPW/35597/2026 – 1P
EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026 – 10 – 22
Data wpływu: 2026 – 10 – 22

Pani
Monika Wielichowska
Wicemarszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałkini,

w odpowiedzi na pismo z dnia 7 października br. odnośnie uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, przedstawiam uzupełniony fragment uzasadnienia.

Z wyrazami szacunku

Bartosz Romowicz

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.293.14.2026
Data wpływu 22.10.2026

Projekt wywołuje skutki finansowe ze:

- zwrotu z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, przypadających na osiedla (art. 36a ust. 4 projektu w związku z art. 3 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim);

- świadczeń pieniężnych dla przewodniczących osiedli (art. 36a ust. 5 i 6 projektu);

- kosztów organizacyjnych gmin związanych z utworzeniem osiedli i przeprowadzeniem pierwszych wyborów.

Nowym skutkiem dla budżetu państwa będzie zwrot. Aktualnie obowiązujący art. 7a ustawy o funduszu sołeckim pozwala radzie gminy, która wyodrębniła fundusz sołecki, wyodrębnić także środki na przedsięwzięcia w innych niż sołectwo jednostkach pomocniczych. Przepis ten nie daje jednak prawa do zwrotu, ponieważ ust. 2 odsyła wyłącznie do art. 2, art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4–7 ustawy. Sam fundusz nie jest nowym wydatkiem gminy w sensie ekonomicznym (wyodrębnia część wydatków na zadania własne gminy, a decyzja o jego wyodrębnieniu pozostaje przy radzie gminy, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim).

Odroczenie skutków utrudnia ich oszacowanie. Zgodnie z propozycją rozwiązań pierwsze wybory organów osiedli odbędą się w 2029 r. (art. 3 ust. 1 projektu), a fundusz w osiedlach zostanie po raz pierwszy wyodrębniony na rok budżetowy 2030 (art. 4 ust. 1 projektu). Natomiast zwrot obejmuje wydatki wykonane w roku poprzedzającym (art. 3 ust. 7 zdanie drugie ustawy o funduszu sołeckim), więc pierwszy zwrot nastąpi w 2031 r.

Odnośnie świadczenia przysługującego po pełnieniu funkcji przewodniczącego osiedla przez co najmniej 7 lat (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa) nastąpi najwcześniej w ostatnim kwartale 2036 r.

W latach 2027–2030 projekt nie wywoła skutków dla budżetu państwa.

Szacunek obejmuje 721 gmin liczących nie więcej niż 20 000 mieszkańców, na obszarze których znajduje się miasto (123 gminy miejskie i 598 gmin miejsko-wiejskich). Część miejską tych gmin zamieszkuje około 3,78 mln osób. Wysokość środków oblicza się według wzoru z art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim. Projekt pozostawia ustalenie liczby osiedli radzie gminy (art. 5 ust. 1e

projektu), a od tej liczby zależy wysokość funduszu. Za wariant podstawowy przyjęto wariant liczących przeciętnie ok. 1 000 mieszkańców (ok. 3 780 osiedli).

Obowiązek utworzenia sołectw (art. 5 ust. 1b i 1c projektu) nie wywołuje istotnych skutków, gdyż sołectwa funkcjonują w 2 172 gminach, a gmin wiejskich i miejsko-wiejskich jest łącznie 2 177.

W wariancie podstawowym wydatki budżetu państwa z tytułu zwrotu wyniosą 33,0 mln zł w 2031 r., 44,0 mln zł w 2032 r. i 55,0 mln zł rocznie od 2033 r. (do roku 2036). W 2036 r. dojdzie wydatek na świadczenie w wysokości 1,3 mln zł (świadczenia przysługujące przewodniczącym osiedli). Łączny skutek dla budżetu państwa w latach 2027–2036 powinien wynieść ok. 298 mln zł.

Źródła finansowania

Zwrot części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w osiedlach zostanie sfinansowany ze środków budżetu państwa przeznaczanych na zwrot. Środki te przekazują gminom wojewodowie w formie dotacji celowej (art. 3 ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim) i wymagają one odpowiedniego zwiększenia, począwszy od ustawy budżetowej na rok 2031.

Świadczenie pieniężne dla przewodniczących osiedli finansuje budżet państwa, z tej samej części, z której finansowane jest świadczenie dla sołtysów. Skutek wystąpi po raz pierwszy w 2036 r.

Koszty organizacyjne i bieżące gmin oraz wydatki w ramach funduszu w części niepodlegającej zwrotowi zostaną pokryte z dochodów własnych gmin.

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

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.293.12.2026
Data wpływu 09.X.26r.

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

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH
ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Siedziba: Pałac Kultury i Nauki, 27 piętro, 00-901 Warszawa,
Plac Defilad 1, skr. poczt. 7, tel. 22 656 63 34, fax 22 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-303 Nowy Sącz, skr. poczt. 87,
tel. 18 477 86 00, fax 18 477 86 11, e-mail: biuro@zpp.pl, www.zpp.pl

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ZARZĄD

PREZES
Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI
Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI
Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI
Adam Krzysztoń
POWIAT ŁAŃCUCKI
Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI
Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI
Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI
Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)
Zbigniew Szurnski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE
Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI
Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI
Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI
Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI
Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA
Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI
Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI
Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI
Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI
Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI
Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI
Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA
PRZEWODNICZĄCY
Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI
Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO
Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI
Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI
CZŁONKOWIE
Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI
Leszek Bajon
POWIAT SŁUBICKI
Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI
Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI
Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI
Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA
Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/304/26

Warszawa, 1 października 2026 roku

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.293.13.2026
Data wpływu 09.X.26r.

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w nawiązaniu do korespondencji z 21 września 2026 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (RPW/30158/2026) przedkładam opinię Związku Powiatów Polskich do przedmiotowego projektu.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że sołectwa czy dzielnice (osiedla) są zgodnie z art. 35 i nast. ustawy o samorządzie gminnym jedynie jednostką pomocniczą nie zaś kolejną jednostką samorządu terytorialnego. Stanowią one część większej struktury jaką jest gmina. Jak sama nazwa wskazuje podmioty takie mają pomocniczy charakter, wykonują zadania gminy im powierzone i działają w ramach podmiotowości prawnej gminy. Konkretne sołectwo czy dzielnica (osiedle) i jego organy są w pełni podporządkowane organom gminy na zasadach uregulowanych w statutach.

W związku z powyższym, a także opierając się na konstytucyjnej zasadzie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego Związek Powiatów Polskich uważa, że kwestia tworzenia osiedli i sołectw powinna pozostawać w gestii gmin, w ramach których dane jednostki pomocnicze są tworzone. Proponowane w projekcie rozwiązania spowodują obligatoryjne, nieuzasadnione rozdrobnienie ale także chaos legislacyjny w związku z przyjęciem w projektowanym art. 5 ust. 1a wyjątkowych sytuacji, w których tworzy się osiedla, przy jednoczesnym utrzymaniu art. 37 ustawy o samorządzie gminnym, który dotyczy dzielnic (osiedli) tworzonych fakultatywnie. Do obu tych jednostek będą miały w związku z proponowanymi regulacjami zastosowanie różne rozwiązania, co nie wydaje się zabiegiem racjonalnym.

W projekcie zaproponowano także, że do tworzonych obligatoryjnie osiedli, będą miały zastosowanie przepisy ustawy o funduszu sołeckim. Jak wskazują projektodawcy wynika to z faktu, że mieszkańcy części wiejskiej gminy miejsko-

ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

wiejskiej w zakresie utworzonego sołectwa, dysponują ustawowo obliczoną, gwarantowaną kwotą środków (jeżeli rada gminy wyodrębniła fundusz sołecki), natomiast mieszkaniec części miejskiej tej gminy takich uprawnień nie ma. I o ile rzeczywiście fundusz sołecki dedykowany jest wydatkom sołectw, to jednak również ma on charakter fakultatywny (to gmina decyduje o jego utworzeniu). Co jednak wymaga podkreślenia, ustawa o samorządzie gminnym w art. 5a przewiduje instytucje budżetu obywatelskiego. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Dodatkowo w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Z powyższego wynika, że ewentualne potrzeby pozostałej grupy mieszkańców mogą być i są już teraz zabezpieczane poprzez inicjatywy wynikające z budżetów obywatelskich.

Podsumowując, w celu poszanowania wewnętrznego ustroju i zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, Związek Powiatów Polskich opowiada się za pozostawieniem społeczności lokalnej podejmowania decyzji o tworzeniu i działalności jednostek pomocniczych, które reprezentują mieszkańców w stopniu dla nich najbliższym.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka