

OPINIE I KOMENTARZE FRDL
SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

nr 4/2026

Zmiana granic gmin w Polsce i we Włoszech. Ujęcie prawnoporównawcze

Łukasz Jaroszewski

Wprowadzenie

Na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich można przeczytać: „Do RPO co roku wpływają skargi jednostek samorządu terytorialnego dotyczące – jak to określają – «wrogich przejęć» części ich terytoriów przez inne jednostki. [...] Dysfunkcyjność aktualnej procedury zmian granic jednostek samorządu terytorialnego była przedmiotem wystąpień RPO kierowanych wcześniej do wielu organów. Rzecznik postulował przede wszystkim uzupełnienie ustawy o mechanizm rzeczywistej sądowej kontroli rozstrzygnięć Rady Ministrów w tym przedmiocie. Chodzi o wykonanie niezrealizowanych od ponad 15 lat postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego”. Krytyczna ocena obecnych regulacji dotyczących zmiany granic gmin została zgłoszona choćby przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego: „Dość powszechne jest przekonanie, że obecne przepisy dotyczące zmian granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego są zbyt ogólne i wymagają doprecyzowania”².

Kwestie zmiany granic gmin wywołują także kontrowersje w innych porządkach prawnych. Przykładem tego mogą być Włochy, gdzie problem dotyczy chociażby wdrażania przez prawodawstwa poszczególnych regionów przepisów w zakresie konsultacji społecznych³. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje także na

¹ Zob. *Zmiany granic gmin powinny podlegać sądowej kontroli. Odpowiedź MSWiA*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zmiany-granic-gmin-brak-kontroli-sadow-mswia-odpowiedz> [data dostępu: 18.03.2006].

² Zob. *Rekomendacje. Zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego – potrzeba zmian w zakresie regulacji prawnych*, <https://www.nist.gov.pl/informacje/zalacznik-zmiany-granic-jednostek-samorządu-terytorialnego-potrzeba-zmian-w-zakresie-regulacji-prawnych,14940.html> [data dostępu: 18.03.2026].

³ A. Mitrotti (a cura di), *L'erronea confusione tra il provvedimento di modifica delle circoscrizioni comunali e la determinazione dei confini tra comuni*, „Il Diritto Amministrativo. Rivista giuridica” (17)2025, n. 9, Settembre,

konieczność przeglądu ustawodawstwa regionalnego pod kątem jego dostosowania do indywidualnych potrzeb zróżnicowania regionalnego⁴.

Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie analizy prawno-porównawczej procedur zmiany granic gmin w Polsce i we Włoszech, ze szczególnym uwzględnieniem roli konsultacji społecznych oraz umiejscowienia kompetencji decyzyjnych w strukturze władzy publicznej. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma odpowiedź na następujące pytanie badawcze: czy przyjęty w Polsce model zmiany granic gmin, oparty na decyzji organu administracji rządowej, zapewnia wystarczający poziom partycypacji społecznej i ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi we Włoszech?

W artykule przyjęto hipotezę, zgodnie z którą polski model zmiany granic gmin, mimo zapewnienia formalnej realizacji standardów wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej: EKSL), charakteryzuje się ograniczonym poziomem partycypacji społecznej oraz niewystarczającymi mechanizmami kontroli decyzji w porównaniu z modelem włoskim, w którym większą rolę odgrywają zarówno wspólnoty lokalne, jak i poziom regionalny.

Weryfikacja przyjętej hipotezy została przeprowadzona przy wykorzystaniu metody analizy dogmatycznoprawnej oraz metody prawno-porównawczej, obejmującej zarówno regulacje ustawowe, jak i orzecznictwo oraz poglądy doktryny.

Regulacje Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

Rozpoczynając analizę prawno-porównawczą w zakresie przepisów dotyczących zmiany granic pomiędzy gminami obowiązujących w Polsce i we Włoszech, należy odnieść się do przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁵. Zgodnie z jej art. 5 każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala. Przepis ten wiąże wszystkie strony ratyfikujące Kartę⁶.

Propozycje zmian granic administracyjnych gmin, w tym ich łączenia z innymi jednostkami, stanowią skrajne przypadki decyzji o dużym znaczeniu dla funkcjonowania lokalnych społeczności oraz władz samorządowych. Choć takie zmiany mają kluczowe znaczenie dla obywateli i często wpływają na codzienne życie mieszkańców, to w wielu krajach uważa się za nierealistyczne, aby społeczność lokalna miała prawo zawetować takie decyzje. Mimo to przeprowadzenie uprzednich konsultacji z mieszkańcami jest nieodzowne. Konsultacje te mogą mieć formę bezpośrednią lub pośrednią i służą zapewnieniu transparentności procesu oraz uwzględnieniu głosu społeczności. Referendum, jako jedna z najpowszechniejszych procedur konsultacyjnych, może stanowić odpowiednią metodę wyrażenia opinii obywateli w tej kwestii. W wielu krajach brakuje jednak odpowiednich przepisów ustawowych regulujących wymóg przeprowadzania takich referendów w kontekście zmian granic gmin. Gdy przepisy ustawowe nie przewidują obowiązku przeprowadzenia referendum, możliwe jest sięgnięcie po inne formy konsultacji społecznych. Do takich form należą np. publiczne konsultacje, debaty społeczne, konsultacje z lokalnymi samorządami czy organizacjami społecznymi. Wszystkie te

<https://www.ildirittoamministrativo.it/provvedimento-di-modifica-delle-circoscrizioni-comunali-e-la-determinazione-dei-confini-tra-comuni/te361> [data dostępu 18.03.2026].

⁴ Por. Corte costituzionale, sentenza del 25 settembre 2019, n. 214.

⁵ Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

⁶ M. Ofiarska, *Konsultowanie społeczności lokalnych w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, w: M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Szczecin 2015, s. 353.

działania mają na celu zapewnienie, że decyzje o zmianach granic będą podejmowane z uwzględnieniem głosu mieszkańców, co jest kluczowe dla zachowania demokratycznego charakteru procesu i legitymizacji podejmowanych decyzji. Ważne jest, aby konsultacje społeczne były przeprowadzone w sposób przejrzysty i dostępny dla wszystkich zainteresowanych, a ich wynik – odpowiednio uwzględniany w końcowych decyzjach. Tylko w ten sposób można zapewnić, że zmiany granic będą służyły nie tylko interesom władz, lecz przede wszystkim społecznościom, które te granice będą dotyczyły⁷.

Instytucja konsultacji z zainteresowaną społecznością, przewidziana w art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, stanowi szczególny rodzaj gwarancji proceduralnej, określającej minimalne wymogi w procesie dokonywania zmian granic społeczności lokalnej. Konsultacje społeczne nie mogą i nie powinny być traktowane jako działania pozorne, mające na celu jedynie pozyskanie z góry założonych rezultatów. Ponieważ nasz porządek prawny przewiduje możliwość bezpośredniego odwołania się do woli społeczności lokalnych, przy założeniu, że uzyskane wyniki mają charakter niewiążący, mechanizm ten powinien być wykorzystany w sposób rzetelny. Wyraża się to m.in. w odpowiednim sformułowaniu pytań oraz w prezentacji potencjalnych skutków projektowanych rozwiązań⁸. Zasięgnięcie opinii społeczności lokalnej nie może mieć wyłącznie charakteru formalnego⁹. Można spotkać się ze stanowiskiem, że jeśli krajowy porządek prawny przewiduje referendum, to wówczas nie ma wyboru i nie można zastąpić go konsultacjami¹⁰.

Organy dokonujące rozstrzygnięcia

W analizowanych porządkach prawnych odmiennie uregulowano kwestie dotyczące organów właściwych do przeprowadzania zmian. Jak stanowi art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)¹¹, kompetencją Rady Ministrów jest: 1) tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin oraz ustalanie ich granic; 2) nadawanie gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalanie jego granic; 3) ustalanie zmian nazwy gmin oraz siedziby ich władz. Czynności te winny zostać dokonane w drodze rozporządzenia. Rozporządzenia takie może być wydane z urzędu, jak też na wniosek zainteresowanej rady gminy. W obu przypadkach polski ustawodawca zapewnił udział społeczności lokalnej w procedurze. Zgodnie bowiem z art. 4a u.s.g. wydanie rozporządzenia wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw – dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw. Konsultacje z mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do: 1) mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętych zmianą – przez odpowiednie rady gmin; 2) mieszkańców gmin objętych zmianą naruszającą granice powiatów lub województw – przez odpowiednie rady powiatów lub sejmiki województw. Nie ma natomiast obowiązku konsultacji w przypadku przeprowadzenia referendum

⁷ *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*, „European Treaty Series”, No. 122.

⁸ A. Feja-Paszkiewicz, *Konsultacje społeczne a zasada ochrony granic społeczności lokalnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, nr 63, s. 55–76.

⁹ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2003 r., K 1/03, OTK-A 2003, nr 8/A, poz. 85.

¹⁰ L. Kieres, *Ocena stopnia zgodności polskich rozwiązań ustrojowych samorządowych z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, w: Z. Gilowskiej, L. Kieres i R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993, s. 51.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153 ze zm.

lokalnego. Ustawa przewiduje także procedurę wystąpienia z wnioskiem przez zainteresowaną radę gminy. Jak stanowi art. 4b u.s.g., do wydania rozporządzenia konieczne są: 1) wniosek rady gminy poprzedzony przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku; 2) opinie rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzone przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic gminy naruszającej granice powiatów lub województw – opinie odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw; 3) opinia wojewody właściwego dla gminy lub gmin objętych wnioskiem. Z wnioskiem rada gminy winna wystąpić do ministra, za pośrednictwem wojewody, w terminie do 31 marca.

Rola Rady Ministrów w omawianym zakresie jest różnie oceniana przez doktrynę. Andrzej Szewc uważa, że „nie są to sprawy lokalne, lecz sprawy ogólnokrajowe, związane z podziałem terytorialnym państwa, ergo nie należące do zakresu działania gminy ustalonego w art. 6 u.s.g.”¹² Według Pawła Chmielnickiego „kompetencja Rady Ministrów do tworzenia, dzielenia i znoszenia gmin wynika z faktu, że gmina jest podstawową jednostką zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Na Radzie Ministrów, jako strażniku interesu publicznego, ciąży w tym przypadku obowiązek racjonalnego ukształtowania podziału terytorialnego”¹³. Z kolei Bogdan Dolnicki zgadza się z poglądem, „iż ustawodawca, przyznając Radzie Ministrów uprawnienie do tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin, w istotny sposób wkroczył w konstytucyjną oraz ustawowo zagwarantowaną samorządność gmin”¹⁴. Pomimo tych zastrzeżeń proponowane rozwiązania dotyczące zmian nie przewidują zmiany organu dokonującego rozstrzygnięcia¹⁵.

Przykładem dobrze ilustrującym słabości polskiego modelu zmiany granic gmin jest sprawa korekty granic pomiędzy gminą Kleszczów a miastem Bełchatów, obejmującej obszar, na którym zlokalizowana jest Elektrownia Bełchatów. Zmiana ta miała doniosłe konsekwencje finansowe, gdyż wiązała się z przesunięciem znacznych dochodów podatkowych z jednej jednostki samorządu terytorialnego do drugiej. Pomimo sprzeciwu gminy Kleszczów oraz negatywnej oceny tej zmiany przez jej organy Rada Ministrów dokonała zmiany granic w drodze rozporządzenia. Przypadek ten ujawnia fundamentalne cechy polskiego modelu, w którym rozstrzygnięcie ma charakter scentralizowany i należy do organu administracji rządowej, a stanowisko jednostek samorządu terytorialnego oraz wyniki konsultacji społecznych nie mają charakteru wiążącego.

Szczególnie istotnym problemem jest ograniczona możliwość kontroli sądowej tego rodzaju rozstrzygnięć. W praktyce sądy administracyjne odmawiają merytorycznego badania rozporządzeń w sprawie zmiany granic gmin, co prowadzi do sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego pozbawione są skutecznych środków ochrony prawnej.

Analizowany przypadek potwierdza zatem, że polski model zmiany granic gmin, oparty na decyzji rządowej, może prowadzić do napięć pomiędzy zasadą samodzielnności samorządu terytorialnego a dominującą rolą administracji rządowej. W szczególności

¹² A. Szewc, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2012, s. 66.

¹³ M. Mączyński, w: *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 4, art. 4(a), art. 4(b), art. 4(c), art. 4(d), art. 4(e).

¹⁴ B. Dolnicki, w: M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021³, art. 4, art. 4(a), art. 4(b).

¹⁵ Por. B. Wilk, *Raport z prac Zespołu Roboczego do Spraw Regulacji Zmian Granic Gmin*, „Badania i Raporty” 2025, nr 26, s. 9, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, <https://www.nist.gov.pl/k/raport-z-prac-zespołu-roboczego-do-spraw,15003.html>.

uwidacznia się ryzyko dokonywania zmian granic bez konsensusu zainteresowanych wspólnot lokalnych oraz bez zapewnienia efektywnej kontroli sądowej tych decyzji¹⁶.

We włoskim porządku prawnym kompetencja do zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego wynika z art. 133 Konstytucji¹⁷. Została ona rozwinięta w art. 15 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (dalej: TUEL)¹⁸. Przepis ten stanowi, że regiony mogą zmieniać granice terytorialne gmin po konsultacjach z zainteresowanymi mieszkańcami, w sposób określony w prawie regionalnym. Z wyjątkiem przypadków połączenia kilku gmin nie można tworzyć nowych gmin o liczbie mieszkańców mniejszej niż 10 tys. lub których utworzenie spowodowałoby spadek liczby mieszkańców innych gmin poniżej tego limitu. Jest to wynikiem nowelizacji tytułu V Konstytucji Republiki Włoskiej z 2001 r., która w sposób zasadniczy zmieniła system podziału kompetencji ustawodawczych między państwem a regionami, co miało istotne konsekwencje również dla procedur zmiany granic gmin. W doktrynie panuje zgodność, że po reformie kompetencja ustawodawcza w tym zakresie ma charakter wyłącznej kompetencji regionów. Jak wskazuje Claudia Tubertini, po zmianie art. 117 Konstytucji nastąpiło przejście z modelu kompetencji konkurencyjnej na model kompetencji wyłącznej regionów w zakresie zmian *circoscrizioni comunali*¹⁹. Artykuł 133 ust. 2 Konstytucji przewiduje dwie odrębne hipotezy normatywne – ustanowienie nowej gminy oraz zmianę granic gmin oraz ich nazw. W obu przypadkach ustawodawca regionalny działa w formie ustawy, która ma charakter *legge-provvedimento*, czyli aktu legislacyjnego o indywidualnym i konkretnym charakterze. Ustawa ta kończy złożoną procedurę, w której istotnym elementem jest konsultacja mieszkańców dotkniętych zmianą²⁰. W celu zarysowania modeli regionalnych poniżej omówiono kilka przykładów.

Tabela 1. Organy dokonujące rozstrzygnięcia w sprawach zmiany granic gmin – Polska i Włochy

Kryterium	Polska	Włochy
Podmiot właściwy do podjęcia decyzji	Rada Ministrów	region (Rada Regionalna)
Charakter organu	organ władzy wykonawczej (centralny)	organ władzy ustawodawczej (regionalny)
Poziom ustrojowy	państwowy (centralny)	regionalny (zdecentralizowany)
Forma działania	akt wykonawczy (rozporządzenie)	akt ustawodawczy (ustawa regionalna)
Charakter decyzji	administracyjny	polityczno-legislacyjny

¹⁶ Por. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zmiany granic pomiędzy gminą Kleszczów a miastem Bełchatów oraz przystąpienia do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, *Zmiana granic gmin przez rząd – RPO przyłączył się do skargi Kleszczowa do TK*, 2022, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/gmina-zmiana-granic-kleszczow-rpo-tk-przylaczenie> [data dostępu: 18.03.2026].

¹⁷ Costituzione della Repubblica Italiana, GU Serie Generale, n. 298 del 27-12-1947.

¹⁸ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, GU Serie Generale n. 227 del 28-09-2000 - Suppl. Ordinario n. 162.

¹⁹ C. Tubertini, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, „Le Regioni” 2018, s. 8–9.

²⁰ A. Mitrotti, *L'erronea confusione tra il provvedimento di modifica delle circoscrizioni comunali e la determinazione dei confini tra comuni (Nota a sentenza della Corte costituzionale 9 febbraio 2018, n. 21)*, „Forum di Quaderni costituzionali”, 6 aprile 2018, s. 1–4.

Kryterium	Polska	Włochy
Rola organów lokalnych	wyłącznie opiniodawcza	inicjatywna i współkształtująca
Rola administracji rządowej	kluczowa (minister i Rada Ministrów)	brak bezpośredniej roli
Zakres swobody decyzyjnej	szeroka, ale w ramach procedury administracyjnej	szeroka, o charakterze politycznym
Źródło kompetencji	ustawa (u.s.g.)	konstytucja i ustawodawstwo regionalne
Model ustrojowy	centralistyczny	zdecentralizowany (regionalny)

Źródło: opracowanie własne.

W regionie Piemont przyjęty model wpisuje się w ogólny schemat konstytucyjny, lecz posiada własne, szczegółowo określone etapy proceduralne. Procedura ta została uregulowana w ustawie regionalnej z 2 grudnia 1992 r.²¹ Zgodnie z przepisami regionalnymi zmiana granic gmin następuje wyłącznie w drodze ustawy regionalnej, która ma charakter ustawy-rozstrzygnięcia (*legge-provvedimento*) i dotyczy konkretnego przypadku reorganizacji terytorialnej. Inicjatywa w tym zakresie może pochodzić od: rad zainteresowanych gmin, mieszkańców (w drodze inicjatywy referendalnej), organów regionalnych. Po wszczęciu procedury region dokonuje oceny wniosku pod względem: zgodności z interesem publicznym, spójności terytorialnej, zdolności administracyjnej jednostek objętych zmianą. Kluczowym elementem procedury jest konsultacja ludności zainteresowanej realizowana w formie referendum konsultacyjnego. Referendum to obejmuje mieszkańców gmin objętych zmianą granic, a jego wynik stanowi istotny, choć niewiążący, element oceny dokonywanej przez ustawodawcę regionalnego. Po przeprowadzeniu konsultacji regionalna komisja właściwa do spraw autonomii lokalnych sporządza opinię i przekazuje projekt ustawy do Rady Regionalnej. Rada dokonuje ostatecznej oceny interesów lokalnych i regionalnych oraz uchwała ustawę zmieniającą granice gmin. Ustawa ta określa nowe granice, reguluje kwestie majątkowe i organizacyjne oraz wskazuje datę wejścia w życie zmiany.

Regulacja przyjęta w regionie Lazio odpowiada zasadniczo modelowi konstytucyjnemu, lecz w porównaniu z Piemontem ma charakter bardziej syntetyczny²². Podobnie jak w Piemontie zmiana granic gmin następuje wyłącznie ustawą regionalną, przewidziana jest inicjatywa gmin, mieszkańców lub regionu, obowiązkowym elementem procedury jest referendum konsultacyjne. Różnice polegają przede wszystkim na mniejszym stopniu formalizacji postępowania przygotowawczego, ograniczonej liczbie etapów opiniodawczych, większej swobodzie organów regionalnych w ocenie projektu. Model z Lazio można zatem określić jako proceduralnie prostszy i bardziej elastyczny niż model przyjęty w Piemontie.

²¹ Regione Piemonte, Legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51, Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione, incorporazione e fusione di Comuni Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, n. 49, 9 dicembre 1992.

²² Legge regionale 30 marzo 1992, n. 38, <https://www.consiglio.regione.lazio.it/?vw=leggiregionalidettaglio&id=8632&sv=vigente> [data dostępu: 18.03.2026].

W regionie Toskania regulacje dotyczące zmian granic gmin zostały włączone do szerszej ustawy o systemie autonomii lokalnych²³. Rozwiązanie to ma bardziej systemowy charakter. Można wskazać na podobieństwa z modelem przyjętym w Piemencie: zmiana granic następuje ustawą regionalną, obowiązkowe referendum konsultacyjne, inicjatywa może pochodzić od gmin lub mieszkańców. Jednakże procedura jest silniej powiązana z polityką reorganizacji terytorialnej regionu. Kładzie także większy nacisk na spójność planistyczną i strategiczną, Ustawodawca regionalny posiada szeroką swobodę w ocenie interesu ogólnego regionu.

W regionie Kalabria procedura zmiany granic gmin została uregulowana w legge regionale 24 novembre 2006, n. 15²⁴. Ma ona charakter bardziej szczegółowy i formalny. Przewiduje większą liczbę wymogów formalnych w fazie inicjatywy, bardziej szczegółową regulację procedury referendalnej, silniejszy nacisk na ocenę skutków administracyjnych i finansowych.

Zasadnicza różnica między porządkami prawnymi Polski i Włoch dotyczy umiejscowienia kompetencji decyzyjnej²⁵. W Polsce została ona powierzona organowi administracji rządowej – Radzie Ministrów, co przesądza o administracyjnym charakterze procedury. We Włoszech natomiast kompetencja ta przysługuje regionom, które działają w formie ustawodawczej, co nadaje procedurze charakter legislacyjny i wzmacnia jej wymiar polityczny oraz decentralizacyjny.

Konsultacje z zainteresowaną społecznością

Wspomniany już wcześniej art. 5 EKSL warunkiem koniecznym do dokonania zmian granic pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego czyni przeprowadzenie konsultacji z zainteresowaną społecznością.²⁶ W u.s.g. zasady przeprowadzania konsultacji w tym zakresie zostały zamieszczone w art. 4a. Zgodnie z przyjętym modelem wydanie rozporządzenia zmieniającego granice gmin wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin. Opinie te muszą być poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami przeprowadzonymi przez właściwe rady. Ustawodawca przyjął zatem konstrukcję pośredniej partycypacji społecznej, w której mieszkańcy nie wyrażają stanowiska bezpośrednio wobec organów państwowych, lecz poprzez procedury organizowane przez organy gminy. W przypadku zmian granic gmin, które naruszają granice powiatów lub województw, zakres konsultacji zostaje rozszerzony. Oprócz opinii rad gmin konieczne jest bowiem zasięgnięcie opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw. Rozwiązanie to odzwierciedla zasadę adekwatności konsultacji do skali projektowanej zmiany i jej skutków dla struktury administracyjnej państwa.

Ustawodawca przewidział jednocześnie możliwość zawężenia kręgu podmiotów objętych konsultacjami. W sytuacji, gdy zmiana granic dotyczy wyłącznie części obszaru gminy, konsultacje mogą zostać ograniczone do mieszkańców jednostki pomocniczej objętej zmianą. Analogicznie w przypadku zmian naruszających granice powiatów lub województw konsultacje mogą zostać przeprowadzone jedynie wśród mieszkańców gmin bezpośrednio objętych zmianą. Mechanizm ten ma charakter pragmatyczny i zmierza do skoncentrowania konsultacji na tych społecznościach,

²³ Legge regionale 23 dicembre 2011, n. 68, https://www.regione.toscana.it/documents/10180/357720/legge%2068%20del%2027%20dicembre%202011?utm_source=chatgpt.com [data dostępu: 18.03.2026].

²⁴ Legge regionale 24 novembre 2006, n. 15, <https://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/istruttoria/Legge%20regionale%2024%20novembre%202006%20n.%2015.pdf> [data dostępu: 18.03.2026].

²⁵ Tab. 1.

²⁶ Tab. 2.

których interesy są realnie dotknięte projektowaną reorganizacją. Przepis wprowadza również rozwiązanie przeciwdziałające przewlekłości postępowania. W przypadku niewyrażenia opinii przez właściwy organ samorządu w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię wymóg jej zasięgnięcia uznaje się za spełniony. Opinia ma zatem charakter niewiążący i nie może stanowić przeszkody dla kontynuowania procedury na poziomie rządowym. Szczególne znaczenie ma regulacja przewidująca, że w razie przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie zmiany granic gmin konsultacje z mieszkańcami nie są już wymagane. Referendum stanowi wówczas formę bezpośredniego wyrażenia woli wspólnoty lokalnej i zastępuje konsultacje jako instrument partycypacyjny. Analiza przepisów prowadzi do wniosku, że konsultacje społeczne w procedurze zmiany granic gmin mają charakter obowiązkowy, lecz niewiążący. Stanowią one instrument legitymizacji decyzji podejmowanej przez organy państwowe, ostateczne rozstrzygnięcie pozostaje jednak w kompetencji Rady Ministrów. Model ten odzwierciedla administracyjny charakter procedury zmiany granic gmin w polskim systemie prawnym oraz pośredni charakter udziału mieszkańców w tym procesie. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „art. 4a i art. 4b ustawy o samorządzie gminnym mają charakter szczegółowych wytycznych określających warunki, by Rada Ministrów mogła wydać stosowne rozporządzenie. To, że konsultacje nie mają bezwzględnie wiążącego charakteru, nie znaczy, że są one fakultatywne. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika, że konsultacje z mieszkańcami są obligatoryjne i stanowią konieczną przesłankę decyzji dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin lub ustalania ich granic. Konsultacje oddziałują kierunkowo na opinie właściwych rad. Negatywny wynik konsultacji z mieszkańcami gminy, której dotyczy zmiana granic, zmusza do szczególnego uzasadnienia decyzji (zob. wyrok TK z 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85)”²⁷.

Tabela 2. Konsultacje społeczne przy zmianie granic gmin – Polska i Włochy

Kryterium	Polska	Włochy
Podstawa prawna	art. 4a ustawy o samorządzie gminnym	art. 133 ust. 2 Konstytucji i art. 15 TUEL
Obowiązek konsultacji	tak (ustawowy)	tak (konstytucyjny)
Charakter obowiązku	ustawowy (niższa ranga)	konstytucyjny (wyższa ranga)
Podmiot organizujący konsultacje	rady gmin	region (zgodnie z ustawą regionalną)
Forma konsultacji	konsultacje społeczne lub referendum lokalne	najczęściej referendum konsultacyjne
Model partycypacji	pośredni (przez organy gminy)	bezpośredni (referendum)
Zakres podmiotowy	może być ograniczony do części mieszkańców	co do zasady cała <i>popolazione interessata</i>

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 2017 r., U 3/17, OTK-A 2017, nr 46.

Kryterium	Polska	Włochy
Możliwość ograniczenia konsultacji	tak (np. do jednostki pomocniczej)	wyjątkowo, musi być uzasadnione
Charakter wyniku	niewiążący	niewiążący
Znaczenie konsultacji	warunek formalny procedury	element konstytucyjny procedury
Skutek braku konsultacji	naruszenie procedury	niekonstytucyjność aktu
Rola referendum	fakultatywne (zastępuje konsultacje)	model standardowy konsultacji
Wpływ na decyzję końcową	pośredni (opinia dla organów)	istotny, ale niewiążący
Kontrola prawna	ograniczona (brak pełnej kontroli sądowej decyzji Rady Ministrów)	kontrola konstytucyjna ustaw regionalnych
Standard europejski (EKSL)	implementowany ustawowo	implementowany konstytucyjnie

Obowiązek przeprowadzenia konsultacji przy zmianach granic gmin we Włoszech wynika także z art. 15 TUEL. Orzecznictwo włoskiego Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie traktuje konsultację ludności jako centralny element procedury zmiany granic gmin, wynikający bezpośrednio z art. 133 ust. 2 Konstytucji. Z analizy judykatury wynika, że konsultacja ta ma charakter konstytucyjnie obowiązkowy, obejmuje szeroki krąg podmiotów i stanowi istotny element procedury legislacyjnej regionów. Pierwszą fundamentalną tezę sformułowano w wyroku nr 453 z 1989 r., w którym Trybunał wywiódł z art. 133 ust. 2 Konstytucji zasadę samookreślenia społeczności lokalnych²⁸. Trybunał stwierdził, że obowiązek konsultacji stanowi realizację „zasady samostanowienia ludności lokalnej”, która wiąże również regiony o statucie specjalnym, pozostawiając im jedynie swobodę co do form proceduralnych tej konsultacji. Kolejny istotny kierunek orzeczniczy dotyczy zakresu podmiotowego konsultacji. W wyroku nr 433 z 1995 r. Trybunał wskazał, że zasadą wynikającą z art. 133 ust. 2 Konstytucji jest konsultacja całej ludności gmin, których granice mają się zmienić, zarówno w przypadku tworzenia nowych gmin, jak i transferu części terytorium²⁹. Jedynie w szczególnych sytuacjach możliwe jest odstępstwo od zasady powszechnej konsultacji. Najbardziej aktualne stanowisko Trybunału w tym zakresie wyraża wyrok nr 21 z 2018 r., w którym stwierdzono niekonstytucyjność ustawy regionalnej przyjętej bez przeprowadzenia konsultacji ludności. Trybunał podkreślił, że faza konsultacyjna ma charakter obowiązkowy i musi być przeprowadzona przy każdej zmianie granic gmin, nawet gdy nie prowadzi ona do utworzenia nowej jednostki³⁰.

Interesującym przykładem kontrowersji związanych ze zmianą granic jednostek terytorialnych we Włoszech jest przypadek przeniesienia gmin obszaru Alta

²⁸ Corte costituzionale, sentenza 27 luglio 1989, n. 453, „Giurisprudenza costituzionale” 1989, s. 2841 i n.

²⁹ Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 1995, n. 433, „Giurisprudenza costituzionale” 1995, s. 3408 i n.

³⁰ Corte costituzionale, sentenza 9 febbraio 2018, n. 21, „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana”, 1^a serie speciale, 2018, n. 7.

Valmarecchia z regionu Marche do regionu Emilia-Romagna. Pomimo przeprowadzenia referendum, w którym większość mieszkańców opowiedziała się za zmianą przynależności regionalnej, procedura ta wywołała istotne napięcia między regionami oraz liczne wątpliwości doktrynalne. Spór dotyczył w szczególności zakresu pojęcia *popolazioni interessate* oraz relacji między wolą lokalnych społeczności a stanowiskiem władz regionalnych. Przypadek ten pokazuje, że choć model włoski oparty jest na silnej partycypacji społecznej, nie eliminuje on konfliktów kompetencyjnych i politycznych, a procedura zmiany granic ma charakter wieloetapowy i długotrwały³¹.

Z przedstawionego orzecznictwa wynika spójna linia interpretacyjna, oparta na trzech zasadach. Po pierwsze, konsultacja ludności jest elementem konstytucyjnie koniecznym procedury zmiany granic gmin. Po drugie, co do zasady powinna obejmować całą ludność gmin dotkniętych zmianą, a ewentualne ograniczenia muszą być szczególnie uzasadnione. Po trzecie, wynik konsultacji nie wiąże ustawodawcy regionalnego, lecz stanowi element procedury legislacyjnej o charakterze wzmocnionym, służący realizacji zasady samookreślenia wspólnot lokalnych.

Pomimo formalnego podobieństwa polegającego na obowiązkowym charakterze konsultacji ich znaczenie w obu systemach jest odmienne. W Polsce mają one charakter ustawowy i pośredni, stanowiąc element procedury administracyjnej. We Włoszech natomiast konsultacja ma rangę konstytucyjną i jest traktowana jako istotny element procedury legislacyjnej, bez którego zmiana granic gmin nie może zostać dokonana.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza porównawcza polskiego i włoskiego modelu zmiany granic gmin prowadzi do wniosku, że choć oba systemy realizują wspólne standardy wynikające z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w szczególności obowiązek konsultacji społeczności lokalnych, to różnią się zasadniczo co do konstrukcji ustrojowej procedury oraz znaczenia przypisywanego partycypacji społecznej.

Model polski, oparty na decyzji Rady Ministrów, ma charakter scentralizowany i administracyjny, co zapewnia sprawność decyzyjną, jednocześnie jednak ogranicza wpływ jednostek samorządu terytorialnego oraz mieszkańców na ostateczne rozstrzygnięcie. Z kolei model włoski, oparty na kompetencjach ustawodawczych regionów i konstytucyjnie gwarantowanej konsultacji ludności, wzmacnia elementy decentralizacji i partycypacji, choć odbywa się kosztem większej złożoności i czasochłonności procedury.

Na tym tle zasadne wydaje się sformułowanie kilku wniosków o charakterze postulatywnym dla polskiego systemu prawnego. Po pierwsze, rozważenia wymaga wzmocnienie znaczenia konsultacji społecznych, w szczególności poprzez ich częściowe „usankcjonowanie materialne”. Nie oznacza to konieczności nadania im charakteru wiążącego, można jednak postulować wprowadzenie obowiązku szczegółowego uzasadnienia decyzji Rady Ministrów w przypadku rozstrzygnięcia sprzecznego z wynikiem konsultacji lub referendum. Rozwiązanie to zwiększałoby transparentność procedury i wzmacniałoby legitymizację decyzji.

³¹ Por. Legge 3 agosto 2009, n. 117, Distacco dei comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, „Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana”, n. 188, 14 agosto 2009, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009;117> [data dostępu: 18.03.2026].

Po drugie, celowe byłoby rozszerzenie zakresu kontroli sądowej nad rozstrzygnięciami w sprawach zmiany granic gmin. Polska praktyka pokazuje, że brak efektywnej możliwości zaskarżenia rozporządzenia Rady Ministrów prowadzi do ograniczenia ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie inspiracją może być model włoski, w którym ustawy regionalne podlegają kontroli konstytucyjnej.

Po trzecie, warto rozważyć większe włączenie poziomu regionalnego (wojewódzkiego) w procedurę zmiany granic gmin. Obecnie rola samorządu województwa ma charakter wyłącznie opiniodawczy, podczas gdy doświadczenia włoskie wskazują, że powierzenie kompetencji decyzyjnych poziomowi regionalnemu może sprzyjać lepszemu uwzględnieniu uwarunkowań terytorialnych i funkcjonalnych.

Po czwarte, zasadne wydaje się doprecyzowanie ustawowych kryteriów zmiany granic gmin, tak aby ograniczyć uznaniowość decyzji organów władzy wykonawczej. W szczególności można rozważyć wprowadzenie katalogu przesłanek materialnych odnoszących się do spójności terytorialnej, powiązań funkcjonalnych oraz skutków finansowych zmian.

Wreszcie analiza porównawcza wskazuje, że choć model włoski nie jest wolny od problemów, w szczególności związanych z jego złożonością i długotrwałością, to oferuje rozwiązania wzmacniające udział społeczności lokalnych i decentralizację decyzji. W tym sensie może on stanowić wartościowe źródło inspiracji dla ewentualnej ewolucji polskich regulacji. W konsekwencji należy uznać, że kierunkiem pożądanym zmian w polskim systemie nie powinno być proste przejęcie modelu włoskiego, lecz raczej stopniowe wzmacnianie elementów partycypacyjnych i decentralizacyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu sprawności procedury administracyjnej.

LITERATURA

- Augustyniak M., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Marchaj R., Martysz C., Matan A., Moll T., Wierzbica A., Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Bassanini F., Cerniglia F., Quadrio Curzio A., Vandelli L. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna 2016.
- Cardone A., *Nuovi sviluppi sulle aree regionali protette in tema di riparto di giurisdizione tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, „Giurisprudenza costituzionale” 2008.
- Caso F., *Piani dei parchi, legislazione regionali ed effettività della tutela giurisdizionale*, „Giornale di diritto amministrativo” 2000.
- Cecchetti M., *Il doppio regime giuridico delle leggi regionali di approvazione dei piani territoriali dei parchi: soluzione problematica a problemi antichi*, „Le Regioni” 1999.
- Chiappetta A., *I limiti al sindacato giurisdizionale amministrativo in tema di variazioni territoriali comunali: giudizio costituzionale e controllo sulla legge-provvedimento*, „Forum di Quaderni costituzionali” 2018.
- Chmielnicki P., *Samorząd terytorialny w Polsce. Ustrój i zadania*, Warszawa 2013.
- De Donno M., *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, „Federalismi.it” 2015.
- De Donno M., *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni*, w: F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna 2016.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*, „European Treaty Series”, No. 122.
- Feja-Paszkiewicz A., *Konsultacje społeczne a zasada ochrony granic społeczności lokalnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, nr 63.
- Feroli E., *Commento all'art. 133 Cost.*, w: *Commentario alla Costituzione italiana*, Torino 2006.
- Giroto D., *Approvazione con legge regionale dei piani di coordinamento: una rivalutazione della garanzia della tutela giurisdizionale*, „Rivista giuridica urbanistica” 2000.
- Guella F., *Le leggi-provvedimento come atti di non mera approvazione*, „Osservatorio AIC” 2018.
- Kieres L., *Ocena stopnia zgodności polskich rozwiązań ustrojowych samorządowych z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, w: Z. Gilowska, L. Kieres i R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993.
- Massari G., *Nuove tendenze per le fusioni di comuni*, w: L. Vandelli, G. Gardini, C. Tubertini (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini 2017.
- Mitrotti A., *L'erronea confusione tra il provvedimento di modifica delle circoscrizioni comunali e la determinazione dei confini tra comuni (nota a sentenza della Corte costituzionale n. 21 del 2018)*, „Forum di Quaderni costituzionali” 2018.
- NIST, *Rekomendacje. Zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego – potrzeba zmian w zakresie regulacji prawnych*, [online].
- Nocilla D., *Consiglio di Stato sbaglia strada e la Corte costituzionale puntualizza*, „Giurisprudenza costituzionale” 2018.

- Ofiarska M., *Konsultowanie społeczności lokalnych w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, w: M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Szczecin 2015.
- Rescigno G.U., *Ancora sulle leggi-provvedimento, sperando che la Corte cambi opinione*, „Giurisprudenza costituzionale” 2008.
- RPO, *Zmiana granic gmin przez rząd – RPO przyłączył się do skargi Kleszczowa do TK*, 2022, [online].
- RPO, *Zmiany granic gmin powinny podlegać sądowej kontroli. Odpowiedź MSWiA*, [online].
- Russo R., *Alcune considerazioni in tema di garanzie giurisdizionali e sindacato di costituzionalità su leggi concrete*, „Giurisprudenza costituzionale” 2003.
- Spuntarelli S., *La parità delle armi nel processo amministrativo*, „Giurisprudenza costituzionale” 2008.
- Sterpa A., *Un giudizio in movimento: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio. Note a margine della sentenza n. 50 del 2015*, „Federalismi.it” 2015.
- Szewc A., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2012.
- Tommasi C., *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, „Istituzioni del federalismo” 2015.
- Tubertini C., *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, „Le Regioni” 2018.
- Vandelli L., *La legge “Delrio” all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, „Forum di Quaderni costituzionali” 2015.
- Vipiana P., *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento delle regioni*, „Quaderni regionali” 2009.
- Wilk B., *Raport z prac Zespołu Roboczego do Spraw Regulacji Zmian Granic Gmin*, „Badania i Raporty” 2025, nr 26, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.

AKTY PRAWNE I DOKUMENTY MIĘDZYNARODOWE

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r. wraz z nowelizacją tytułu V z 2001 r. (Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).
- Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (TUEL).
- Legge 3 agosto 2009, n. 117, dot. gmin Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant’Agata Feltria e Talamello.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zmiany granic gminy Kleszczów i miasta Bełchatów (przywołane w tekście jako kluczowy przykład polskiego modelu).
- Legge regionale (Lazio) 30 marzo 1992, n. 38.
- Legge regionale (Piemonte) 2 grudnia 1992, n. 51, *Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali...*
- Legge regionale (Kalabria) 24 listopada 2006, n. 15.
- Legge regionale (Toskania) 23 grudnia 2011, n. 68.

ORZECZNICTWO

Corte costituzionale (Włochy), wyrok z 27 lipca 1989 r., nr 453.
Corte costituzionale (Włochy), wyrok z 7 listopada 1995 r., nr 433.
Corte costituzionale (Włochy), wyrok z 13 lutego 2003 r., nr 47.
Wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03.
Corte costituzionale (Włochy), wyrok z 9 lutego 2011 r., nr 36.
Wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 2017 r., sygn. U 3/17.
Corte costituzionale (Włochy), wyrok z 12 stycznia 2018 r., nr 2.
Corte costituzionale (Włochy), wyrok z 9 lutego 2018 r., nr 21.
Corte costituzionale (Włochy), wyrok z 25 września 2019 r., nr 214.

O AUTORZE

Łukasz Jaroszewski – prawnik, wykładowca, autor. Ekspert w Zespole Badań i Analiz Samorządowych Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Praktykę zdobywał jako urzędnik państwowy i samorządowy. Od końca lat 90. ubiegłego wieku związany z samorządem terytorialnym. Pracował w jednostkach samorządu terytorialnego jako urzędnik i radca prawny. Prowadzona przez niego kancelaria świadczyła pomoc prawną na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Członek rad nadzorczych w spółkach komunalnych. Autor publikacji naukowych i autorskich szkoleń z zakresu prawa. Jego zainteresowania naukowe skupiają się wokół prawa dotyczącego samorządu terytorialnego i prawa rzymskiego. Miłośnik historii i kultury starożytnego Rzymu oraz kultury włoskiej.

STRESZCZENIE

Artykuł stanowi analizę prawnoporównawczą procedur zmiany granic gmin w Polsce i we Włoszech, ze szczególnym uwzględnieniem roli konsultacji społecznych. Punktem wyjścia refleksji jest art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który ustanawia obowiązek uprzedniego wysłuchania zainteresowanej społeczności. Na tym tle autor omawia polski model administracyjno-rządowy, w którym ostateczne rozstrzygnięcie należy do Rady Ministrów, oraz model włoski, oparty na kompetencjach ustawodawczych regionów i konstytucyjnie gwarantowanej konsultacji ludności. Analiza obejmuje zarówno regulacje ustawowe, jak i orzecznictwo sądów konstytucyjnych obu państw. W opracowaniu wskazano, że mimo różnic ustrojowych i proceduralnych wspólnym elementem obu systemów jest obowiązek konsultacji społeczności lokalnych, wynikający z europejskich standardów samorządowych. Różnice dotyczą przede wszystkim organów właściwych do podejmowania decyzji oraz charakteru procedury – administracyjnej w Polsce i legislacyjnej na poziomie regionalnym we Włoszech.

Słowa kluczowe:zmiana granic gmin, samorząd terytorialny, konsultacje społeczne, Europejska Karta Samorządu Lokalnego, prawo samorządowe, Polska, Włochy

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL