ZPP zapowiada negatywną opinię wobec projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast

Kategoria: Zarządzanie Przestrzenią
Opublikowano: piątek, 23, październik 2026 11:48
Joanna Gryboś-Chechelska
Odsłony: 330

Związek Powiatów Polskich przedstawił obszerne uwagi do projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych (UPR03). Uwagi zostały przekazane w ramach uzgodnień z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Uwagi ogólne

Brak zróżnicowania narzędzi w zależności od wielkości miasta

ZPP wskazuje, że ustawa wymaga zróżnicowania przewidywanych narzędzi w zależności od wielkości miasta. Organizacja kwestionuje zawartą w uzasadnieniu sugestię, że związek rozwojowy będzie rodzajem „uniwersalnego związku metropolitalnego" adekwatnego do wszystkich dużych miejskich obszarów funkcjonalnych, wskazując na absurdalność stosowania tych samych rozwiązań do obszaru funkcjonalnego Warszawy (ponad 1,8 mln mieszkańców w mieście centralnym) i Tarnobrzega (niecałe 43 tys. mieszkańców).

ZPP wskazuje, że takie podejście jest sprzeczne z przywoływaną w uzasadnieniu Krajową Polityką Miejską, która wskazuje na konieczność stworzenia dwóch odrębnych reżimów prawnych – jednego dla obszarów metropolitalnych, drugiego dla miejskich obszarów pozametropolitalnych. Organizacja wnosi o wyjaśnienie, dlaczego resort projektuje akty prawne wbrew dokumentowi, któremu sam patronował.

Marginalizacja powiatów

ZPP wskazuje, że projekt wymaga całościowego zapewnienia właściwej roli powiatów, zwłaszcza w przypadku miast centralnych o względnie niewielkiej liczbie ludności. Organizacja przywołuje fragment Krajowej Polityki Miejskiej wskazujący na potrzebę zwiększenia roli powiatu jako inicjującego proces opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego, i ocenia, że projekt zamiast realizować to wskazanie prowadzi do marginalizacji powiatów w obszarach funkcjonalnych miast.

ZPP deklaruje wprost, że nie zamierza pozytywnie zaopiniować projektu, który nie realizuje przewidzianego w Krajowej Polityce Miejskiej wzmocnienia roli powiatów i nie dostrzega ich roli w zapewnianiu ponadgminnych usług. Organizacja podkreśla, że myślenie w kategoriach obszarów funkcjonalnych nie może być sprowadzane do wzmacniania roli miasta centralnego kosztem otoczenia, i wskazuje na potrzebę zmiany filozofii myślenia stojącej za projektem.

Uwagi dotyczące definicji i tworzenia związku rozwojowego

Definicja miasta centralnego *(Art. 2 pkt 1)*

ZPP postuluje zdefiniowanie pojęcia w oparciu o obiektywne kryteria geograficzne (np. liczba ludności powyżej 100 tys. mieszkańców) albo o rolę miasta w hierarchii funkcjonalnej. Organizacja ocenia aktualną propozycję – opartą na statusie miasta na prawach powiatu – jako całkowicie nieakceptowalną, wskazując że status ten został oparty nie na kryterium funkcjonalnym, lecz w przeważającej większości na kryterium historycznym pełnienia funkcji stolicy województwa do 1998 roku. ZPP pyta, dlaczego Ciechanów, Piła i Sieradz, które podjęły decyzję o stworzeniu silnego, jednolitego powiatu, mają znaleźć się w gorszej sytuacji, oraz dlaczego liczące ponad 65 tys. mieszkańców Lubin, Inowrocław czy Stargard pozbawione są możliwości tworzenia związków rozwojowych, skoro miasta mniejsze o jedną trzecią taką możliwość mają. Organizacja ostrzega, że utrzymanie takiego brzmienia będzie prowokowało tendencje do rozszerzania listy miast na prawach powiatu.

Wystąpienie ze związku *(Art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1)*

Phoca PDF

ZPP wskazuje, że projekt pomija problematykę trybu wystąpienia gminy ze związku, pozostawiając to materii statutowej, i pyta, czy gmina może wystąpić, gdy wiązałoby się to ze złamaniem zasady ciągłości przestrzennej.

Opinia organu stanowiącego powiatu *(Art. 8 ust. 2)*
Organizacja prosi o wyjaśnienie, w jakim trybie i terminie będzie wydawana opinia rady powiatu, wskazując na przyjęty w przepisie automatyzm przyjęcia powiatu do związku w razie braku sprzeciwu. ZPP pyta, czy powiat bierze udział w procedurze od początku, czy dopiero po ukonstytuowaniu się związku.

Członkostwo powiatu *(Art. 8 ust. 1 i 3)*
ZPP prosi o wyjaśnienie, czy do związku może należeć powiat, jeśli żadna z jego gmin do związku nie przystąpiła, wskazując na możliwość dwóch interpretacji i na to, że wcześniejsza odpowiedź resortu nie wynika z brzmienia przepisu.

Błąd legislacyjny *(Art. 8 ust. 1 pkt 2)*
Organizacja wskazuje, że w stosunku do poprzedniej wersji wypadło z przepisu słowo „każda", przez co przepis sprowadza się do mało sensownej normy, że do związku musi należeć przynajmniej jedna gmina w całości otoczona gminami należącymi do związku.

Zmiany w projekcie statutu *(Art. 10 ust. 5 i art. 14 ust. 4 pkt 4)*
ZPP postuluje rozstrzygnięcie, czy między opiniowaniem projektu statutu przez organy stanowiące a pierwszym zgromadzeniem mogą nastąpić zmiany w projekcie.

Inicjatywa utworzenia związku *(Art. 14 ust. 1)*
Organizacja wskazuje, że przepis przyznający prezydentowi miasta centralnego prawo do samodzielnej inicjatywy pomija fakt, iż to rada jest organem stanowiącym i kontrolnym. ZPP postuluje, by inicjatywa organu wykonawczego była poprzedzona uchwałą właściwej rady, wskazując że przy obecnej propozycji prezydent może doprowadzić do utworzenia związku wbrew radzie, której podlega.

Kompetencje pełnomocnika *(Art. 14 ust. 5 pkt 1)*
ZPP prosi o wyjaśnienie, jakie kompetencje zgromadzenia ma realizować pełnomocnik przed pierwszą sesją zgromadzenia.

Rola Rady Ministrów *(Art. 15–16)*
Organizacja ocenia procedurę jako dalece kontrowersyjną, zdającą poszczególne JST na łaskę Rady Ministrów działającej ewentualnie w interesie prezydenta miasta centralnego. ZPP wskazuje, że jednostki wyrażają jedynie opinię, która nie musi być uwzględniona, co podważa charakter związku jako zrzeszenia.

Brak regulacji odmowy *(Art. 16)*
ZPP wskazuje na brak stwierdzenia, co dzieje się, jeśli Rada Ministrów nie chce wydać rozporządzenia, i pyta, czy ma podstawę do odmowy – która powinna wówczas przybrać formę aktu poddającego się kontroli sądowoadministracyjnej – czy złożenie poprawnego wniosku obliguje ją do powołania związku. Organizacja zwraca też uwagę, że sztywna data 1 stycznia może nie dawać wystarczającego czasu na przeprowadzenie działań.

Phoca PDF

***Sukcesja** (Art. 17 ust. 5)*
ZPP kwestionuje szczególne wyróżnienie praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego i prawa pracy przy pominięciu bardziej dyskusyjnych kwestii z zakresu prawa administracyjnego, wskazując na niespójność z mechanizmem przekształcenia istniejącego związku. W zakresie sukcesji ZIT organizacja pyta, co w sytuacji, gdy gmina należąca dotychczas do ZIT nie chce przystąpić do związku rozwojowego – czy nie doprowadzi to do wykluczenia części gmin.

***Likwidacja związku** (Art. 19)*
ZPP ocenia procedurę jako opisaną bardzo skąpo i przyznającą nieproporcjonalnie duże uprawnienia organowi wykonawczemu miasta centralnego. Organizacja wskazuje na art. 19 ust. 2, z którego wynika, że uchwała zgromadzenia w sprawie likwidacji będzie bezskuteczna bez akceptacji prezydenta miasta centralnego, oceniając że „zabrakło już nawet stworzenia pozorów, że związek rozwojowy jest bytem samodzielnym".

Uwagi dotyczące zadań i organów związku

***Przystępowanie do stowarzyszeń** (Art. 11)*
ZPP postuluje rozbudowanie przepisów albo rezygnację z nich, wskazując na problem ustalania prawa głosu. Organizacja powołuje się na doktrynalną zasadę „jeden członek – jeden głos", wskazując na ryzyko nadreprezentacji lub niedoreprezentacji samorządów będących jednocześnie członkami stowarzyszenia i związku.

***Wykreślenie** (Art. 23 ust. 1 pkt 1)*
ZPP postuluje wykreślenie możliwości powierzania zadań spoza związku, wskazując że utrudni to realizację celu grupowania wszystkich jednostek obszaru funkcjonalnego.

***Zadania powierzone** (Art. 22)*
Organizacja postuluje przeredagowanie lub rozszerzenie przepisu, wskazując na niejasność relacji między ust. 1 (katalog zadań w statucie) a ust. 3 (powierzenie na podstawie zgodnych uchwał, nieograniczone do katalogu z ust. 1).

***Wykreślenie** (Art. 24)*
ZPP postuluje wykreślenie przepisu o powierzaniu zadań własnych związku jednej z jednostek członkowskich, ostrzegając przed powstawaniem „związków-wydmuszek", których celem jest jedynie pozyskiwanie środków – zwykle przez miasto centralne. Organizacja wskazuje, że argumenty resortu tylko potwierdziły zasadność uwagi: ośrodek centralny dysponujący zasobami otrzymuje narzędzie do stworzenia związku ponad głowami okolicznych gmin, a następnie przejęcia jego zadań i obciążenia kosztami otoczenia.

***Praca zdalna organów** (Dział 2 rozdział 4)*
ZPP wskazuje, że mimo zapewnień w ramach konsultacji nie wprowadzono możliwości pracy organu wykonawczego i komisji z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość.

***Marginalizacja organów stanowiących** (Art. 29 ust. 2)*
Organizacja sygnalizuje, że przepis jest wyrazem trendu do minimalizacji znaczenia organów stanowiących JST, mimo że zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego to zgromadzenia stanowią istotę samorządu. ZPP wskazuje, że w organie stanowiącym związku zasiadają wyłącznie przedstawiciele

Phoca PDF

organów wykonawczych, podejmujący decyzje bez autoryzacji własnych rad.

Uchwały harmonizujące *(Art. 30 pkt 4 w związku z art. 31)*
ZPP wskazuje, że przepisy nie pozwalają określić zakresu kompetencji zgromadzenia wobec poszczególnych JST – nie wiadomo, czy i w jakim zakresie uchwały harmonizujące będą wiązały samorządy, co budzi wątpliwości systemowo-konstytucyjne dotyczące podległości.

Wagi głosów *(Art. 36 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 37)*
ZPP podtrzymuje zasadniczą uwagę, wskazując że proponowane rozwiązanie może oznaczać podejmowanie wszystkich decyzji wolą miasta centralnego. Organizacja podkreśla, że w przypadku powiatów jest to szczególnie rażące: nawet przy porównywalnej wielkości jednostek wagi 100% i maksymalnie 30% dają głos decydujący miastu. ZPP ocenia rozwiązanie jako niemożliwe do zaakceptowania i proponuje umożliwienie ustalania w statucie bardziej restrykcyjnych zasad głosowania dla wybranych spraw.

Zakaz łączenia funkcji *(Art. 41)*
Organizacja postuluje wprowadzenie zakazu łączenia członkostwa w organie wykonawczym związku z funkcją organu wykonawczego gminy członkowskiej lub członka organu wykonawczego powiatu, wskazując że obecne brzmienie napisane jest w interesie prezydentów ośrodków centralnych i może przesądzić o ich przewadze ustrojowej.

Uwagi dotyczące statusu pracowników i finansów

Brak nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych *(Art. 48 i 51 oraz art. 45 w związku z art. 51)*
ZPP wskazuje na konieczność dokonania zmian w ustawie o pracownikach samorządowych oraz rozporządzeniu o wynagradzaniu, czego projekt nie przewiduje. Organizacja wskazuje na niejasność statusu sekretarza oraz na konsekwencje przyjęcia, że byłby on powoływany, a nie zatrudniany na podstawie umowy o pracę.

Wspólne prowadzenie jednostek *(Art. 49 ust. 1 pkt 3)*
ZPP ocenia przepisy jako niezgodne z ustawą o finansach publicznych, samorządowymi ustawami ustrojowymi i ustawą o pracownikach samorządowych. Organizacja wskazuje, że nie wiadomo, kto miałby wydawać upoważnienia kierownikowi jednostki, ustalać plan wydatków, wykonywać czynności pracodawcy, na czyją rzecz zaciągane byłyby zobowiązania ani jak rozliczany byłby VAT.

Akty prawa miejscowego *(54 i art. 114)*
ZPP wskazuje, że przepisy o stanowieniu aktów prawa miejscowego przez związek rozwojowy mogą być niezgodne z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowe finansowanie *(Art. 70)*
Organizacja wskazuje, że regulacje promują przejmowanie przez związek rozwojowy zadań z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego, nawet jeśli na danym obszarze funkcjonuje już np. związek powiatowo-gminny, który ze względu na skalę działania nie może zostać przekształcony w związek rozwojowy. ZPP postuluje ponadto zróżnicowanie skali zwiększenia środków w zależności od tego, czy zintegrowany transport obejmuje również transport kolejowy, który znacząco podnosi koszty.

Składka roczna powiatów *(Art. 71 ust. 6)*

Phoca PDF

ZPP postuluje, by naliczanie części stałej składki od powiatów było oparte na dochodach z obszaru gmin wchodzących w skład związku i zmniejszone o taki sam wskaźnik, o jaki zmniejszona jest siła głosu powiatu. Organizacja powołuje się na zasadę „no taxation without representation", wskazując na niezrozumiałość zachowania pełnej proporcji przy składce przy jednoczesnym obniżeniu siły głosu.

Uwagi dotyczące planowania przestrzennego i kart rozwoju

Definicja karty rozwoju *(Art. 76 ust. 2)*
ZPP postuluje doprecyzowanie, wskazując że sens przyjmowania karty pojawia się, gdy obejmuje ona zadania realizowane wspólnie przez związek i samorząd województwa lub administrację rządową albo zadania tych podmiotów realizowane na terenie związku – natomiast obecne brzmienie dopuszcza objęcie nią przedsięwzięć własnych związku lub jego jednostek, co nie ma sensu.

Zasady ustalania OPZ i OChIF *(Dział 3 rozdział 4)*
Organizacja wskazuje, że uwaga była już zgłaszana i nie została zrozumiana. Istota problemu sprowadza się do pytania, czy obszary priorytetowego zagospodarowania i ochrony istniejących funkcji są określane przez strategię rozwoju ponadlokalnego, czy dopiero przez uchwałę rady gminy – przy czym sekwencyjność oznaczałaby, że strategia wyznacza jedynie tereny, na których mogą być wyznaczone takie obszary.

Obliczanie chłonności *(Art. 80 ust. 3)*
ZPP wskazuje, że przepis nie zmienił treści od konsultacji publicznych i pozostaje niejasny: metodyka obliczania chłonności bazuje na danych przypisywanych do gmin, a projekt nie przewiduje, że ustalenia OPZ mogą stanowić wyjątek względem ustaleń planów ogólnych gmin.

Obowiązki wynikające z ustanowienia OPZ i OChIF *(Art. 81 ust. 3 i art. 83 ust. 3)*
Organizacja postuluje wprowadzenie obowiązków, a nie jedynie korzyści, wskazując że wyznaczenie obszarów priorytetowego zagospodarowania nie oznacza ograniczenia działań na innych obszarach, co nie pozwala ukierunkować ruchu inwestycyjnego.

Punkt odniesienia przy opiniowaniu *(Art. 81 ust. 3 pkt 5 i 6 oraz art. 83 ust. 3 pkt 4 i 5)*
ZPP wskazuje, że mimo zapowiedzi uwzględnienia uwagi nie dostrzega jej realizacji w przedłożonym tekście.

Uzgadnianie strategii gmin *(Art. 84)*
Organizacja proponuje zastąpienie słowa „uzgadnianie" słowem „opiniowanie", wskazując że obecnie strategie rozwoju gmin nie są uzgadniane z żadnym podmiotem.

Uwagi dotyczące transportu zbiorowego

Pojęcie organizatora *(Art. 85 ust. 1)*
ZPP wskazuje na błędne posłużenie się pojęciem organizatora publicznego transportu zbiorowego, którego zakres w projekcie jest odmienny od określonego w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Przewozy metropolitalne *(Art. 86 ust. 1 pkt 3 lit. c)*
Organizacja wskazuje, że projektodawcy posłużyli się pojęciem „metropolitalnych przewozów

Phoca PDF

pasażerskich", nie zauważając, że przy zaproponowanym modelu definicja ta prowadzi do zbioru pustego desygnatów.

Wykreślenie *(Art. 87 ust. 2 pkt 4)*
ZPP postuluje wykreślenie przepisu, z którego wynika, że związek rozwojowy będzie podejmował za organizatorów decyzje o trybie zawierania umów o świadczenie usług. Organizacja wskazuje ponadto na błędną terminologię – zamiast „przewoźnikami" powinno być „operatorami".

Wykreślenie *(Art. 87 ust. 4 zdanie 2)*
ZPP ocenia przepis jako absurdalny, wskazując że związek komunalny zajmujący się transportem musiałby zawrzeć porozumienie ze związkiem rozwojowym, aby dla przewozów poza jego granicami nie stosować standardów określonych przez związek rozwojowy – co oznacza rozciągnięcie władztwa związku rozwojowego na cały obszar większego od niego związku komunalnego.

Przewóz uzupełniający *(Art. 126 pkt 1 lit. a tiret drugi)*
Organizacja wskazuje, że definicja jest niezgodna z filozofią ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, prowadząc do sytuacji, w której po tej samej linii musiałby być realizowany przewóz uzupełniający przez innego organizatora, a linia byłaby ujęta w drugim planie transportowym. ZPP postuluje przyjęcie założenia, że jeśli linia spełnia wymogi przestrzenne, jej organizator zapewnia również wymóg częstotliwości – najwyżej z dopłatą ze strony związku.

Połączenia *(Art. 126 pkt 2 – art. 5a ust. 1)*
Organizacja postuluje zastąpienie liczby połączeń liczbą par połączeń, przejście na pojęcie „linii łączącej sołectwo z miastem centralnym", określenie, dokąd ma prowadzić linia z miejscowości z urzędem gminy, oraz weryfikację, czy przepis odpowiada zamierzeniu, gdyż dopuszcza sytuację połączenia dwóch miast wyłącznie między sobą. ZPP zgłasza też uwagę redakcyjną – zamiast tiret powinny być litery.

Pozostałe uwagi

Układy terytorialne *(Art. 112 pkt 3 dodawany art. 75b ustawy o samorządzie powiatowym)*
ZPP wskazuje, że cel można osiągnąć prostszymi metodami – wystarczyłaby modyfikacja art. 5 ust. 2 ustawy umożliwiająca powierzanie przez gminy zadań powiatom. Jeśli jednak tworzona jest nowa instytucja prawna, organizacja apeluje o usunięcie wątpliwości: niezrozumiała jest cecha „wielostronności", zbędny jest przymiotnik „komunalny", a przepis nie wskazuje, czy w powiecie można stworzyć jeden układ terytorialny czy więcej. ZPP wskazuje ponadto, że art. 75b ust. 4 będzie przepisem martwym wobec braku regulacji sposobu przekształcania i wspólnego prowadzenia jednostek oraz braku spójności z ustawą o finansach publicznych.

Skład komitetu koordynacyjnego *(Art. 123 pkt 7)*
Organizacja postuluje, by w skład komitetu wchodziło co najmniej trzech przedstawicieli KWRiST – z poziomu samorządu województwa, powiatu i gmin. ZPP oczekuje wskazania, w jaki sposób zostanie wdrożona zapowiedziana praktyka dopraszania przedstawicieli organizacji samorządowych.

Zmiany w ustawie o centrach usług społecznych *(Art. 135)*
ZPP sugeruje skreślenie przepisu i odłożenie prac nad nowelizacją tej ustawy. Organizacja wskazuje, że obecna ustawa jest niespójna z przepisami szczególnymi i wymaga dogłębnej nowelizacji, a obecne przepisy zniechęcają samorządy do tworzenia CUS – te, które powstały, w większości były utworzone w

Phoca PDF

związku z pozyskaniem finansowania ze środków PO WER.

Phoca PDF