

Uzasadnienie

I. Cele interwencji

Zmiany struktury osadniczej prowadzą do sytuacji, w której na terenach wokół dużych i średnich miast geografia wyzwań nie pokrywa się ze strukturami administracyjnymi, które mogłyby

im zaradzić. Taki charakter mają m.in. procesy demograficzne, suburbanizacja, kwestia dostępności transportowej, zanieczyszczenie środowiska. Dlatego też podstawową rolę w rozwoju kraju w najbliższych dekadach będą miały rozwiązania wspierające zarządzanie publiczne w obszarach funkcjonalnych kluczowych dla struktury osadniczej kraju ośrodków miejskich.

Projektowane rozwiązania prawne są bardzo istotne z punktu widzenia horyzontalnego celu określonego w projekcie średniookresowej strategii rozwoju kraju (śsrk) - Strategia Rozwoju Polski do 2035 roku - jakim jest zrównoważony rozwój terytorialny oparty na policentrycznej sieci osadniczej. Utrzymanie policentrycznej struktury osadniczej kraju wymaga skutecznego zarządzania rozwojem miast w powiązaniu z ich funkcjonalnym i subregionalnym otoczeniem. Dotyczy to zarówno miast średniej wielkości, które równoważą rozwój kraju, jak i największych miast będących centrami wzrostu o znaczeniu krajowym i międzynarodowym.

Potrzebę przygotowania ustawy dot. rozwoju miast wskazano w uzasadnieniu do ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz innych ustaw (Dz. U. poz. 1378). Zgodnie z wprowadzanymi wówczas zmianami do ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198, z późn. zm.), zwanej dalej „uzppr”, (art. 34 pkt 2) z dniem 1 stycznia 2027 r. stracą moc regulacje dotyczące prowadzenia polityki miejskiej. Tym samym, projektowana ustawa, kompleksowo podejmuje tematykę rozwoju miast i wypełnia powyższe zobowiązanie.

Ponadto, samorządy oraz korporacje samorządowe od lat postulują stworzenie lepszych ram prawnych dla współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF). Niewystarczające określenie form współpracy jednostek samorządu terytorialnego (JST) w ramach MOF jest również wyzwaniem związanym z wdrażaniem instrumentów terytorialnych polityki spójności - zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). Wielokrotnie podkreślano (Ewaluacja stosowania Instrumentów Terytorialnych ZIT i IIT w ramach perspektywy 2021-2027), iż ZIT wdrażają projekty oraz inwestycje finansowane z funduszy europejskich bez korelacji z całościową wizją rozwoju obszaru MOF.

Ustawa ma zatem na celu wzmocnienie rozwoju obszarów miejskich poprzez:

- 1) wzmocnienie policentrycznego charakteru sieci osadniczej i efektywniejsze prowadzenie polityki miejskiej jako elementu systemu zarządzania rozwojem kraju, w tym stworzenie nowych form współpracy rządowo-samorządowej;
- 2) przygotowanie rozwiązań prawnych poprawiających zarządzanie zrównoważonym rozwojem w miastach oraz ich obszarach funkcjonalnych, poprzez usprawnienie współpracy między działającymi na ich terenie samorządami i wzmocnienie ich zdolności do współtworzenia rozwiązań o charakterze ponadlokalnym;
- 3) usprawnienie procesów decyzyjnych oraz wykonywania zadań publicznych w kluczowych z perspektywy zrównoważonego rozwoju obszarach takich jak transport publiczny

i mobilność, zintegrowane planowanie strategiczne i przestrzenne, adaptacja do zmian klimatu.

I.1. Uwarunkowania prawno-instytucjonalne MOF

Współczesne wyzwania rozwojowe miast oraz ich otoczenia funkcjonalnego wymagają podejścia wykraczającego poza granice administracyjne poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Miejskie obszary funkcjonalne charakteryzują się silnymi powiązaniem przestrzennymi, społecznymi i gospodarczymi, które nie są w pełni uwzględnione w obecnym systemie prawnym. Zintegrowane zarządzanie MOF wymaga koordynacji działań w zakresie planowania przestrzennego, transportu publicznego, ochrony środowiska, gospodarki komunalnej oraz rozwoju społeczno-gospodarczego. W polskich warunkach działania w obszarach funkcjonalnych odnoszą się zwykle do trzech poziomów samorządu terytorialnego (województwa, powiatu i gminy)¹. Zasadnicze znaczenie mają jednak granice administracyjne i kompetencje samorządów gminnych. W polskim modelu rozwoju samorządy gminne posiadają zdecydowanie najwięcej narzędzi. Posiadają one również największą odpowiedzialność w tym zakresie. Są to także jednostki najmniejsze, które, szczególnie w strefach podmiejskich, są nieodłącznie związane z sąsiednim obszarem. Drugim istotnym poziomem jest samorząd powiatowy, posiadający kompetencje w zakresie utrzymania infrastruktury technicznej i społecznej oraz w zakresie kształtowania polityki gospodarczej i funkcjonowania rynku pracy.

Niejednokrotnie zasięg i skala powiązań społeczno-gospodarczych lub przyrodniczych rodzi konieczność włączenia się samorządu powiatu w różne inicjatywy wymagające współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych. Ponadto w przypadku największych miejskich obszarów funkcjonalnych (obszarów metropolitalnych), których zasięg wykracza poza granice dwóch lub nawet trzech powiatów, dochodzi także do konieczności włączenia w te inicjatywy trzeciego poziomu – samorządu województwa. To do jego kompetencji bowiem, zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581, z późn. zm.), należy wykonywanie zadań o charakterze wojewódzkim określonych ustawami, w szczególności w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych. Ta złożoność terytorialna może generować bariery uniemożliwiające skuteczne radzenie sobie z problemami wykraczającymi poza granice danej jednostki administracyjnej.

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) mogą wykorzystywać zróżnicowane formy współpracy w celu dążenia do efektywniejszego zarządzania oraz realizacji powierzonych im zadań publicznych. W obecnym systemie prawnym istnieje kilka form współpracy JST, które mają różny charakter, zakres kompetencji oraz podstawę prawną. Należą do nich:

Związki komunalne (gminne, powiatowo-gminne, zw. powiatów) – regulowane przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 168), które umożliwiają JST powołanie odrębnej osoby prawnej w celu wspólnej realizacji zadań publicznych. U podstaw wprowadzenia związków komunalnych była potrzeba wspólnego wykonywania zadań przez gminy. Formuła ta z czasem została rozciągnięta na możliwość

¹ Obecnie (stan na 01.01.2025) Polska dzieli się na 16 województw, 314 powiatów i 2 479 gmin (302 miejskich w tym 66 miast na prawach powiatu, 718 miejsko-wiejskich oraz 1 459 wiejskich). Łącznie z miastami na prawach powiatu, liczba powiatów w Polsce wynosi 380.

powoływania związków z udziałem gmin i powiatów. Związki są wykorzystywane do realizacji takich zadań jak gospodarka odpadami, ochrona przeciwpożarowa, utrzymanie oczyszczalni ścieków czy organizacja transportu publicznego. Nie posiadają kompetencji do planowania zintegrowanego rozwoju.

Na podstawie rejestru związków powiatowo-gminnych opublikowanego przez MSWiA² można stwierdzić, że w Polsce funkcjonują 73 takie związki, z czego 33 realizuje wyłącznie jedno zadanie, najczęściej organizację transportu publicznego, a 40 ma charakter wielozadaniowy. Choć związki komunalne podejmują więcej niż jedno zadanie, w praktyce są to głównie działania powiązane tematycznie, a związki o szerokim zakresie kompetencji – obejmującym np. kulturę, ochronę zdrowia czy gospodarkę odpadami – występują sporadycznie. Dane wskazują, że mimo formalnej możliwości powoływania związków dwustopniowych i wielozadaniowych, z uwagi na liczne luki prawne i niejasne regulacje, tego typu związków komunalnych jest niewiele.

Porozumienia międzygminne i między JST różnych szczebli – uregulowane w ustawach: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa. Porozumienia mają charakter umów administracyjnych, w których jedna jednostka zobowiązuje się realizować określone zadania publiczne na rzecz innych jednostek. Typowe obszary współpracy obejmują transport zbiorowy, oświatę, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Porozumienia nie tworzą trwałych struktur współpracy i nie zapewniają koordynacji działań w wielu sektorach jednocześnie.

Stowarzyszenia JST – działają na podstawie ustawy o samorządzie gminnym i stosuje się do nich przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261). Stowarzyszenia mają przede wszystkim charakter reprezentacyjny i służą wspólnemu pozyskiwaniu środków zewnętrznych, reprezentacji interesów JST na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim oraz realizacji projektów rozwojowych przekraczających możliwości pojedynczych JST. Nie posiadają kompetencji do wykonywania zadań publicznych ani planowania zintegrowanego rozwoju.

Związki ZIT – rozwiązanie techniczne służące realizacji projektów unijnych w MOF w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Nie są formą organizacyjną współpracy JST, lecz narzędziem wdrażania funduszy UE. Związki ZIT funkcjonują w jednej z trzech form instytucjonalnych przewidzianych ustawami samorządowymi: porozumienia (międzygminne, powiatowo-gminne), związku (międzygminnego, powiatowo-gminnego) lub stowarzyszenia JST. Obecnie jest 95 ZIT-ów, które przyjęły różną formę instytucjonalizacji. Związki ZIT opracowują i realizują strategię ZIT wymaganą regulacjami unijnymi lub strategię rozwoju ponadlokalnego z elementami strategii ZIT.

Pozostałe, mniej rozpowszechnione formy współpracy JST to partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), pozwalające na realizację inwestycji z udziałem kapitału prywatnego, Lokalne Grupy Działania (LGD), które koncentrują się na wdrażaniu lokalnych strategii rozwoju na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich, oraz spółki komunalne lub międzygminne, realizujące zadania publiczne na zasadach spółek prawa handlowego. Klastry czy sieci współpracy, choć mniej

² Na podstawie rejestru MSWiA z 31 grudnia 2025 r.

formalne, mogą skupiać JST, przedsiębiorstwa, uczelnie i organizacje pozarządowe wokół celów związanych z innowacyjnością i rozwojem lokalnym.

Tabela nr 1. Formy współpracy JST

Forma współpracy	Podstawa prawna	Cel współpracy	Dedykowana dla	Uwagi / ograniczenia
Związek metropolitalny	Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim	Celem związku jest wykonywanie zadań publicznych o charakterze metropolitalnym	JST położonych na obszarze metropolitalnym spełniającym warunki określone w ustawie. W aktualnym stanie prawnym – wyłącznie dla gmin z terenu województwa śląskiego , które mogą wejść w skład związku „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”	– Obowiązuje wyłącznie na terenie województwa śląskiego (ustawa ma charakter lokalny, nie ogólnokrajowy). – Utworzenie i granice związku określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. – Członkostwo jest możliwe tylko dla gmin spełniających kryteria ustawowe.
Porozumienie JST	Ustawa o samorządzie gminnym / powiatowym / województwa	Realizacja konkretnych zadań publicznych na rzecz innych JST	Wszystkie JST	Umowa zadaniowa, najczęściej dwustronna. Ograniczone możliwości całościowego planowania zintegrowanego rozwoju.
Związek komunalny (międzygminny/ powiatowy/ powiatowo-gminny)	Ustawa o samorządzie gminnym / powiatowym	Realizacja wspólnych zadań publicznych (transport, gospodarka odpadami, ochrona przeciwpożarowa)	Gminy, gminy i powiaty	Posiada osobowość prawną, budżet, organy zarządzające. Nie odpowiada w pełnym zakresie za planowanie zintegrowanego rozwoju. Najczęściej jest jednostopniowy i z małym zakresem zadań.
Stowarzyszenie JST	Ustawa o stowarzyszeniach	Reprezentacja interesów JST, pozyskiwanie funduszy, projekty rozwojowe	Wszystkie JST	Skupia się na lobbingu, projektach UE. Brak kompetencji do wykonywania zadań publicznych.
Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)	Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym	Realizacja inwestycji z udziałem kapitału prywatnego	JST i partner prywatny	Służy głównie realizacji konkretnych dużych projektów inwestycyjnych. PPP nie planuje zintegrowanego rozwoju, realizuje jedynie wybrany projekt możliwy do realizacji w formule PPP.
Lokalne Grupy Działania (LGD)	Ustawa o RLKS + rozporządzenia UE (2021/1060)	Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	Obszary wiejskie, obszary miejsko-wiejskie	Strategie lokalne są przygotowywane przez LGD, co oznacza, że nie są to szersze strategie rozwoju gminy,

				czy też strategię rozwoju ponadlokalnego. Tym samym ograniczone możliwości planowania zintegrowanego rozwoju wykraczającego poza LGD.
Spółka komunalna / międzygminna	Kodeks spółek handlowych + uchwały JST	Realizacja wybranych zadań publicznych	Gminy / powiaty	Dział w formie spółki. Ograniczone kompetencje w zakresie planowania zintegrowanego rozwoju. Raczej realizacja wybranych zadań z zakresu polityki rozwoju.
Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)	Rozporządzenia UE + porozumienia JST	Koordinacja realizacji projektów finansowanych z funduszy UE	Partnerstwa JST w MOF	Narzędzie techniczne, a nie forma organizacyjna.

Obowiązujące obecnie formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego zostały ukształtowane w odmiennych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i przestrzennych oraz z myślą o innych celach. Choć umożliwiają realizację określonych zadań i częściową koordynację działań, nie są wystarczające do kompleksowego zarządzania rozwojem MOF. Nie pozwalają na trwałe planowanie zintegrowanego rozwoju MOF. Podobnie funkcjonujące obecnie związki Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), choć usprawniają koordynację planowania i wdrażania działań, odnoszą się wyłącznie do przedsięwzięć sektorowych finansowanych ze środków polityki spójności Unii Europejskiej. ZIT pozostają przede wszystkim narzędziem technicznym, które nie jest w stanie zapewnić kompleksowej koordynacji międzysektorowej na obszarze miejskiego obszaru funkcjonalnego. Brak precyzyjnego uregulowania form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego stanowi zatem istotne wyzwanie dla skutecznego wdrażania instrumentów terytorialnych polityki spójności, ograniczając możliwość pełnego powiązania ich realizacji z prowadzeniem ponadlokalnej i lokalnej polityki rozwoju.

Biorąc pod uwagę opisane wyżej uwarunkowania rozwojowe i zmiany w dynamice relacji między JST kluczowym wyzwaniem na przyszłość jest przejście na wyższy poziom koordynacji, co wymaga zarówno lokalnych inicjatyw, jak i wsparcia ze strony władz centralnych. Coraz silniej widoczna jest potrzeba instytucjonalnego rozwiązania, zgodnego z konstytucyjną zasadą pomocniczości w kwestii wykonywania nowych zadań o znaczeniu ponadlokalnym (istotnych dla rozwoju całego obszaru funkcjonalnego), które nie wpisują się w zakres zadań samorządu lokalnego ani regionalnego.

Tabela nr 2. Związki metropolitalne i związki rozwojowe

Obszar	Status prawny	Rodzaj związku	Rodzaj powiązań funkcjonalnych	Kluczowe cele / zadania
--------	---------------	----------------	--------------------------------	-------------------------

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM)	Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim	związek metropolitalny	Obejmuje 41 gmin i miast, silne powiązania funkcjonalne przez transport, mobilność, ekonomię Najwyższa Izba Kontroli.	Koordinacja transportu publicznego, planowanie przestrzenne, rozwój społeczno-gospodarczy, zadania ponadgminne, integracja systemów publicznych (np. komunikacji).
Związek metropolitalny w województwie pomorskim	Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim	związek metropolitalny	metropolia policentryczna w województwie pomorskim	Celem projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim jest usprawnienie wykonywania zadań publicznych o charakterze ponadlokalnym, wzmocnienie systemu zaspokajania potrzeb społecznych mieszkańców metropolii, bez tworzenia nowego szczebla samorządu – poprzez utworzenie struktury zarządczo-koordynacyjnej.
Pozostałe miasta i ich obszary funkcjonalne o znaczeniu dla policentrycznej sieci osadniczej kraju	Projekt ustawy o zrównoważonym rozwoju miast	związek rozwojowy	Miejskie obszary funkcjonalne monocentryczne	Ramowe regulacje wspierające współpracę w obszarach funkcjonalnych miast: planowanie przestrzenne, instrumenty finansowe, wzmacnianie spójności terytorialnej i zrównoważonego rozwoju miast.

I.2. Uwarunkowania faktyczne i prawne polityki miejskiej

Polityka miejska jest umocowana jako element krajowego systemu planowania strategicznego. Stanowi formalny wyraz działań państwa wobec rozwoju miast i obszarów zurbanizowanych. Wyznacza kierunki interwencji publicznych, koordynując jednocześnie działania administracji rządowej oraz wspierając procesy rozwojowe realizowane przez samorządy. Stan obecny prowadzenia polityki miejskiej na poziomie centralnym charakteryzuje się funkcjonowaniem wieloetapowego i wielopodmiotowego procesu, którego celem jest koordynacja działań państwa wobec rozwoju miast. Zagadnienia dotyczące rozwoju miast rozproszone są obecnie w różnych politykach sektorowych, co utrudnia spójne planowanie i realizację polityki miejskiej przez organy administracji rządowej oraz JST. Prowadzenie polityki miejskiej wymaga systematycznych działań od administracji rządowej, w tym prowadzenie dialogu z jednostkami samorządu terytorialnego, instytucjami publicznymi oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Proces ten obejmuje równocześnie monitorowanie kluczowych trendów i wyzwań miejskich, identyfikowanie kierunków interwencji oraz przygotowywanie rozwiązań wspierających rozwój obszarów zurbanizowanych. Z uwagi na holistyczny charakter polityki miejskiej, ale także na znaczenie miast i ich obszarów funkcjonalnych dla rozwoju kraju, zagadnienia dotyczące polityki miejskiej powinny zostać uregulowane w jednej ustawie całościowo podchodzącej do kwestii rozwoju miast.

Obecnie definicja polityki miejskiej oraz wskazanie Krajowej Polityki Miejskiej jako dokumentu określającego politykę rządu wobec miast znajduje się w rozdziale 3a uzppr. Przepisy te obowiązują do końca 2026 r. Projektowana ustawa skonsoliduje przepisy tego rozdziału z uwzględnieniem potrzebnych modyfikacji, w tym lepszego zintegrowania krajowej polityki miejskiej z polityką regionalną; skoreluje także realizację polityki miejskiej z niezbędną poprawą zarządzania rozwojem w różnego typu MOF.

Obowiązująca Krajowa Polityka Miejska pełni funkcję ram strategicznych, które porządkują cele, priorytety i sposoby działania w polityce miejskiej na poziomie krajowym. Określa ona najważniejsze wyzwania rozwojowe, wyznacza cele długookresowe oraz wskazuje mechanizmy i narzędzia wdrażania. Kontynuacja Krajowej Polityki Miejskiej zapewni spójność między działaniami sektora publicznego a strategiami rozwoju miast, sprzyjając harmonizacji inicjatyw podejmowanych na różnych poziomach zarządzania. Krajowa Polityka Miejska ma charakter koordynacyjny i programowy. Nie nakłada bezpośrednich obowiązków na jednostki samorządu terytorialnego, lecz stanowi punkt odniesienia dla ich działań strategicznych i planistycznych. W praktyce wprowadza wspólne standardy, kierunki i cele, które mają wspierać zrównoważony rozwój obszarów miejskich oraz uspołniać polityki sektorowe wpływające na funkcjonowanie miast. Obecny model prowadzenia polityki miejskiej zakłada również utrzymywanie mechanizmów współpracy i partycypacji, w tym konsultacji, forów eksperckich oraz wymiany dobrych praktyk. Dzięki temu polityka miejska na poziomie centralnym pełni funkcję integrującą działania różnych aktorów i sprzyja tworzeniu spójnego systemu wsparcia rozwoju miast. Mimo to proces ten pozostaje w dużej mierze rozproszony między różnymi resortami oraz inicjatywami, co ogranicza możliwości pełnego wykorzystania potencjału krajowej koordynacji i wskazuje na potrzebę dalszego wzmocnienia ram instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych służących prowadzeniu polityki miejskiej.

I.3. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia ustawy w życie)

Ustawa wprowadzi związki rozwojowe jako ramę stałej, kompleksowej współpracy JST – gmin i powiatów – w zakresie koordynacji działań rozwojowych oraz integracji usług publicznych w MOF. Związek rozwojowy ma być wielozadaniowym związkiem JST, odpowiadającym za wykonywanie wskazanych w ustawie zadań publicznych, takich jak planowanie rozwoju, organizacja transportu zbiorowego oraz mobilność, adaptacja do zmian klimatu. Związek rozwojowy będzie mógł pełnić także funkcję koordynującą wykonywanie zadań gmin i powiatów z zakresu innych polityk publicznych, na podstawie statutu i zawieranych porozumień.

Statut będzie określał sposób funkcjonowania organów związku, organizację jego działań, zakres współpracy w obszarach nie objętych zadaniami własnymi związku. Istotą regulacji jest możliwość dostosowania rozwiązań statutowych do zróżnicowanych problemów poszczególnych obszarów, skali ich występowania, zakresu i możliwych form współpracy.

Formuła związku rozwojowego będzie również właściwa dla wdrażania instrumentów terytorialnych finansowanych ze środków europejskich po 2028 r.

Dzięki rozwiązaniom przewidzianym w projektowanej ustawie możliwa będzie skuteczna integracja usług publicznych w MOF. Wprowadzenie nowej formy współpracy umożliwi wspólne planowanie, organizowanie i finansowanie zadań publicznych przez miasto centralne oraz gminy wchodzące w skład MOF, z pominięciem barier wynikających z granic administracyjnych. Wspólne zarządzanie pozwoli na zmniejszenie kosztów poprzez zwiększenie skali świadczonych usług i zintegrowane zarządzanie zasobami. Będzie również wpływać na harmonijny rozwój całego MOF – planowanie zintegrowanego rozwoju pomoże lepiej wykorzystać przestrzeń

i ukierunkować inwestycje w MOF. Wprowadzenie związku rozwojowego podniesie jakość świadczonych usług, poprawi koordynację działań sektorowych i wzmocni możliwości pozyskiwania funduszy zewnętrznych. Spodziewanym efektem formalnej współpracy JST jest również ograniczenie konfliktów terytorialnych pomiędzy miastami a sąsiednimi gminami.

Ustawa wzmocni koordynację działań różnych szczebli administracji publicznej względem MOF. Uzgodniana przez trzy strony – rząd, samorząd województwa i związek rozwojowy - karta rozwoju, obejmująca najważniejsze przedsięwzięcia rozwojowe dla miasta i jego obszaru funkcjonalnego, pozwoli na lepsze terytorialne ukierunkowanie interwencji. Przeciwdziałać będzie również rozproszeniu działań, co poprawi skuteczność działań publicznych.

Wprowadzenie definicji polityki miejskiej ma na celu ujednolicenie rozumienia tego pojęcia w systemie prawnym oraz w praktyce działania organów administracji publicznej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Uporządkowanie pojęciowe zapewni spójność terminologiczną między dokumentami strategicznymi a aktami normatywnymi, a tym samym skuteczniejsze prowadzenie polityki rozwoju terytorialnego. Wskazanie podmiotów prowadzących politykę miejską ma na celu zapewnienie spójności działań na różnych szczeblach administracji publicznej. Wskazanie Rady Ministrów jako podmiotu wiodącego podkreśla znaczenie polityki miejskiej jako elementu krajowej polityki rozwoju, natomiast ujęcie samorządu województwa, powiatu i gminy, a także związków jednostek samorządu terytorialnego – w tym związków rozwojowych – odzwierciedla zasadę decentralizacji i partnerstwa terytorialnego. Zaproponowane przepisy mają zapewnić możliwość prowadzenia

polityki miejskiej w sposób zintegrowany i wielopoziomowy, z wykorzystaniem instrumentów prawnych, finansowych i planistycznych właściwych poszczególnym podmiotom, co sprzyja efektywnemu realizowaniu celów zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Prowadzenie polityki miejskiej jest powiązane z systemem dokumentów strategicznych i programowych określonych w uzppr, co zapewnia jej spójność z krajową i regionalną polityką rozwoju. Kompetencje ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie koordynacji realizacji polityki miejskiej mają umocowanie formalno-prawne w przepisach określających jego rolę jako organu odpowiedzialnego za koordynację prowadzenia polityki rozwoju państwa, w tym w szczególności polityki terytorialnej (w wymiarze miejskim). Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego działając w ramach przyznanych kompetencji, realizuje zadania o charakterze strategicznym, planistycznym, koordynacyjnym i opiniodawczym, obejmujące przygotowywanie dokumentów strategicznych, inicjowanie instrumentów prawnych i finansowych oraz współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego i partnerami społecznymi. Określanie przez RM kierunków krajowej polityki miejskiej w krajowej strategii rozwoju terytorialnego, opracowywanej przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, stanowi podstawę do prowadzenia spójnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, a także do efektywnego wykorzystania środków krajowych i unijnych w tym zakresie. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego pełni kluczową rolę w zapewnieniu integralności i skuteczności realizacji celów krajowej polityki miejskiej.

Zadanie określenia kierunków polityki miejskiej są częścią wymiaru regionalnego polityki krajowej i będą określone przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w projekcie krajowej strategii rozwoju terytorialnego. Krajowa strategia rozwoju terytorialnego, jako dokument określający kierunki zintegrowanego rozwoju regionalnego kraju, stanowi właściwe miejsce do formułowania założeń i priorytetów polityki miejskiej. Wprowadzenie planu implementacji jako instrumentu wykonawczego krajowej strategii rozwoju terytorialnego stanowi rozwiązanie w zakresie zapewnienia skuteczności i koordynacji działań podejmowanych w ramach polityki rozwoju terytorialnego. Ustalenie w akcie rangi ustawowej, że strategia wdrażana jest poprzez plan implementacji (stosowna zmiana uzppr), pozwala na powiązanie celów strategicznych z konkretnymi działaniami i mechanizmami ich realizacji, co zapewnia przejrzystość oraz efektywność prowadzonej polityki. Określenie w przepisie elementów planu implementacji, takich jak zadania, organy odpowiedzialne, harmonogram oraz mechanizmy monitorowania, odpowiada zasadom legislacji i pozwala na jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności instytucjonalnej za realizację działań rozwojowych. Określenie trybu opracowania, przyjmowania i aktualizacji planu implementacji zapewnia właściwą koordynację i kontrolę procesu wdrażania strategii prowadzone przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz członków Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju, o którym mowa w art. 35a. ustawy uzppr. Rozwiązanie to jest zgodne z zasadą współdziałania organów administracji rządowej oraz z mechanizmem wielopoziomowego zarządzania rozwojem terytorialnym. Ponadto nałożenie na ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego obowiązku corocznego przedstawiania Radzie Ministrów informacji o realizacji planu implementacji służy zapewnieniu bieżącego monitorowania skuteczności podejmowanych działań oraz umożliwia podejmowanie decyzji o ewentualnej aktualizacji strategii i jej

instrumentów wykonawczych w odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze.

II. Przedmiot regulacji

Dokonując ogólnej charakterystyki założeń ustawy, należy wskazać, że opiera się ona na kilku fundamentalnych przesłankach konstrukcyjnych.

Po pierwsze, regulacja ta dotyczy funkcjonowania miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków miejskich określonych w dokumentach strategicznych państwa jako kluczowe dla policentrycznego rozwoju kraju. Obejmuje ona zarówno metropolie i aglomeracje, jak również miasta średniej wielkości, zazwyczaj posiadające status miasta na prawach powiatu, a także inne jednostki wskazane enumeratywnie w załączniku do ustawy.

Po drugie, ustawa bazuje na znanych polskiemu prawu ustrojowemu instytucjach współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności związkach komunalnych oraz związkach metropolitalnych. Dorobek tych rozwiązań został wykorzystany do stworzenia nowej instytucji – związku rozwojowego – zaprojektowanej jako forma bardziej zaawansowana, operatywna i funkcjonalna, adekwatna do realizacji zadań rozwojowych o charakterze ponadlokalnym.

Po trzecie, projekt ustawy respektuje konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki te, w statucie oraz innych aktach ustrojowych związku rozwojowego, uzyskują możliwość szczegółowego określenia jego ustroju wewnętrznego, trybów działania organów oraz pozostałych kwestii organizacyjnych. Rozwiązanie to pozwala na ukształtowanie związku rozwojowego w sposób odpowiadający rzeczywistym potrzebom oraz specyfice i uwarunkowaniom lokalnego środowiska samorządowego.

Po czwarte, ustawa ma charakter wyrażnie narzędziowy. Przewiduje ona zróżnicowany katalog instytucji prawnych, w tym procedury przekształceniowej, umożliwiając stworzenie wokół związku rozwojowego odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego, sprzyjającego sprawnemu wykonywaniu jego zadań. Jednocześnie skorzystanie z tych procedur, w szczególności w odniesieniu do zakładów i jednostek budżetowych, spółek komunalnych czy innych związków komunalnych, ma charakter fakultatywny i pozostaje w gestii samego związku bądź jednostek samorządu terytorialnego.

Po piąte, ustawa ustanawia bezpośrednią zależność pomiędzy poziomem finansowania działalności związku rozwojowego a stopniem zaawansowania integracji jednostek wchodzących w jego skład. Mechanizm ten ma charakter progresywny: im wyższy poziom integracji, im szerszy zakres zadań publicznych oraz przedsięwzięć strategicznych realizowanych wspólnie za pośrednictwem związku rozwojowego, tym większy udział budżetu państwa w finansowaniu tej działalności. Regulacja wprowadza cztery wyraźnie zdefiniowane progi integracyjne, których osiągnięcie skutkuje stopniowym wzrostem wskaźnika dochodowego związku rozwojowego. Tak skonstruowany system finansowania pełni funkcję bodźca instytucjonalnego, zachęcając jednostki samorządu terytorialnego do pogłębiania współpracy, konsolidacji kompetencji oraz realizacji polityk publicznych w skali ponadlokalnej.

Przyjęty model regulacyjny, oparty na samodzielności i elastyczności rozwiązań, odzwierciedla na wysoki poziom zaufania projektodawcy do JST. Ustawa ma charakter procesowy,

standaryzujący funkcjonowanie związków rozwojowych, przy czym nie ingeruje nadmiernie ani w ich ustrój, ani w zasady bieżącego funkcjonowania czy mechanizmy wzajemnych rozliczeń finansowych.

Dział 1. Przedmiot regulacji

Rozdział 1. Przepisy ogólne

W rozdziale 1 ustawy określa się zakres przedmiotowy regulacji (art. 1) oraz wprowadza niezbędne definicje legalne (art. 2). Przepisy te mają charakter systemowy – porządkują strukturę i język całej ustawy.

Zgodnie z art. 1 ustawy, projekt określa trzy zasadnicze obszary regulacji, które w sposób kompleksowy porządkują prowadzenie polityki miejskiej w Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) zasady prowadzenia polityki miejskiej - ustawodawca wprowadza ramy prawne dla prowadzenia polityki miejskiej rozumianej jako zintegrowany i długofalowy proces zarządzania rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych. Obejmuje on zarówno działania władz publicznych, jak i mechanizmy współpracy z partnerami społecznymi, gospodarczymi i instytucjonalnymi. W praktyce chodzi o stworzenie systemu koordynacji działań rządowych i samorządowych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast, w duchu współpracy wieloszczeblowej i zintegrowanego planowania przestrzenno-gospodarczego;
- 2) podmioty prowadzące politykę miejską i tryb współpracy między nimi - drugi element regulacji dotyczy podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki miejskiej oraz zasad ich współdziałania (art. 1 ust. 1 pkt 2). Obejmuje on zarówno organy administracji rządowej, jak i jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli – gmin, powiatów i województw. W przepisie zaakcentowano również znaczenie komitetów rozwoju, które stanowią nowy mechanizm instytucjonalny współpracy i koordynacji między tymi podmiotami. Komitety te mają pełnić funkcję platform dialogu, opiniowania dokumentów strategicznych oraz inicjowania wspólnych przedsięwzięć rozwojowych, zapewniając spójność działań w skali ponadlokalnej;
- 3) zasady i formy współpracy samorządowej - trzecim obszarem regulacji są formy współpracy JST w zakresie prowadzenia polityki miejskiej (art. 1 ust. 1 pkt 3). Ustawodawca przewiduje tu zarówno rozwiązania instytucjonalne, jak i funkcjonalne. Po pierwsze, wprowadza szczegółowe zasady tworzenia, organizacji i funkcjonowania związków rozwojowych, będących nową formą współpracy JST, służącą integrowaniu działań na obszarach funkcjonalnych miast centralnych. Po drugie, ustawa reguluje procedury sporządzania, uchwalania i wykonywania kart rozwoju – dokumentów planistycznych o charakterze operacyjnym.

W efekcie art. 1 tworzy ramowy katalog zagadnień objętych ustawą, które rozwinięte zostały w kolejnych działach. Przepis ten określa zakres przedmioty projektowanej ustawy, ma charakter programowo-strukturalny, tzn. określa kierunki regulacji i wyznacza podstawowy cel ustawy, jakim jest spójne prowadzenie polityki miejskiej w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym.

Ponadto w art. 1 doprecyzowano, w jakim zakresie ustawę stosuje się do związków metropolitalnych. Związki metropolitalne działają na podstawie odrębnych ustaw - aktualnie jest to ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim

(Dz. U. z 2025 r. poz. 186, z późn. zm.); (w procesie legislacyjnym jest projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim). Związek metropolitalny ma szczególny status prawny, inny zakres działania, ustrój wewnętrzny oraz mechanizm finansowania. Dlatego ustawodawca wyłączył je częściowo spod niniejszej regulacji, aby uniknąć nakładania się regulacji – do związków metropolitalnych zastosowanie mają projektowane przepisy o planowaniu rozwoju obszaru związku rozwojowego (dział 3), a więc dotyczące komitetu rozwoju, karty rozwoju, strategii rozwoju ponadlokalnego częściowo zmodyfikowanej oraz planu zrównoważonej mobilności miejskiej.

Art. 2 zawiera katalog pojęć ustawowych, który zapewnia jednoznaczność i spójność stosowania ustawy w systemie prawa. W słowniczku wykorzystano metodę odesłań do określeń funkcjonujących w obowiązujących aktach prawnych (w szczególności w ustawie uzppr oraz samorządowych ustawach ustrojowych), co zapewnia komplementarność systemową i eliminuje dublowanie pojęć. Wprowadzenie jednolitego słownika ma kluczowe znaczenie dla prawidłowej interpretacji przepisów. Do zdefiniowanych pojęć należą:

- 1) krajowa strategia rozwoju terytorialnego (art. 2 pkt 1) – dokument rządowy określający cele i kierunki rozwoju terytorialnego kraju, stanowiący nadrzędną ramę dla polityki miejskiej prowadzonej na poziomie krajowym. Odwołanie do tego dokumentu podkreśla potrzebę zgodności działań lokalnych i regionalnych z celami krajowymi;
- 2) miasto centralne (art. 2 pkt 2) – kluczowy element systemu, rozumiany jako miasto wymienione w załączniku nr 1 do ustawy; pełni ono rolę ośrodka koordynującego działania w ramach swojego obszaru funkcjonalnego;
- 3) obszar funkcjonalny (art. 2 pkt 3) – odesłanie do uzppr; obszar ten obejmuje przestrzeń powiązaną gospodarczo, społecznie i komunikacyjnie z miastem centralnym;
- 4) obszar związku rozwojowego (art. 2 pkt 4) – określa terytorialny zakres działania związku, wyznaczony granicami administracyjnymi gmin członkowskich; wprowadzenie tej definicji ma na celu ustalenie zakresu właściwości rzeczowej i przestrzennej związków rozwojowych;
- 5) plan zrównoważonej mobilności miejskiej (art. 2 pkt 5) – dokument stosowany do strategicznego planowania mobilności, o którym mowa w art. 3 pkt 13) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1679 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/1153 i (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1315/2013 (Dz Urz UE L 2024/1679 z28.06. 2024);
- 6) stowarzyszenie (art. 2 pkt 6) – stowarzyszenie, o którym mowa w art. 84 ustawy o samorządzie gminnym; przepis ten porządkuje istniejące formy współpracy samorządowej, odróżniając je od nowych struktur w postaci związków rozwojowych;
- 7) strategia rozwoju ponadlokalnego (art. 2 pkt 7) – dokument strategiczny przewidziany w ustawie o samorządzie gminnym, służący koordynacji działań gmin w ramach wspólnego obszaru funkcjonalnego; definicja ta zapewnia spójność pomiędzy projektowaną ustawą a dotychczasowymi narzędziami planowania strategicznego JST;
- 8) związek jednostek samorządu terytorialnego (art. 2 pkt 8) – kategoria zbiorcza, obejmująca związek komunalny, związek metropolitalny i związek rozwojowy;
- 9) związek komunalny (art. 2 pkt 9) – obejmuje zarówno związki międzygminne, jak i powiatowo-gminne oraz związki powiatów, tworzone na podstawie ustaw samorządowych; celem tej definicji jest jasne rozgraniczenie pomiędzy tradycyjnymi

formami współpracy komunalnej a nową instytucją - związkiem rozwojowym, który ma szerszy zakres zadań i funkcji planistycznych;

10) związek metropolitalny (art. 2 pkt 10) – zw. metropolitalny, o którym mowa w ww. ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (oraz w projektowanej ustawie o związku metropolitalnym w województwie pomorskim, procedowanym pod numerem UD214).

Rozdział 2. Polityka miejska

W rozdziale 2 ustawa określa ogólne zasady prowadzenia polityki miejskiej. Jak już wcześniej wskazano, uchylenie w uzppr z dniem 1 stycznia 2027 r. rozdziału 3a - Krajowa polityka miejska, skutkuje koniecznością kompleksowego uregulowania na nowo zakresu polityki miejskiej, zasad oraz podmiotów odpowiedzialnych za jej prowadzenie.

W art. 3 ustawa określa więc czym jest polityka miejska – zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych, których realizacja służyć ma zrównoważonemu rozwojowi miast i ich obszarów funkcjonalnych. Art. 4 wskazuje wszystkie podmioty, które prowadzi politykę miejską

na poszczególnych szczeblach zarządzania rozwojem, poczynając od poziomu krajowego (Rada Ministrów), regionalnego (samorząd województwa), po poziom lokalny (związki jednostek samorządu terytorialnego) oraz samorząd powiatowy i gminny. Ustawa określa również na podstawie jakich dokumentów prowadzi się politykę miejską (art. 5.), odwołując się do uzppr. Art. 6 przedstawia w jaki sposób minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje realizację polityki miejskiej na poziomie krajowym. Wskazuje również krajową strategię rozwoju terytorialnego, jako podstawowy dokument określający kierunki rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Krajowa strategia rozwoju terytorialnego zastępuje dotychczasową krajową strategię rozwoju regionalnego, co zostało uregulowane w przepisach zmieniających uzppr (art. 14a). Zmiany te opisano poniżej w uzasadnieniu w części – Zmiany w przepisach obowiązujących.

Ponadto, brzmienie art. 6 określającego zadania zarządu województwa w zakresie prowadzenia polityki miejskiej na poziomie regionalnym znajduje oparcie w obowiązujących przepisach prawa regulujących zasady prowadzenia polityki rozwoju oraz kompetencje samorządu województwa. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie województwa, do zadań samorządu województwa należy prowadzenie polityki rozwoju regionu, w tym w szczególności kształtowanie i realizacja strategii rozwoju województwa oraz koordynacja działań rozwojowych o znaczeniu regionalnym. Zakres ten powinien w szczególności obejmować również działania ukierunkowane na rozwój miast oraz ich obszarów funkcjonalnych, jako kluczowych ośrodków koncentracji funkcji społecznych, gospodarczych i przestrzennych.

Wskazana współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego odpowiada zasadzie partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania, stanowiącej jeden z fundamentów prowadzenia polityki rozwoju, a także umożliwia skuteczne wypracowywanie i wdrażanie rozwiązań dostosowanych do regionalnych i lokalnych uwarunkowań oraz potrzeb rozwojowych.

Uwzględnienie polityki miejskiej na poziomie regionalnym w strategii rozwoju województwa lub w odrębnym dokumencie strategicznym zapewnia spójność systemu dokumentów

planistyczno-strategicznych województwa, zgodność działań z obowiązującymi ramami krajowymi oraz przejrzystość i ciągłość prowadzonej polityki rozwoju.

Dział 2. Związek rozwojowy

Rozdział 1.

W rozdziale 1 ustawa wprowadza szereg instytucji i mechanizmów, które służą rozwojowi miast w rozumieniu funkcjonalnym (miast funkcjonalnych) – organizmów miejskich, które ze względu na pełnione funkcje wykraczają poza granice administracyjne gmin czy powiatów. Kluczową instytucją dla projektowanej ustawy jest tzw. związek rozwojowy. Wbrew nomenklaturze nie należy go utożsamiać ani ze związkami komunalnym, o których mowa w samorządowych ustawach ustrojowych (tj. związkami międzygminnym, związkami powiatowo-gminnym oraz związkami powiatowym), ani też ze specjalną instytucją prawa ustrojowego, jaką jest związek metropolitalny. Należy to silnie podkreślić, projektowana ustawa tworzy nową instytucję - związek rozwojowy. Pomiędzy związkami komunalnymi, związkami metropolitalnymi i związkami rozwojowymi występują pewne podobieństwa. Wszystkie one bowiem bazują na zbieżnej konstrukcji prawnej zrzeszenia jednostek samorządu terytorialnego, a dokładniej jednostek samorządu lokalnego. Tym niemniej w kwestiach konstrukcji prawnej, ustroju władzy, zakresu działania, wykonywanych zadań, kompetencji i mechanizmów finansowania różnią się one znacząco. W związku z powyższym do związków rozwojowych nie stosuje się przepisów ani samorządowych ustaw ustrojowych w zakresie związków komunalnych, ani tym bardziej ustawy o charakterze metropolitalnym. Przepisy projektowanej ustawy są autonomiczne w zakresie regulowania ustroju i zasad funkcjonowania związków rozwojowych.

Projektując związek rozwojowy projektodawca uwzględnił doświadczenia wynikające z:

- 1) funkcjonowania związków komunalnych (w tym w szczególności z orzecznictwa sądowego i rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów);
- 2) funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (w tym szczególnie istotny był raport Najwyższej Izby Kontroli, a także ewaluacja GZM zrealizowana na zamówienie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej);
- 3) prac legislacyjnych nad projektem ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim.

Przywołane dokumenty, a także liczne opracowanie naukowe i eksperckie, posłużyły do opracowania optymalnej, zgodnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i zawartymi w niej zasadami ustrojowymi ustawy.

Związek rozwojowy jest (zgodnie z art. 7 ust. 1) związkiem miasta centralnego (wykaz miast centralnych został określony w załączniku do projektowanej ustawy) oraz gmin lub gmin i powiatów, które są z nim powiązane funkcjonalnie. W związku z powyższym to realnie występujące powiązania funkcjonalne, w szczególności powiązania transportowe, kształtujące obszar funkcjonalny miasta centralnego rozstrzygają o tym, jakiej wielkości w sensie powierzchni i populacji będzie związek rozwojowy, a także czy będzie to związek jedno- czy dwustopniowy (oba modele związku rozwojowego są dopuszczalne, a rozstrzygnięcie w tej kwestii podejmują jednostki samorządu terytorialnego i miasto centralne, w statucie związku rozwojowego).

Co istotne, związek rozwojowy powinien mieć zapewnioną ciągłość przestrzenną (art. 7 ust. 2), ustaloną na podstawie granic administracyjnych gmin (art. 2 ust. 4). Ciągłość uznaje się za zachowaną, gdy (1) każda gmina w związku graniczy co najmniej z jedną gminą związkową, oraz (2) do związku włączono każdą gminę, która graniczy wyłącznie z gminami związkowymi. Jeżeli układ osadniczy, zaawansowanie urbanizacji i powiązania funkcjonalne przekraczają granice administracyjne województwa miasta centralnego, do związku mogą wejść jednostki samorządu terytorialnego z innych województw (art. 7 ust. 4). W takim wypadku kompetencje wskazane w przepisach wykonuje wojewoda właściwy dla siedziby związku.

Związek rozwojowy jest podmiotem prawa administracyjnego, posiada osobowość prawną (art. 8 ust. 2), wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 8 ust. 1), a jego samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 8 ust. 3).

Zadania związane z przygotowaniem organizacyjnym i prawnym związku rozwojowego wykonuje Pełnomocnik do spraw utworzenia związku rozwojowego, którym jest organ wykonawczy miasta centralnego (art. 9 ust. 1). W związku z tym pełnomocnik uczestniczy w procesie tworzenia związku, w tym przygotowuje i konsultuje kluczowe dokumenty (tj. wniosek o utworzenie związku, projekt statutu), a po utworzeniu związku – do czasu ukonstytuowania się organów – wykonuje ich kompetencje. W przypadku zgromadzenia związku rozwojowego – do pierwszej sesji, a w przypadku organu wykonawczego związku rozwojowego – do dnia wyboru (art. 9 ust. 3). Obsługę pełnomocnika zapewnia odpowiedni urząd lub biuro (art. 9 ust. 5).

Co do zasady, związki rozwojowe tworzy się w oparciu o jedno miasto centralne oraz gminy lub gminy i powiaty wchodzące w zakres jego obszaru funkcjonalnego. Takie rozwiązanie odpowiada dominującemu w praktyce układowi osadniczemu, w którym miasto centralne pełni rolę głównego ośrodka koncentracji funkcji administracyjnych, gospodarczych i społecznych, a jednostki otaczające pozostają z nim w trwałych i wielowymiarowych relacjach funkcjonalnych. Jednocześnie analiza uwarunkowań geograficznych, osadniczych i przestrzennych wskazuje, że w określonych przypadkach możliwe i uzasadnione jest powstawanie związków rozwojowych opartych na więcej niż jednym mieście centralnym. Dotyczy to w szczególności obszarów policentrycznych, w których dwa, a niekiedy nawet trzy miasta centralne wykazują porównywalny potencjał demograficzny, gospodarczy lub funkcjonalny oraz pozostają ze sobą w ścisłych powiązaniach przestrzennych i komunikacyjnych. Z tego względu przepisy ustawy regulujące tworzenie związków rozwojowych powinny zachowywać odpowiedni poziom elastyczności, umożliwiając wspólne utworzenie związku przez dwa albo trzy miasta centralne, o ile rozwiązanie takie znajduje obiektywne uzasadnienie w strukturze osadniczej danego obszaru oraz w istniejących powiązaniach funkcjonalnych. Elastyczność ta nie powinna jednak prowadzić do rozmycia odpowiedzialności ani do osłabienia sprawności organizacyjnej procesu tworzenia związku. Dlatego w przypadku wieloośrodkowego modelu związku rozwojowego przyjęto zasadę, zgodnie z którą miasta centralne reprezentowane są przez organ wykonawczy tego miasta centralnego, które jest największe pod względem liczby ludności. Organ wykonawczy tego miasta pełni funkcję pełnomocnika do spraw utworzenia związku rozwojowego i odpowiada za skoordynowanie działań przygotowawczych w imieniu wszystkich zainteresowanych jednostek (art. 9 ust. 1). Do jego zadań należy w szczególności przygotowanie dokumentacji niezbędnej do utworzenia związku rozwojowego, w tym wniosku z uzasadnieniem, a także projektu statutu,

oraz reprezentowanie wspólnej inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego w procedurze tworzenia związku. Takie rozwiązanie zapewnia jasne centrum decyzyjne na etapie formowania związku, przy jednoczesnym poszanowaniu partnerskiego charakteru współpracy pomiędzy miastami centralnymi oraz pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Ustawa w sposób wyraźny afirmuje zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, obejmując nią również sferę ustrojowo-organizacyjną. W konsekwencji to statut odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu ustroju wewnętrznego związku rozwojowego, określaniu trybów funkcjonowania jego organów oraz budowie wewnętrznej struktury organizacyjnej. Pozycja statutu związku rozwojowego jest przy tym zdecydowanie silniejsza niż analogicznych aktów ustrojowych obowiązujących w gminach, powiatach, województwach czy związkach komunalnych, co wynika z jego wyraźnego i rozbudowanego umocowania ustawowego.

Szczególny charakter ma procedura przyjęcia pierwszego statutu związku rozwojowego (art. 10 ust.3 – 5). W toku procesu jego uchwalania wymagane jest uzyskanie opinii wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, które mają wejść w skład związku, a także opinii samorządu województwa. Dopiero po przejściu tego etapu pierwszy statut jest uchwalany przez zgromadzenie związku rozwojowego na jego pierwszej sesji, na podstawie wyraźnej normy ustawowej, bezwzględną większością głosów składu tego organu.

Projekt pierwszego statutu opracowuje ww. pełnomocnik, którego funkcję pełni organ wykonawczy miasta centralnego (art. 9). Projekt podlega opiniowaniu przez organy jednostek samorządu terytorialnego wchodzące w skład związku oraz przez organy samorządu właściwych województw (art. 10 ust. 3). Statut określa co najmniej zasady przystępowania i występowania z rozliczeniami majątkowymi, organizację i procedury organów (w tym zasady uchwał zgromadzenia), a także zasady finansowania oraz rodzaje i wysokości składek (art. 10 ust. 2).

Odmienne ukształtowany został tryb uchwalania kolejnych statutów oraz dokonywania zmian w statucie obowiązującym. W obu tych przypadkach ustawodawca odsyła do zasad głosowania przyjętych w danym związku rozwojowym jako podstawowych reguł funkcjonowania organu uchwałodawczego (art. 34 ust.1). Oznacza to, że decyzje te mogą być podejmowane zgodnie z zasadą głosowania populacją albo zasadą podwójnej większości, w zależności od rozwiązań przyjętych w statucie. Takie ukształtowanie procedury wzmacnia autonomię związku rozwojowego oraz pozwala na elastyczne dostosowanie mechanizmów decyzyjnych do specyfiki zrzeszonych jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z projektowanymi regulacjami prawnymi związek rozwojowy ma zdolność do podejmowania współpracy zarówno w układzie poziomym z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, jak i pionowym - z organami administracji rządowej i samorządowej. Związek m.in. może tworzyć i przystępować do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, a także tworzyć lub przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 11). Związki rozwojowe stają się instrumentem rozwoju terytorialnego w rozumieniu rozporządzeń Unii Europejskiej dotyczących funduszy europejskich (art. 12).

Mechanizmem zapewniającym prawidłowe funkcjonowanie związków rozwojowych jest nadzór nad ich działalnością, oparty na kryterium legalności. Zgodnie z konstytucyjnym modelem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, ingerencja organów nadzorczych

ograniczona jest wyłącznie do oceny zgodności działań nadzorowanych podmiotów z obowiązującym porządkiem prawnym. Nadzór ten sprawowany jest przez Radę Ministrów, wojewodów, a w zakresie spraw finansowych – przez regionalne izby obrachunkowe (art. 13). Projektowana regulacja ustawowa zachowuje ten konstytucyjnie ukształtowany podział kompetencji organów nadzoru, wskazując Radę Ministrów, wojewodę oraz – w odniesieniu do spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe jako organy właściwe do sprawowania nadzoru legalnościowego nad działalnością związków rozwojowych. Rozwiązanie to zapewnia spójność systemową i jednolitość zasad nadzoru w całym systemie samorządu terytorialnego. W przypadku transwojewódzkich związków rozwojowych, a więc takich, których obszar działania wykracza poza granice jednego województwa, ustawodawca przyjmuje kryterium siedziby związku jako podstawę ustalenia właściwości miejscowej organu nadzoru. Tym samym wojewoda właściwy ze względu na siedzibę związku rozwojowego sprawuje nadzór nad jego działalnością, niezależnie od terytorialnego zasięgu funkcjonowania związku. Do sprawowania nadzoru legalnościowego nad związkami rozwojowymi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o samorządzie województwa dotyczące nadzoru nad działalnością samorządu województwa. Odesłanie to obejmuje w szczególności środki nadzoru, kryteria jego wykonywania i tryb postępowania nadzorczego. Takie rozwiązanie normatywne wzmacnia przejrzystość systemu nadzoru, zapewnia jednolitość stosowania prawa oraz minimalizuje ryzyko rozbieżności interpretacyjnych.

Rozdział 2. Tworzenie związku rozwojowego

Uprawnienie do inicjowania procesu utworzenia związku rozwojowego mają wyłącznie miasta centralne, których wykaz znajduje się w załączniku do projektowanej ustawy. Miastami centralnymi są: wszystkie miasta na prawach powiatu, a także niektóre miasta powiatowe. Katalog miast centralnych obejmuje 82 jednostki samorządu terytorialnego. Tylko one mają prawo do inicjowania procesu tworzenia związku rozwojowego (art. 14 ust. 2) bądź to jako nowej instytucji prawnej, bądź to z przekształcenia istniejącej formy współpracy komunalnej (stowarzyszenia, związku międzygminnego lub związku powiatowo-gminnego). W zależności od sytuacji lokalnej, zasadne może okazać się każde z wymienionych rozwiązań. Wniosek o utworzenie związku rozwojowego z przekształcenia związku międzygminnego, związku powiatowo-gminnego lub stowarzyszenia jest opcją uzupełniającą, która ma rację bytu szczególnie na tych obszarach, na których tradycje współpracy komunalnej są długie, a jej dorobek znaczący.

Organ wykonawczy miasta centralnego, a więc prezydent miasta lub burmistrz, inicjuje procedurę utworzenia związku rozwojowego: proponuje delimitację obszarów funkcjonalnego kierując się ustalonymi powiązaniem funkcjonalnymi, w szczególności tymi o charakterze transportowym, a także przygotowuje projekt statutu, a jego treść konsultuje z jednostkami samorządu terytorialnego, które mają wejść w skład związku rozwojowego. W dalszej kolejności prezydent lub burmistrz miasta centralnego, zwany na potrzeby procedury pełnomocnikiem do spraw utworzenia związku, rozpoczyna czynności określone w ustawie w ramach procedury, w tym występuje z wnioskiem o utworzenie związku (art. 15). Wniosek musi zawierać określone elementy, w tym: nazwę, siedzibę, obszar i granice, uzasadnienie utworzenia związku (wykazanie spełnienia przesłanek) oraz załączniki: projekt statutu i opinie organów jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku oraz organów samorządu

województwa
(art. 15 ust. 3).

W przypadku procesu tworzenia związku rozwojowego z przekształcenia istniejącej formy współpracy komunalnej (art. 16), tj. stowarzyszenia, lub związku międzygminnego lub związku powiatowo-gminnego wymagane są uchwały właściwych organów tych podmiotów, podjęte większością 3/5 w głosowaniu jawnym. Nowy związek wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki podmiotu przekształcanego, w tym związane z funkcją zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Wraz z utworzeniem związku rozwojowego następuje wykreślenie poprzedniego podmiotu z właściwego rejestru.

Wniosek o utworzenie związku rozwojowego składa organ wykonawczy miasta centralnego do wojewody właściwego dla siedziby miasta centralnego (art. 15 ust. 1). Wojewoda przekazuje wniosek do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który wydaje opinię o zgodności wniosku z dokumentami strategicznymi (art. 15 ust. 5). Następnie wniosek z opinią ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego przekazywany jest do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który wydaje opinię o spełnieniu ustawowych przesłanek utworzenia związku (art. 15 ust. 6). Opinie tworzą zasób informacyjny, który umożliwia Radzie Ministrów podjęcie optymalnej decyzji w kwestii utworzenia związku rozwojowego. Co istotne, opinie nie mają charakteru wiążącego, ale dla legalności procesu muszą zostać przedstawione i rozpatrzone przez rząd.

Związek rozwojowy tworzy Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, w drodze rozporządzenia, które wskazuje nazwę, siedzibę, obszar i granice związku (art. 19 ust. 1). Przy wydawaniu rozporządzeń Rada Ministrów uwzględnia ustawowo określone przesłanki, w tym: istniejące formy współpracy komunalnej, układ osadniczy i więzi społeczno-gospodarcze, stopień urbanizacji i powiązań funkcjonalnych (zwłaszcza transportowych) oraz zasadę ciągłości przestrzennej (art. 19 ust. 2). Utworzenie związku rozwojowego oraz zmiany obszaru i granic związku następują z dniem 1 stycznia kolejnego roku (art. 19 ust. 4).

W analogicznym trybie przewidziano procedurę likwidacji związku rozwojowego (art. 18). Inicjatywa w tym zakresie należy do organu wykonawczego związku rozwojowego, który występuje ze stosownym wnioskiem, przy czym jego skuteczność uzależniona jest od uzyskania zgody zgromadzenia i akceptacji organu wykonawczego miasta centralnego. Następnie wniosek podlega dalszemu procedowaniu na szczeblu rządowym, gdzie rozpatrywany jest przez Radę Ministrów. Zakończeniem tej procedury jest wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie likwidacji związku rozwojowego, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia kolejnego roku budżetowego, zapewniając spójność procesu z cyklem planowania finansów publicznych (art. 19 ust. 3).

Wojewoda może udzielić wsparcia w procesie tworzenia związków, co będzie szczególnie ważne dla mniejszych ośrodków. Wsparcie może przybierać formę: dotacji celowej lub wyposażenia

w siedzibę. Dotacja celowa na „rozruch” udzielana jest jednorazowo w roku utworzenia związku i wynosi 200 tys. zł (art. 108). Dotacja jest przyznawana, co do zasady, związkom rozwojowym tworzonym od nowa, a nie z przekształcenia. Jest to „pakiet startowy”, który ma pozwolić

zorganizować biuro związku rozwojowego, by zapewnić mu administracyjną funkcjonalność (np. poprzez wyposażenie w lokal, zatrudnienie pracowników). Wojewoda może również przekazać nieruchomości Skarbu Państwa na siedzibę, w drodze decyzji administracyjnej (art. 20). Wskazane kompetencje wojewoda realizuje fakultatywnie – nie są jego obowiązkiem prawnym.

Rozdział 3. Zakres działania związku rozwojowego

Związek rozwojowy realizuje różne kategorie zadań publicznych. Są to:

- 1) zadania własne związku rozwojowego (art. 22 ust. 2) – to kategoria zadań publicznych, które ustawa przyporządkowuje związkom rozwojowym; wyłącznie na realizację zadań własnych związek otrzymuje dodatkowe środki finansowe, o których mowa w ustawie (tzw. udział w dochodzie mieszkańców);
- 2) zadania powierzone przez jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład związku (art. 23) – członkowie związku mogą powierzać zadania publiczne, o ile statut tak stanowi, w szczególnym trybie, tj. poprzez podjęcie zgodnych uchwał przez organy stanowiące związek oraz jednostek wchodzących w jego skład; zadania powierzone są finansowane z budżetów gmin lub powiatów powierzających w drodze części zmiennej składki rocznej;
- 3) zadania powierzone przez podmioty trzecie (art. 24 ust.1) – inne jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej mogą powierzać zadania publiczne w drodze porozumienia; zadania powierzone przez podmioty trzecie są finansowane z dotacji, której wysokość obowiązkowo ustala się w porozumieniu.

Zadania własne związku rozwojowego stanowią odzwierciedlenie wyzwań rozwojowych oraz barier regulacyjnych, przed którymi stanął projektodawca – i stanowią w znaczącej mierze *ratio legis* przedmiotowej ustawy. Mają charakter obligatoryjny, co oznacza, że wszystkie związki rozwojowe mają prawny obowiązek ich realizacji. Tym niemniej dobór form prawnych, metod działania i środków służących ich realizacji leży w zakresie tzw. samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej związku. Ustawa wzmacnia samodzielność w samorządzie terytorialnym wyposażając tak związek rozwojowy, jak i współtworzące go jednostki samorządu lokalnego w liczne narzędzia prawne, zapewniające skuteczne i efektywne zarządzanie publiczne na określonych obszarach tematycznych. Jednocześnie ustawa wyposaża związki rozwojowe w dodatkowe źródła dochodów, które służą finansowaniu tylko zadań własnych Katalog zadań własnych związku (art. 22 ust. 2) obejmuje:

- 1) planowanie rozwoju obszaru związku rozwojowego;
- 2) koordynowanie kierunków rozwoju edukacji z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy;
- 3) adaptację do zmian klimatu i ochronę środowiska;
- 4) integrowanie organizatorów w publicznym transporcie zbiorowym organizowanym przez jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład związku rozwojowego oraz związki komunalne działające w całości lub w części na obszarze związku rozwojowego;
- 5) mobilność miejską;

- 6) opiniowanie inwestycji celu publicznego w zakresie budowy, infrastruktury transportowej, w szczególności dróg kolejowych oraz dróg publicznych (dróg krajowych i dróg wojewódzkich) na obszarze związku;
- 7) promocję związku rozwojowego i jego obszaru.

Ustawodawca podkreśla, że wykonywanie zadań własnych przez związki rozwojowe nie może naruszać zakresów działania jednostek samorządu terytorialnego - ani członkowskich, ani zewnętrznych, w tym samorządu województwa (art. 22 ust. 1).

Zadania publiczne mogą być powierzane związkowi rozwojowemu w dwóch trybach: jeden jest przeznaczony dla gmin lub powiatów zrzeszonych w związku (art. 23), zaś drugi dla podmiotów trzecich, które są poza strukturą związku rozwojowego - inne jednostki samorządu terytorialnego (np. samorząd województwa lub jednostki samorządu lokalnego położone w sąsiedztwie związku rozwojowego) lub też dla organów administracji rządowej (art. 24). W tym jednak przypadku powierzanie zadań następuje w zwyczajnym trybie - na podstawie porozumienia, które obowiązkowo określa wysokość dotacji udzielanej związkowi rozwojowemu. W ramach art. 25 związek rozwojowy, jako podmiot odpowiedzialny za wykonywanie zadań własnych, może powierzyć ich realizację jednostce samorządu terytorialnego - gminie lub powiatowi będącemu członkiem związku - jeżeli sprzyja to bardziej efektywnemu zaspokajaniu potrzeb mieszkańców na określonym obszarze. Mechanizm ten stanowi wyraz zasady subsydiarności oraz pragmatycznego podejścia do zarządzania zadaniami publicznymi. W szczególności dotyczy to sytuacji, w których gminy lub powiaty wchodzące w skład związku rozwojowego dysponują wyspecjalizowanymi jednostkami organizacyjnymi o ugruntowanej pozycji, wysokich kompetencjach kadrowych, znaczącym dorobku instytucjonalnym, rozwiniętym know-how oraz potwierdzonych rezultatach działania. W takich przypadkach nie znajduje uzasadnienia ani likwidacja tych jednostek, ani ich marginalizacja czy przenoszenie do nowo utworzonej struktury organizacyjnej związku. Racjonalnym rozwiązaniem jest natomiast powierzenie im realizacji zadań w skali całego związku - w imieniu i na koszt związku rozwojowego, lecz ze skutkiem prawnym i faktycznym wobec wszystkich gmin i powiatów członkowskich. Tego rodzaju model może znaleźć zastosowanie m.in. w odniesieniu do takich zadań, jak planowanie przestrzenne czy organizacja transportu zbiorowego, gdzie istniejące już biura planowania przestrzennego lub zarządy transportu miejskiego - zwłaszcza w miastach centralnych - często dysponują kompetencjami i doświadczeniem trudnymi do odtworzenia w nowej strukturze. Należy przy tym podkreślić, że nie jest to rozwiązanie uniwersalne i jego zasadność powinna być każdorazowo oceniana w kontekście konkretnego obszaru funkcjonalnego oraz rzeczywistych zdolności organizacyjnych danej jednostki. Przyjęte w ustawie mechanizmy umożliwiają zatem elastyczne i efektywne zarządzanie zadaniami publicznymi w ramach związku rozwojowego, bez zbędnej centralizacji i przy pełnym wykorzystaniu istniejącego potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego.

Związek może udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, jednostkom samorządu terytorialnego wchodzącym w skład związku tylko i wyłącznie na określonych w ustawie warunkach. Ustawa przewiduje więc mechanizm, który ma przeciwdziałać próbom uczynienia związków rozwojowych instytucjami *regrantingowymi*. Związek rozwojowy udziela pomocy, w tym pomocy finansowej, jedynie na: zadania własne gmin lub powiatów, które są powiązane

przedmiotowo z zadaniami własnymi związku rozwojowego (tożsamość przedmiotowa) lub w celu wyrównywania standardów dostępności i jakości usług społecznych (art. 26 ust. 1). Jednostki samorządu terytorialnego również mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, związkowi rozwojowemu – w tym przypadku bez wskazanych ograniczeń. Stosuje się odpowiednio art. 220 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.).

Rozdział 4. Władze związku rozwojowego

Organami związku rozwojowego (art. 27) są:

- 1) zgromadzenie związku rozwojowego – będące organem stanowiącym (prawotwórczym) i kontrolnym;
- 2) organ wykonawczy – będący organem wykonawczym, zarządczym i reprezentacyjnym.

W skład zgromadzenia związku rozwojowego wchodzi (art. 28) reprezentanci jednostek samorządu terytorialnego zrzeszonych w strukturze związku – zwani delegatami. Delegatami z mocy ustawy są zatem: wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) i starostowie, zaś w uzasadnionych przypadkach piastunów organów wykonawczych mogą zastępować osoby przez nich upoważnione – jest to jednak wyjątek od zasady, a nie zasada. Ponadto z głosem doradczym w zgromadzeniu związku może uczestniczyć marszałek (marszałkowie) województwa oraz partnerzy społeczni i gospodarczy przewidziani statutem.

Zgromadzenie jest najwyższą władzą związku rozwojowego, odpowiedzialną za liczne funkcje: strategiczną, legislacyjną, kontrolną, arbitrażową oraz kreacyjną (personalną). Do wyłącznej właściwości zgromadzenia należą m.in. (art. 29):

- 1) uchwalanie aktów organizacyjno-ustrojowych, w tym: statutu związku rozwojowego;
- 2) uchwalanie aktów polityki finansowej, w tym budżetu związku rozwojowego, a także ustalanie wysokości składek w części stałej i zmiennej;
- 3) uchwalanie kluczowych aktów strategicznych i planistycznych, w tym karty rozwoju, strategii rozwoju ponadlokalnego, planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, planu adaptacji do zmian klimatu;
- 4) harmonizowanie działalności związku rozwojowego poprzez tzw. uchwały celu, rekomendacje dla aktów prawnych oraz ustalanie standardów dostępności i jakości usług społecznych;
- 5) uchwalanie aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych lub kompetencji delegowanych;
- 6) podejmowanie decyzji majątkowych o istotnym ciężarze gatunkowym (nieruchomości, emisje, kredyty, limity zadłużenia i poręczeń, spółki i jednostki organizacyjne);
- 7) rozpatrywanie sprawozdań budżetowych i finansowych;
- 8) powoływanie organu wykonawczego i ustalanie jego wynagrodzenia, a także udzielanie absolutorium.

Zgromadzenie może powoływać stałe lub doraźne komisje do wykonywania określonych zadań (art. 31). Powołuje również komisję rewizyjną (art. 32), która kontroluje działalność organu

wykonawczego i jednostek organizacyjnych związku, w tym poprzez opiniowanie wykonania budżetu i wnioskowanie w sprawie absolutorium.

Ustawa przewiduje dwa modelowe rozwiązania, z których jedno powinno znaleźć unormowanie (i rozwinięcie) w statucie związku rozwojowego (art. 34). Jest to podejście elastyczne, otwierające regulacje ustawy na zróżnicowanie sytuacji poszczególnych obszarów. Zatem to statut przesądza, czy uchwały są podejmowane według zasady podwójnej większości czy zasady głosowania populacją; przy czym tych reżimów nie można łączyć. Zasada podwójnej większości polega na tym, że dla skutecznego podjęcia uchwały konieczne jest jednocześnie spełnienie dwóch warunków: uzyskanie większości głosów delegatów oraz reprezentowanie przez nich większości ludności zamieszkującej obszar związku rozwojowego. Delegatami są wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, a w przypadku związków dwustopniowych również starostowie. Mechanizm ten ma na celu pogodzenie zasady równości jednostek uczestniczących w związku z zasadą reprezentatywności demograficznej. Rozwiązanie to najlepiej funkcjonuje

w związkach jednostopniowych, obejmujących wyłącznie gminy. W takim modelu każdy delegat dysponuje jednym głosem, a jednocześnie reprezentuje określoną liczbę mieszkańców swojej gminy, co pozwala na względnie harmonijne połączenie kryterium instytucjonalnego i ludnościowego. Zasada podwójnej większości traci jednak na efektywności w związkach dwustopniowych, w których uczestniczą zarówno gminy, jak i powiaty. W tym przypadku starostowie, choć posiadają jeden głos jako delegaci, nie reprezentują bezpośrednio populacji w sposób porównywalny z organami wykonawczymi gmin, co prowadzi do osłabienia komponentu demograficznego tej zasady. Alternatywą jest zasada głosowania populacyjnego, zgodnie z którą liczba głosów przysługujących każdemu delegatowi wynika z algorytmu opartego na liczbie mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku miast na prawach powiatu delegat głosuje z pełną, stuprocentową reprezentacją populacji, natomiast w pozostałych gminach i powiatach stosowane są odpowiednie proporcje, tak aby każdy mieszkaniec był reprezentowany w zgromadzeniu związku w równym stopniu. Taki model głosowania zapewnia wysoki poziom sprawiedliwości reprezentacyjnej i sprawdza się zarówno w związkach jednostopniowych, jak i dwustopniowych.

W kwestii organu wykonawczego związku rozwojowego ustawa wykazuje daleko idącą elastyczność – silnie respektując zasadę samodzielności ustrojowo-organizacyjnej związku. To statut określa strukturę organizacyjną i skład osobowy organu wykonawczego (art. 37 ust. 2) – ustawa z kolei reguluje w sposób bezwzględny zakres działania i kompetencje tego organu (art. 37). W związku z powyższym, jeżeli taka będzie wola założycieli związku rozwojowego, organ wykonawczy będzie mógł być jednoosobowy (np. prezydent związku, dyrektor biura) lub wieloosobowy (np. zarząd związku, komitet wykonawczy zgromadzenia), będzie mógł pochodzić z otwartego naboru (np. dyrektor biura będący menadżerem), być wirylistą (np. prezydent miasta centralnego jako przewodniczący zarządu związku) lub zostać wybrany przez zgromadzenie (np. delegacji wybrani przez zgromadzenie do komitetu wykonawczego, członkowie zarządu wybrani spośród samorządowców, menadżerów lub ekspertów). Spektrum rozwiązań jest szerokie. Do organu jednoosobowego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o przewodniczącym organu kolegialnego.

Organ wykonawczy jest właściwy we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla zgromadzenia – na jego rzecz działa ustawowo określone domniemanie kompetencji (art. 38). Do jego kompetencji należy m.in.:

- 1) reprezentacja związku na zewnątrz;
- 2) przygotowanie i wykonanie uchwał zgromadzenia;
- 3) gospodarka finansowa, w tym przygotowanie i wykonanie budżetu związku;
- 4) gospodarka mieniem;
- 5) kierowanie jednostkami organizacyjnymi i zarządzanie pracownikami związku;
- 6) w sprawach indywidualnych decyzje administracyjne wydaje przewodniczący organu wykonawczego lub upoważnione osoby.

Uchwały organu wieloosobowego zapadają zwykłą większością przy kworum $\frac{1}{2}$, zaś organ jednoosobowy wydaje zarządzenia (art. 38 ust. 3).

Ustawa reguluje materię szczególnie złożoną, dotyczącą ustroju i organizacji podmiotów publicznych. Jej celem jest powołanie do życia nowej instytucji w porządku prawnym – związku rozwojowego – która jedynie częściowo odwołuje się do doświadczeń i dorobku funkcjonujących dotychczas związków komunalnych czy związku metropolitalnego. Z tego też względu konieczne było dokonanie jednoznacznego wyboru kierunku legislacyjnego, tj. rozstrzygnięcia, czy ustawa powinna mieć charakter szczegółowy, czy też ramowy. Ostatecznie przyjęto model regulacji ramowej. W rezultacie tam, gdzie przepisy projektu mają charakter niekompletny (co wynika z intencjonalnego pozostawienia przestrzeni regulacyjnej), ustawa przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów obowiązującego ustawodawstwa dotyczącego innych jednostek samorządu terytorialnego. Analogiczna konstrukcja została już wykorzystana w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim, która posługuje się regulacjami zawartymi w ustawie o samorządzie województwa. Ten sam zabieg legislacyjny zastosowano w przypadku związku rozwojowego. W konsekwencji, w sprawach ustrojowo-organizacyjnych niewyregulowanych ustawą o zrównoważonym rozwoju miast, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy o samorządzie województwa. Dotyczy to między innymi:

- 1) organizacji wewnętrznej i trybu działania organu stanowiącego, a także jego organów wewnętrznych;
- 2) funkcjonowania organu wykonawczego, jeżeli związek rozwojowy zdecyduje się na organ kolegialny wyłaniany przez organ stanowiący;
- 3) statusu prawnego, w tym zasad funkcjonowania jednostek organizacyjnych;
- 4) statusu pracowników samorządowych, w tym pozycji i zakresu czynności skarbnika oraz sekretarza.

Odpowiednie stosowanie oznacza w tym kontekście możliwość zastosowania przepisu wprost, gdy jest on w pełni adekwatny; zastosowania przepisu po modyfikacji, jeśli konieczne jest dostosowanie go do specyfiki związku rozwojowego lub odstąpienia od jego stosowania, gdy nie przystaje do charakteru lub struktury nowej instytucji. Ustawa w kilku miejscach wprost odsyła do właściwych regulacji przywołanej ustawy samorządowej, z tego względu zasadne jest wyraźne podkreślenie tej konstrukcji w uzasadnieniu projektu, aby zapewnić przejrzystość i poprawną wykładnię prawa na etapie jego stosowania.

Rozdział 5. Jednostki organizacyjne związku rozwojowego

Projektowana ustawa ma charakter narzędziowy, co oznacza, że wyposaża właściwe jednostki samorządu terytorialnego w zestaw instrumentów prawnych, z których mogą – lecz nie muszą – korzystać. Decyzja o ich wdrożeniu będzie zależeć zarówno od lokalnej polityki rozwojowej, jak i sposobu interpretacji zakresu samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej przez danej jednostki. Zaprojektowane narzędzia charakteryzują się wysoką elastycznością, co może w praktyce prowadzić do tworzenia związków rozwojowych zorganizowanych w sposób adekwatny do specyfiki lokalnej. Dzięki temu związki te będą mogły osiągać wyższą sprawność operacyjną oraz większą skuteczność w realizacji zadań publicznych.

Reasumując projektowana ustawa:

- 1) ma charakter narzędziowy – wyposaża jednostki samorządu terytorialnego oraz związki rozwojowe w szeroki wachlarz narzędzi prawnych;
- 2) szczególną rolę przypisuje procedurom przekształceniowym – co umożliwi dostosowanie struktury organizacyjnej związku rozwojowego i jego jednostek organizacyjnych do lokalnych potrzeb;
- 3) wspiera stopniową konsolidację i profesjonalizację instytucjonalną związków rozwojowych.

Jednym z kluczowych rozwiązań prawnych są procedury przekształceniowe, które umożliwiają modyfikacje formy prawno-organizacyjnej jednostek organizacyjnych gmin i powiatów uczestniczących w związku rozwojowym. Dotyczy to w szczególności:

- 1) jednostek budżetowych;
- 2) samorządowych zakładów budżetowych;
- 3) spółek prawa handlowego należących do jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto ustawa przewiduje procedury umożliwiające integrowanie związku rozwojowego z istniejącymi związkami komunalnymi, funkcjonującymi na jego obszarze. Jest to istotne, ponieważ projektowana regulacja nie narusza dotychczasowych form współpracy komunalnej – w tym zwłaszcza związków komunalnych realizujących określone zadania publiczne. Po wejściu ustawy w życie struktury te będą nadal działały, natomiast ustawodawca umożliwi ich dobrowolne połączenie ze związkiem rozwojowym, o ile samorządy członkowskie uznają to za zasadne. W przypadku takiej integracji priorytetem będzie wzmocnienie związku rozwojowego poprzez przekazanie mu zadań, kompetencji, składników majątkowych oraz środków finansowych dotychczasowego związku komunalnego, który następnie ulegnie likwidacji. Mechanizm ten odpowiada opisanemu w uzasadnieniu projektu „efektowi kuli śnieżowej”: niewielka, początkowo skromna organizacja wspierana przez państwo, stopniowo „obraca” w nowe funkcjonalności, zasoby i środki, stając się kluczowym podmiotem realizacji zadań publicznych na swoim obszarze.

Związek rozwojowy dysponuje również własnymi zasobami pracy – przy czym założeniem ustawodawcy jest, aby na początkowym etapie działalności miała on charakter organizacyjny i personalnie ograniczony. Ustawa przewiduje, że podstawową jednostką obsługową związku będzie biuro, zatrudniające w pierwszej fazie jedynie kilku lub kilkunastu pracowników odpowiedzialnych za funkcje organizacyjne, koordynacyjne, a także merytoryczne. Projekt nie zakłada tworzenia rozbudowanej struktury administracji publicznej na wzór urzędu – administracja samorządowa w postaci urzędów gmin i starostw powiatowych już istnieje, i to w ich ramach znajduje się odpowiednie zaplecze organizacyjne. Związek rozwojowy

ma funkcjonować jako podmiot „lekki”, elastyczny i zorientowany zadaniowo, a nie biurokratyczny.

W miarę rozwoju działalności związku – wynikającego z mechanizmu „efektu kuli śniegowej”, a więc stopniowego przejmowania nowych zadań publicznych, kompetencji, składników majątkowych i środków finansowych – możliwe będą dwa kierunki rozbudowy aparatu wykonawczego:

- 1) tworzenie nowych jednostek organizacyjnych związku rozwojowego, wyposażonych w kadre o statusie pracowników samorządowych;
- 2) prowadzenie jednostek organizacyjnych wspólnie z gminami i powiatami zrzeszonymi w związku - w takiej sytuacji pracownicy (również posiadający status pracowników samorządowych) staną się wspólnym zapleczem kadrowym tak związku rozwojowego, jak i jednostek samorządu terytorialnego, które w nim uczestniczą. Umożliwi to tworzenie synergii oraz efektywne wykorzystywanie zasobów.

Organ wykonawczy działa przy pomocy biura związku, którego organizację określa regulamin (art. 41). Organizacja i funkcjonowanie pozostałych jednostek wynikają z regulaminów organu wykonawczego (chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej), z odesłaniem do reżimów wojewódzkich jednostek organizacyjnych (art. 42).

Dla zapewnienia realizacji zadań przewidziano mechanizmy transferu majątku i zadań: zbycie JST na rzecz związku akcji/udziałów spółek użyteczności publicznej; przekształcanie jednostek budżetowych/zakładów JST w jednostki/zakłady związku lub ich wspólne prowadzenie; przejęcie praw i obowiązków związku komunalnego wraz z jednostkami (art. 43 ust. 1). Skutki następują z dniem 1 stycznia roku następnego (art. 43 ust. 2). Przekształcenie skutkuje sukcesją uniwersalną administracyjną i cywilnoprawną (w tym zezwolenia, koncesje); analogicznie przy przeniesieniu praw związków komunalnych akty zachowują moc do ich zmiany (art. 43 ust. 3 i 4).

Zgromadzenie, na wniosek organu wykonawczego, powołuje i odwołuje skarbnika, może również powoływać sekretarza związku rozwojowego (art. 44 ust. 1 i 2). Skarbnik i sekretarz uczestniczą w pracach organu wykonawczego i mogą uczestniczyć w obradach zgromadzenia z głosem doradczym (art. 44 ust. 3).

W sferze użyteczności publicznej związek może tworzyć spółki kapitałowe lub spółdzielnie i do nich przystępować (art. 45 ust. 1). Może również powołać związkowy fundusz rozwoju (fundacja/sp. z o.o./S.A.) dla realizacji zadań, o których mowa w art. 22 ust. 1 (art. 45 ust. 2). Poza sferą użyteczności publicznej dopuszczalna jest działalność spółek wspierająca rozwój gospodarki, przedsiębiorczości i innowacji zgodnie ze strategią ponadlokalną (art. 45 ust. 3). W sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy o samorządzie województwa (urząd, jednostki, skarbnik/sekretarz, pracownicy – art. 46).

Związek rozwojowy - z samej swojej istoty - realizuje funkcję koordynacyjną, obejmującą w szczególności uzgadnianie i synchronizowanie polityk publicznych, a także działań o charakterze normatywnym podejmowanych przez zrzeszone jednostki samorządu terytorialnego – gminy lub gminy i powiaty. Konsekwencją takiego założenia było wzmocnienie

funkcji koordynacyjnej związku rozwojowego poprzez wyposażenie go w dodatkowe instrumenty prawne, umożliwiające realne i efektywne oddziaływanie na procesy zarządcze i organizacyjne w skali ponadlokalnej. Zgodnie z art. 47 ustawy, związek rozwojowy może – o ile jego statut tak stanowi – pełnić równolegle kilka wyspecjalizowanych funkcji. Po pierwsze, może działać jako centrum usług wspólnych w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym. Po drugie, może pełnić rolę centrum usług społecznych na podstawie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Po trzecie, może funkcjonować jako grupa zakupowa w rozumieniu ustawy – Prawo zamówień publicznych. Po czwarte, może posiadać status podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Tak szeroki katalog możliwych ról wzmacnia potencjał instytucjonalny związku rozwojowego i pozwala mu pełnić funkcję rzeczywistego integratora działań samorządowych. Ponadto związek może pełnić funkcję ośrodka szkoleniowego dla pracowników samorządowych.

Szczególne znaczenie projektodawca przypisuje instytucji centrum usług wspólnych. W modelu docelowym centrum to może odpowiadać za obsługę administracyjną, organizacyjną oraz rozrachunkową zarówno jednostek organizacyjnych związku rozwojowego, jak i urzędów gmin, gminnych jednostek organizacyjnych, starostw powiatowych oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. Utworzenie centrum usług wspólnych w strukturze biura związku rozwojowego należy postrzegać jako rozwiązanie pożądane i systemowe, umożliwiające standaryzację oraz automatyzację procesów zarządczych, organizacyjnych i administracyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Dostępne analizy jednoznacznie wskazują, że funkcjonowanie centrów usług wspólnych na obszarach funkcjonalnych prowadzi do istotnych oszczędności w wydatkach publicznych, a tym samym zwiększa efektywność i racjonalność gospodarowania środkami publicznymi. Szczególnie istotne jest, aby w ramach realizacji zadania własnego związku rozwojowego polegającego na koordynacji rozwoju edukacji z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy, zostało zorganizowane centrum usług wspólnych dedykowane obsłudze placówek edukacyjnych i oświatowych. Takie rozwiązanie sprzyjałoby zarówno poprawie jakości zarządzania oświatą, jak i lepszemu dostosowaniu oferty edukacyjnej do uwarunkowań społeczno-gospodarczych obszaru objętego działalnością związku.

Rozdział 6. Akty prawa miejscowego stanowione przez związek rozwojowy

Przedmiotowy rozdział określa zasady oraz warunki stanowienia aktów prawa miejscowego przez związek rozwojowy. Związek rozwojowy został wyposażony w katalog zadań własnych, których realizacja wymaga podejmowania przez związek – czy dokładniej przez jego organy – szeregu działań w różnych formach prawnych. Obejmują one m.in.: sporządzanie i uchwalanie aktów prawa miejscowego. Z tego względu kluczowe znaczenie ma właściwe umocowanie kompetencji prawotwórczych organów związku rozwojowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w projektowanej ustawie, by nie pojawiały się wątpliwości interpretacyjne czy rozbieżności doktrynalne.

Bezsporne jest, że dla zapewnienia sprawczości i skuteczności realizacji zadań związek rozwojowy musi posiadać zdolność stanowienia aktów prawa miejscowego (art. 49). Kompetencje te powinny jednak w sposób jednoznaczny i wyczerpujący wynikać z projektowanej ustawy, ewentualnie z właściwych przepisów ustaw odrębnych. Przyjmuje się

zatem, że związek rozwojowy – działający poprzez zgromadzenie – będzie mógł wydawać akty prawa miejscowego wyłącznie w dwóch przypadkach:

- 1) gdy obowiązująca ustawa przewiduje wyraźne upoważnienie ustawowe do podejmowania tego rodzaju aktów (przykładami takich aktów prawa miejscowego są chociażby plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego) oraz
- 2) gdy kompetencja ta zostanie przekazana związkowi rozwojowemu przez gminy lub powiaty w nim zrzeszone, na podstawie odpowiednich czynności prawnych.

W razie zmiany obszaru i granic związku rozwojowego na skutek wystąpienia jednostki samorządu terytorialnego strategie i akty polityk publicznych, a także akty prawa miejscowego uchwalone przez organy związku zachowują moc na nowym obszarze aż do przyjęcia nowych aktów. Jednocześnie obowiązują one na obszarze występującej jednostki samorządu terytorialnego do czasu uchwalenia przez nią własnych aktów.

Każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, może je zaskarżyć go do sądu administracyjnego (art. 50). W razie bezczynności lub naruszenia praw przez czynności faktyczne/prawne organów związku, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności (art. 51).

Rozdział 7. Udział interesariuszy w działalności związku rozwojowego

Związek rozwojowy jest podmiotem o specyficznej konstrukcji prawnej. W jego skład wchodzi bowiem nie osoby fizyczne, lecz jednostki samorządu terytorialnego szczebla lokalnego – gminy bądź gminy wraz z powiatami. Stanowi więc tzw. korporację korporacji, której członkami są jednostki samorządowe, a nie ich mieszkańcy. Ta szczególna forma organizacyjna wymaga odpowiedniego uregulowania zasad partycypacji publicznej, rozumianej jako udział interesariuszy w funkcjonowaniu związku rozwojowego (art. 52 ust. 2).

Związek rozwojowy należy traktować przede wszystkim jako zarządzany przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast instrument współpracy komunalnej, służący koordynacji działań jednostek samorządu terytorialnego i zwiększaniu efektywności realizowanych wspólnie zadań publicznych. Z tego względu w bieżącej działalności związku rozwojowego niezbędny jest przede wszystkim wpływ organów jednostek samorządu terytorialnego i pracowników samorządowych zatrudnionych w obsługujących je urzędach, zaś w mniejszym zakresie wpływ podmiotów trzecich. Nie oznacza to jednak wyłączenia tych podmiotów z udziału w procesach decyzyjnych.

Projektowana ustawa wprowadza definicję interesariuszy związku rozwojowego, obejmującą m.in.: mieszkańców obszaru związku rozwojowego, podmioty prowadzące na tym obszarze działalność gospodarczą, działalność pożytku publicznego, działalność edukacyjną lub naukową, jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład związku rozwojowego wraz z ich jednostkami organizacyjnymi, właściwe miejscowo samorządy województw, organy władzy publicznej oraz inne podmioty wykonujące na obszarze związku rozwojowego uprawnienia Skarbu Państwa (art. 52 ust. 3). Podmioty te mają ustawowo zagwarantowany udział

w kluczowych procesach decyzyjnych w związku rozwojowym, w szczególności poprzez możliwość uczestniczenia w konsultacjach publicznych.

Zasady oraz tryb udziału interesariuszy w konsultacjach, a także w innych formach partycypacji, określa uchwała zgromadzenia związku rozwojowego (art. 53 ust. 2). Zgromadzenie powinno zatem przyjąć odrębną uchwałę, która ukształtuje formy aktywności interesariuszy w działalności związku rozwojowego. W ustawie wskazano formy konsultacji społecznych oraz wymogi związane z terminami, sposobem prowadzenia oraz podsumowania konsultacji społecznych (art. 54).

Rozdział 8. Mienie związku rozwojowego

Mienie związku rozwojowego obejmuje wszelką własność oraz inne prawa majątkowe nabyte przez tę jednostkę (art. 56). Pozyskiwanie mienia może następować w drodze porozumień zawieranych z jednostkami samorządu terytorialnego uczestniczącymi w związku, innymi jednostkami samorządowymi, związkami komunalnymi lub ze Skarbem Państwa, jak również w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej bądź poprzez inne czynności prawne, w tym darowizny, spadki i zapisy. W przypadku nabywania lub obciążania nieruchomości należących do Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub związków komunalnych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące udostępniania nieruchomości jednostkom samorządu terytorialnego i ich związkom (art. 56 ust. 3).

W sprawach majątkowych oświadczenia woli składają dwaj członkowie organu wykonawczego, a jeśli organ jest jednoosobowy – osoba pełniąca funkcje organu wykonawczego. Organ wykonawczy może przekazać uprawnienia do składania oświadczeń w ramach bieżącej działalności pracownikom biura związku oraz jego jednostek organizacyjnych. Czynności prawne powodujące powstanie zobowiązań majątkowych wymagają kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej. Odmowa kontrasygnaty obliguje skarbnika do jej dokonania na pisemne polecenie przewodniczącego organu wykonawczego, przy jednoczesnym zawiadomieniu zgromadzenia związku oraz regionalnej izby obrachunkowej (art. 57).

Związek rozwojowy nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania osób prawnych, które tworzy, a podmioty te nie odpowiadają za zobowiązania samego związku, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Osoby zaangażowane w zarządzanie mieniem mają obowiązek zachowania szczególnej staranności, dbając o gospodarowanie nim zgodnie z jego przeznaczeniem oraz o jego ochronę (art. 58).

W zakresie prowadzenia monitoringu na nieruchomościach i obiektach budowlanych związku rozwojowego stosuje się przepisy właściwe dla monitoringu mienia samorządu województwa, określone w ustawie o samorządzie województwa (art. 59).

Rozdział 9. Finanse związku rozwojowego

Związek rozwojowy prowadzi własną gospodarkę finansową w oparciu o uchwałę budżetową, która stanowi podstawowy akt planistyczny określający jego dochody i wydatki (art. 60).

Przekazywanie związkowi rozwojowemu nowych zadań publicznych w drodze ustawowej wymaga zapewnienia adekwatnych środków finansowych na ich realizację, co powinno nastąpić poprzez zwiększenie dochodów związku. W tym zakresie ustawa urzeczywistnia konstytucyjny standard (art. 61).

Odpowiedzialność za prawidłową realizację budżetu spoczywa na organie wykonawczym (art. 62), który dysponuje wyłącznymi kompetencjami w zakresie zaciągania zobowiązań mieszczących się w granicach upoważnień budżetowych, emisji papierów wartościowych, dokonywania wydatków, zgłaszania propozycji zmian w budżecie, zarządzania rezerwą budżetową oraz blokowania środków w sytuacjach przewidzianych ustawą. Konstrukcja ta zapewnia jednolite i scentralizowane wykonywanie zadań finansowych związku, przy jednoczesnym zachowaniu nadzoru zgromadzenia w zakresie upoważnień.

Gospodarka środkami finansowymi związku ma charakter jawny, co przejawia się m.in. w jawności debaty budżetowej, publikacji uchwały budżetowej i jej zmian, upublicznianiu sprawozdań z wykonania budżetu oraz przedstawianiu pełnych wykazów dotacji celowych udzielonych z budżetu. Jawność obejmuje również obowiązek ujawniania sprawozdań zarządu odnoszących się do określonych działań finansowych (art. 63).

System finansowy związku konstruowany jest tak, aby rozdzielić podejmowanie decyzji dotyczących dysponowania środkami od ich kasowego wykonania, co zwiększa przejrzystość i bezpieczeństwo operacji finansowych (art. 64). Przez okres siedmiu lat od utworzenia związku stosuje się wobec niego oraz wobec jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w jego skład odpowiednie przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące ograniczeń w zadłużaniu i bezpieczeństwa finansów publicznych (art. 65).

Nadzór nad gospodarką finansową związku rozwojowego sprawuje regionalna izba obrachunkowa, realizując funkcję kontrolną w zakresie legalności, gospodarności i rzetelności prowadzenia finansów tego podmiotu (art. 66).

Rozdział 10. Dochody związku rozwojowego

Projekt ustawy zakłada stworzenie nowej formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego – związku rozwojowego. Konstrukcja związku rozwojowego opiera się na założeniu tzw. „efektu kuli śniegowej” (o czym mowa powyżej). Utworzenie struktury organizacyjnej o minimalnym, lecz stabilnym poziomie finansowania, ma pozwolić na jej dynamiczny rozwój w perspektywie kilkunastu miesięcy lub kilku lat. Rozwój ten będzie następować poprzez stopniowe powierzanie związkowi kolejnych zadań publicznych, kompetencji, składników majątkowych oraz środków finansowych przez zrzeszone jednostki samorządu terytorialnego. Regulacja ustawowa wychodzi naprzeciw powyższym założeniom – zapewnia przewidywalny i adekwatny system finansowania.

Model finansowania związków rozwojowych podporządkowany jest celowi stopniowego wzmacniania ich zdolności instytucjonalnych. Źródła dochodów zostały skonstruowane w sposób umożliwiający zwiększanie finansowania równoległe do postępu integracji jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w związku rozwojowym oraz przejmowania przez związek kolejnych zadań publicznych. Do podstawowych źródeł dochodów związków należą (art. 67):

- 1) udział w dochodach mieszkańców - projekt ustawy przewiduje (art. 70) docelowy wskaźnik udziału związku w dochodach mieszkańców na poziomie 0,49%. Jest to wartość identyczna jak w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim oraz projektowanej ustawie o związku metropolitalnym w województwie pomorskim. Przyjęcie takiego

poziomu stanowi realizację zasady racjonalnego ustawodawcy oraz konstytucyjnej zasady równego traktowania jednostek samorządu terytorialnego i ich mieszkańców. Mechanizm dojścia do pełnego poziomu finansowania jest zróżnicowany i uzależniony od stopnia integracji w związku. Wzrost środków następuje wraz z osiągnięciem trzech kluczowych etapów: (1) uchwalenia strategii rozwoju lokalnego związku, (2) uchwalenia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, a także (3) uchwalenia planu zrównoważonej mobilności miejskiej. Realizacja wszystkich trzech etapów skutkuje objęciem związku pełnym finansowaniem z udziału w dochodach mieszkańców. Ustawa przedstawia propozycję mechanizmu dochodzenia do docelowego udziału w dochodach mieszkańców. Mechanizm ten może zostać skorygowany. Ostateczne rozwiązania w tym zakresie przesądzone zostaną na etapie prac Rady Ministrów;

- 2) składki członkowskie gmin i powiatów – część stała składki rocznej służy finansowaniu zadań własnych związku rozwojowego (art. 61 ust. 3-6). Część zmienna składki rocznej (art. 71 ust. 7) to z kolei instrument dedykowany finansowaniu zadań powierzonych związkowi przez gminy i powiaty. Każdorazowe przekazanie zadania publicznego do realizacji przez związek wiąże się z obowiązkiem podwyższenia składki w tej części, proporcjonalnie do zakresu przekazywanych kompetencji.

Część stała składki rocznej przekazywanej w ramach składki członkowskiej stanowi odpowiednik wsparcia udzielanego związkowi ze środków budżetu państwa. Zgodnie z podstawowym założeniem ustawowym łączna suma składek wnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego do budżetu związku rozwojowego powinna wynosić 50% kwoty dofinansowania związku ze środków budżetu państwa, przekazywanych w ramach udziału związku rozwojowego w dochodzie mieszkańców. Utrzymany zostaje tym samym parytet finansowy w relacji: jedna złotówka z budżetu państwa – 50 groszy z budżetów samorządowych. Ustawodawca, respektując konstytucyjną zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, pozostawił im znaczną swobodę w zakresie ustalania zasad kształtowania wysokości części stałej składek rocznych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Przy zachowaniu wskazanego wyżej parytetu możliwe jest określenie w statucie związku rozwojowego mechanizmów podziału obciążeń finansowych pomiędzy zainteresowane gminy albo gminy i powiaty. Dopiero w przypadku braku odpowiednich regulacji statutowych zastosowanie znajduje bezpośrednio norma ustawowa. Zgodnie z nią każda jednostka samorządu terytorialnego wpłaca w ramach części stałej składki rocznej do budżetu związku rozwojowego kwotę odpowiadającą proporcji udziału dochodów mieszkańców tej jednostki w ogólnej sumie dochodów mieszkańców wszystkich jednostek wchodzących w skład związku rozwojowego. Przyjęta zostaje wówczas zasada proporcjonalności, uznawana za najbardziej sprawiedliwą z punktu widzenia równomiernego rozłożenia ciężarów finansowych.

Część zmienna składki rocznej dotyczy natomiast tzw. zadań powierzonych, a więc takich, które stanowią zadania własne gminy albo gmin i powiatów, a następnie zostały przekazane do realizacji związkowi rozwojowemu. Wysokość tej części składki powinna pozostawać w bezpośrednim związku z zakresem oraz kosztem realizacji powierzonych zadań, wykonywanych przez związek w imieniu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego;

- 3) dotacje celowe od podmiotów trzecich – regulacja umożliwia powierzanie związkowi zadań publicznych również przez inne podmioty (np. jednostki samorządu terytorialnego)

nie zrzeszone w związku lub organy administracji rządowej), w drodze porozumień (art. 69). Porozumienia te określają zarówno zakres przekazanych zadań i kompetencji, jak i wysokość dotacji celowych przekazywanych na ich realizację.

Projektowana ustawa tworzy zatem spójny system finansowania związków rozwojowych, w którym wzrost środków jest ściśle skorelowany z poziomem integracji oraz zakresem przejmowanych zadań publicznych. Konstrukcja ta sprzyja stopniowemu wzmocnieniu zdolności instytucjonalnych związków i pozwala na osiągnięcie zakładanego „efektu kuli śnieżowej”,

a w konsekwencji – na budowę trwałych struktur współpracy samorządowej o wysokiej efektywności działania. Przyjęcie projektowanej ustawy zapewni:

- 1) stworzenie nowych ram instytucjonalnych umożliwiających stopniowe przejmowanie przez związek kompetencji w obszarach o szczególnym znaczeniu dla rozwoju lokalnego i regionalnego;
- 2) zwiększenie spójności terytorialnej i funkcjonalnej obszarów, które wymagają koordynacji ponadlokalnej;
- 3) poprawę efektywności realizacji zadań publicznych poprzez ich integrację i standaryzację;
- 4) wzmocnienie możliwości współdziałania gmin i powiatów poprzez stabilny, wieloźródłowy system finansowania.

Warto również wskazać, że projektowana ustawa zmierza do zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych. Cel ten realizowany jest w szczególności poprzez wykorzystanie takich instrumentów organizacyjnych jak centra usług wspólnych, centra usług społecznych oraz grupy zamówieniowe. Związek rozwojowy zostaje wprowadzony do systemu regulacyjnego jako podmiot, który może jednocześnie pełnić – za pośrednictwem biura lub wyodrębnionej jednostki organizacyjnej – funkcje związane z organizacją i prowadzeniem wskazanych centrów oraz grup. Rozwiązanie to umożliwia koncentrację kompetencji, standaryzację procesów oraz osiąganie efektów skali w realizacji zadań publicznych. Jednocześnie dostępne analizy oraz raporty ewaluacyjne wskazują, że funkcjonowanie, w szczególności, centrów usług wspólnych prowadzi do istotnego zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych. W związku z powyższym projektodawca rekomenduje korzystanie z tego instrumentarium, pozostawiając jednak decyzję co do jego zastosowania właściwym organom związków rozwojowych oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Dział 3. Planowanie rozwoju obszaru związku rozwojowego

Rozdział 1. Komitet rozwoju

Ustawa przewiduje także nową formę współpracy pomiędzy administracją rządową, samorządem województwa, a związkiem rozwojowym - to jest komitet rozwoju (art. 72). Komitet Rozwoju ma zapewnić koordynację i współpracę w planowaniu rozwoju w wieloszczeblowym systemie zarządzania publicznego. Jego rolą jest zatem spajanie perspektyw polityk i interesów rządowego centrum, regionu oraz obszaru funkcjonalnego miasta

centralnego. W związku z powyższym w skład komitetu rozwoju wchodzi reprezentanci trzech stron:

- 1) stronę rządową reprezentuje członek Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju lub upoważniona przez Komitet osoba, a także wojewoda lub upoważniona przez niego osoba;
- 2) stronę regionalną reprezentuje marszałek województwa lub upoważniona przez niego osoba, w tym członek zarządu województwa;
- 3) stronę lokalną reprezentuje przewodniczący organu wykonawczego związku rozwojowego lub upoważniona przez niego osoba, w tym inny członek organu wykonawczego tego związku.

Główną kompetencją komitetu rozwoju jest sporządzanie i przyjmowanie tzw. karty rozwoju (art. 73). Karta rozwoju nie stanowi ani aktu polityki rozwoju, ani tym bardziej aktu prawa miejscowego. Jest to forma umowy trójstronnej mająca charakter deklaracji politycznej i zobowiązania w zakresie podejmowania działań służących realizacji wskazanych przedsięwzięć, w tym inwestycji.

Posiedzenia komitetu rozwoju zwołuje i prowadzi przewodniczący organu wykonawczego związku rozwojowego. Co to zasady posiedzenia komitetu odbywają się stacjonarnie – tym niemniej w uzasadnionych przypadkach mogą odbywać się za pomocą środków komunikacji na odległość zapewniających transmisję obrazu i dźwięku w czasie rzeczywistym. O trybie posiedzenia decyduje przewodniczący komitetu rozwoju. Za obsługę techniczną posiedzeń komitetu odpowiada biuro związku rozwojowego. Komitet rozwoju może, w drodze uchwały, określić swój regulamin organizacyjny (art. 74).

Rozdział 2. Karta rozwoju

Karta Rozwoju (art. 75) to kluczowe narzędzie służące koordynacji i współpracy pomiędzy administracją rządową, samorządem województwa i związkiem rozwojowym w zakresie planowania rozwoju określonego miasta funkcjonalnego. Karta rozwoju to dokument o charakterze zwięzłym, syntetycznym, mającym *de facto* postać listy przedsięwzięć służących rozwojowi danego obszaru. W związku z powyższym w kilkunastu lub kilkudziesięciu punktach członkowie komitetu rozwoju ustalają w tymże dokumencie to, jakie przedsięwzięcia rozwojowe, w tym inwestycyjne, chcą na danym obszarze zrealizować, w jakim składzie instytucjonalnym, przy zachowaniu jakich mechanizmów finansowych i szacunkowo w jakim terminie. Zgodnie z ustawą karta rozwoju określa:

- 1) listę planowanych przedsięwzięć rozwojowych, w szczególności o charakterze przestrzenno-funkcyjnym, środowiskowym, gospodarczym, transportowym lub społecznym, w tym: nazwę przedsięwzięcia, podmiot realizujący, lokalizację, termin realizacji i źródło finansowania;
- 2) sposób realizacji przedsięwzięć rozwojowych, w tym podział zadań;
- 3) mechanizm integrowania działań różnych organów i instytucji w ramach realizacji przedsięwzięć rozwojowych.

Karta rozwoju może być procedowana w dwóch trybach, zależnie od tego czy na obszarze miasta centralnego funkcjonuje związek rozwojowy, czy też nie. Jeżeli związek rozwojowy

został utworzony, to karta rozwoju po sporządzeniu i przyjęciu przez komitet rozwoju podlega zatwierdzeniu odpowiednio przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju, zarząd województwa oraz zgromadzenie związku rozwojowego. Warunkiem wejścia w życie karty rozwoju jest zatwierdzenie przez wszystkie wskazane organy (art. 76 ust. 5). Jeżeli związek rozwojowy nie został utworzony, to karta rozwoju jest opracowywana zastępczo przez organ wykonawczy miasta centralnego wspólnie z właściwym miejscowo zarządem województwa i Komitetem Koordynacyjnym do spraw Polityki Rozwoju (przy udziale zarządów powiatów położonych na obszarze funkcjonalnym miasta centralnego), a następnie podlega zatwierdzeniu odpowiednio przez Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju, zarząd województwa oraz radę miasta centralnego (art. 77).

Rozdział 3. Strategia rozwoju ponadlokalnego związku rozwojowego

Ustawa wyposaża związek rozwojowy w katalog zadań własnych, spośród których znajduje się planowanie rozwoju obszaru związku. Podstawowym instrumentem realizacji tego zadania jest strategia rozwoju ponadlokalnego, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zakorzeniona w ustawodawstwie samorządowym, w szczególności w przepisach ustawy o samorządzie gminnym. Do strategii rozwoju ponadlokalnego przygotowywanej przez związek rozwojowy (art. 78) stosuje się odpowiednio przepisy art. 10g ustawy o samorządzie gminnym dotyczące tego rodzaju strategii, co zapewnia spójność proceduralną strategii z systemem planowania strategicznego funkcjonującym na poziomie gminnym oraz ponadlokalnym. Rozwiązanie to pozwala uniknąć dublowania regulacji, a jednocześnie gwarantuje udział partnerów społecznych i gospodarczych oraz zachowanie zasad partycypacji i przejrzystości.

Jednakże w celu umożliwienia bardziej aktywnego kształtowania struktury przestrzennej obszaru funkcjonalnego przez związek rozwojowy, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie pewnych modyfikacji dotyczących jednego z elementów strategii – obszarów strategicznej interwencji (art. 79). Regulacja ustawowa przewiduje dwa rodzajowo odmienne typy takich obszarów: obszary priorytetowego zagospodarowania i obszary ochrony istniejących funkcji. Co istotne, związek rozwojowy nie jest zobligowany do wprowadzania ich do strategii; decyzja w tym zakresie pozostaje fakultatywna i powinna wynikać z oceny zasadności oraz potrzeb rozwojowych danego terytorium. Wprowadzenie któregośkolwiek z typów obszarów strategicznej interwencji ma na celu spowodowanie koncentracji sił i środków zarówno związku rozwojowego, jak i właściwych miejscowo gmin, a w określonych przypadkach również powiatów, na realizacji wybranych polityk czy przedsięwzięć rozwojowych. Obszary priorytetowego zagospodarowania służą koncentracji rozwoju inwestycyjnego w miejscach najlepiej przygotowanych infrastrukturalnie i funkcjonalnie, co sprzyja ograniczaniu transportochłonności i energochłonności oraz racjonalizacji wydatków publicznych. Jednocześnie regulacja umożliwia ochronę terenów pełniących istotne funkcje społeczne, kulturowe i środowiskowe, w tym terenów zieleni i obszarów o znaczeniu retencyjnym, co wpisuje się w cele adaptacji do zmian klimatu oraz wzmacniania odporności miast i obszarów zurbanizowanych.

Kryteria wyznaczania obszarów priorytetowego zagospodarowania (art. 80) uwzględniają ustalenia planów ogólnych i miejscowych oraz inne czynniki, takie jak m.in. możliwości realizacji inwestycji w sposób skoordynowany, stopień przygotowania infrastrukturalnego, dostępność

transportową czy dostęp do usług publicznych. Dodatkowo przepis wprowadza obowiązek określenia dla każdego obszaru jego charakterystyki funkcjonalnej, chłonności oraz listy niezbędnych przedsięwzięć publicznych wraz z odpowiedzialnością, kosztami i terminami realizacji. Ma to na celu powiązanie planowania rozwoju z realnymi możliwościami finansowymi i organizacyjnymi. Ograniczenie łącznej chłonności obszarów priorytetowego zagospodarowania do 75% zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w skali całego związku rozwojowego ma zapobiegać nadpodaży terenów inwestycyjnych oraz wzmacniać mechanizmy racjonalnego gospodarowania przestrzenią.

Przepisy regulujące tryb ustanawiania obszarów priorytetowego zagospodarowania oraz katalog instrumentów, jakimi może posługiwać się związek rozwojowy (art. 81), wzmacniają rolę związku jako podmiotu koordynującego i współfinansującego działania planistyczne oraz inwestycyjne gmin, przy jednoczesnym zachowaniu kompetencji decyzyjnych rad gmin. Wprowadzenie obowiązku uzgadniania przez związek projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy ma na celu zapewnienie zgodności działań planistycznych gmin z ustaleniami strategii ponadlokalnej związku rozwojowego i przeciwdziałanie rozbieżnym rozstrzygnięciom przestrzennym.

Przepisy tworzące podstawy do wyznaczania obszarów ochrony istniejących funkcji (art. 82 i 83) umożliwiają aktywne działania na rzecz ochrony i odbudowy zasobów przyrodniczych, rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury oraz inicjatyw społecznych i ekologicznych, ustanawiając funkcję związku rozwojowego jako podmiotu zdolnego do finansowania i współfinansowania działań o charakterze środowiskowym i społecznym, które ze względu na skalę i charakter oddziaływania wymagają wsparcia z poziomu ponadlokalnego.

Mechanizm uzgadniania strategii rozwoju gmin z organem wykonawczym związku rozwojowego w zakresie ich spójności ze strategią ponadlokalną związku rozwojowego (art. 84) ma charakter koordynacyjny i nie narusza samodzielności gmin, a jednocześnie zapewnia spójność celów rozwojowych i przestrzennych na obszarze całego związku. Wprowadzenie tzw. „milczącego uzgodnienia” po upływie 60 dni zapobiega nadmiernemu wydłużaniu procedur planistycznych.

W rezultacie strategia rozwoju ponadlokalnego związku rozwojowego pełni funkcję narzędzia kształtowania polityki przestrzennej w ujęciu ponadlokalnym, na obszarze funkcjonalnym miasta centralnego – jednak nie ingeruje w lokalny system planowania przestrzennego jako taki. Ustawodawca zachował w ten sposób spójność z dorobkiem reformy planistycznej z 2023 r., zgodnie z którą to gminy pozostają podmiotami odpowiedzialnymi za sporządzanie i uchwalanie planów ogólnych gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W tej perspektywie bezzasadne byłoby równoległe wprowadzanie zmian w lokalnym planowaniu przestrzennym za pomocą ustawy o zrównoważonym rozwoju miast, zwłaszcza w okresie, gdy jednostki samorządu nadal implementują reformę systemową i poświęcają tej kwestii wiele uwagi.

Rozdział 4. Plan zrównoważonej mobilności miejskiej

Plany zrównoważonej mobilności miejskiej stanowią instrument kształtowania polityki mobilności miejskiej, umocowany w prawie Unii Europejskiej, a jednocześnie opracowywany

przez jednostki samorządu terytorialnego w formule *soft law*, jako dokument polityki publicznej, a nie akt prawa miejscowego. Liczba tego rodzaju dokumentów w Polsce systematycznie rośnie, co wynika zarówno z realnych potrzeb rozwojowych obszarów miejskich, jak i z realizacji krajowej oraz europejskiej polityki transportowej i klimatycznej.

Jednocześnie brak wyraźnego umocowania planów zrównoważonej mobilności miejskiej w polskim porządku prawnym należy uznać za przejaw luki normatywnej, która wymaga uzupełnienia. Projektowana ustawa wypełnia tę lukę, wprowadzając plan zrównoważonej mobilności miejskiej do systemu prawa oraz powierzając jego sporządzanie i uchwalanie związkowi rozwojowemu.

Plan zrównoważonej mobilności miejskiej sporządza się i uchwała dla całego obszaru związku rozwojowego (art. 85), przy czym dopuszczalne jest różnicowanie (strefowanie) przyjmowanych rozwiązań, w szczególności z uwagi na kryteria funkcjonalne, przestrzenne lub morfologiczne. Plan ten nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, lecz pozostaje dokumentem polityki publicznej, wyznaczającym ramy działań w zakresie mobilności na obszarze funkcjonalnym.

Ustawa określa zakres upoważnienia ustawowego, wskazując elementy obligatoryjne planu zrównoważonej mobilności miejskiej. Plan ten w szczególności obejmuje (art. 86 ust. 2): diagnozę obszaru związku rozwojowego w zakresie mobilności, opis sposobu uwzględnienia dokumentów strategicznych i planistycznych, scenariusze rozwoju mobilności, cele rozwoju mobilności oraz odpowiadające im kierunki działań, wykaz zadań inwestycyjnych i organizacyjnych, szacunkowe ramy finansowania, opis struktury dokumentu, sposób zapewnienia udziału interesariuszy w procesie jego opracowania.

Projektowana ustawa określa również tryb procedowania planu zrównoważonej mobilności miejskiej przez organy związku rozwojowego (art. 88). Plany zrównoważonej mobilności miejskiej dla całego obszaru związku rozwojowego docelowo zastąpią tego typu dokumenty przygotowywane przez gminy należące do związku rozwojowego.

Dział 4. Zmiany w przepisach, przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe

W rozdziale 1 wskazany został zakres nowelizacji kilkunastu ustaw sektorowych, w szczególności ustaw z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego i tzw. prawa materialnego. Istnieje bowiem konieczność dostosowania obowiązujących uwarunkowań prawnych do nowo projektowanych instytucji, w szczególności związków rozwojowych.

Nowelizacji podlegają w szczególności następujące ustawy.

Art. 90. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

Projekt ustawy o zrównoważonym rozwoju miast dostosowuje przepisy ustawy o prowadzeniu działalności kulturalnej do funkcjonowania związków rozwojowych. Wprowadzono możliwość przekazywania dotacji celowych przez związek rozwojowy instytucjom kultury na realizację inwestycji lub zadań ważnych dla polityki rozwoju kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego na obszarze związku rozwojowego.

Art. 91. Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych

Kluczowym warunkiem bezpiecznego i stabilnego funkcjonowania związków rozwojowych jest uwzględnienie ich istnienia w systemie prawa podatkowego. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych, która powinna jednoznacznie rozpoznawać nową kategorię podmiotów prawa publicznego, jakimi są związki rozwojowe.

Związki rozwojowe, analogicznie do jednostek samorządu terytorialnego oraz związków metropolitalnych, wykonują – zgodnie z przepisami ustrojowymi – zadania własne o charakterze publicznym. W związku z tym zasadne jest traktowanie ich jako podmiotów relewantnie podobnych w kontekście regulacji ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Projektowana nowelizacja przewiduje zatem stosowanie do związków rozwojowych przepisów ustawy dotyczących jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji związki rozwojowe zostaną objęte zwolnieniem podmiotowym z podatku dochodowego od osób prawnych, na zasadach analogicznych do tych, które obowiązują jednostki samorządu terytorialnego.

Przedmiotowa zmiana ma charakter fundamentalny z punktu widzenia praktycznego funkcjonowania związków rozwojowych. Pozostawienie ich poza zakresem regulacji ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych prowadziłoby do destabilizacji ich działalności, generując istotne ryzyka prawne i finansowe. Taki stan rzeczy byłby sprzeczny z konstytucyjną zasadą pewności prawa oraz z zasadami przyzwoitej legislacji, zgodnie z którymi ustawodawca powinien zapewniać wszystkim podmiotom bezpieczeństwo prawne oraz stabilne i przewidywalne warunki działania.

Art. 92. Ustawa o gospodarce nieruchomościami

Projekt ustawy o zrównoważonym rozwoju miast dostosowuje przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami do funkcjonowania związków rozwojowych. Rozszerzono katalog podmiotów, do których stosuje się przepisy ustawy o „związki metropolitalne i związki rozwojowe”.

Art. 93. Ustawa o samorządzie powiatowym

Projektowana ustawa wprowadza modyfikacje do ustawy o samorządzie powiatowym poprzez dodanie przepisów regulujących zasady zawiązywania i funkcjonowania tzw. układów terytorialnych. Układy terytorialne stanowią wielostronne porozumienia zawierane pomiędzy powiatem a gminą lub gminami położonymi na jego obszarze.

Celem wprowadzenia tej instytucji jest umożliwienie transferu zadań publicznych, kompetencji związanych z ich realizacją, a także odpowiednich środków finansowych z poziomu gmin na rzecz powiatu. W ramach układu terytorialnego powiat będzie mógł przejmować zadania od gmin

i wykonywać je w ich imieniu.

Proponowane rozwiązanie ma charakter nowatorski. Dotychczas w polskim porządku prawnym porozumienia komunalne umożliwiały przekazywanie zadań wyłącznie „w dół” struktury samorządu terytorialnego, tj. z województwa do powiatu lub z powiatu do gminy. Analiza uwarunkowań faktycznych wskazuje jednak, że mechanizm ten powinien mieć charakter dwukierunkowy. W zależności od lokalnych potrzeb i specyfiki danego obszaru zasadne jest stworzenie możliwości powierzania powiatom realizacji zadań, z którymi w sposób sprawny,

skuteczny i efektywny nie są w stanie poradzić sobie, w szczególności, gminy małej i średniej wielkości.

Art. 94. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

Projekt ustawy przewiduje również konieczność dostosowania przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa ta odgrywa kluczową rolę w systemie źródeł prawa, w tym w zakresie funkcjonowania aktów prawa miejscowego.

Związek rozwojowy będzie podmiotem wyposażonym w zdolności prawotwórcze, posiadającym ustawowo określone kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego (np. statutu związku rozwojowego, planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego), a także do wydawania innych aktów normatywnych i prawnych (w tym w szczególności uchwały budżetowej oraz planu zrównoważonej mobilności miejskiej). W związku z powyższym ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych powinna uwzględniać istnienie związków rozwojowych oraz tworzyć spójne, systemowe rozwiązania umożliwiające prawidłowe ogłaszanie stanowionych przez nie aktów prawa miejscowego.

Art. 95. Ustawa – Prawo ochrony środowiska

Prawo ochrony środowiska przewiduje obowiązek sporządzania przez gminy o określonej wielkości planów adaptacji do zmian klimatu. Dokumenty te stanowią instrument służący identyfikacji zagrożeń klimatycznych oraz określeniu działań adaptacyjnych na poziomie lokalnym.

Projekt ustawy o zrównoważonym rozwoju miast wprowadza w tym zakresie mechanizm fakultatywny i subsydiarny, polegający na umożliwieniu związkowi rozwojowemu ustanowienia wspólnego planu adaptacji do zmian klimatu dla całego obszaru funkcjonalnego objętego jego działaniem. Plan ten docelowo zastępowałby obowiązujące plany adaptacyjne sporządzane dotychczas w granicach administracyjnych poszczególnych gmin lub miast. Mechanizm ten ma charakter subsydiarny, gdyż zakłada możliwość *de iure* delegowania kompetencji gminnych na rzecz związku rozwojowego, oraz fakultatywny, ponieważ jego zastosowanie zależy wyłącznie od woli politycznej zainteresowanych gmin oraz samego związku rozwojowego. Projektowana ustawa nie przewiduje w tym zakresie żadnego przymusu.

Jednocześnie należy podkreślić, że kompetencja ta może być realizowana w dalszej perspektywie czasowej, w szczególności w momencie utraty aktualności obowiązujących planów adaptacyjnych i zaistnienia potrzeby ich aktualizacji.

Proponowane rozwiązanie jest merytorycznie uzasadnione, gdyż granice administracyjne gmin często fragmentaryzują lub wręcz atomizują obszary spójne pod względem ekofizjograficznym, dla których powinny być projektowane kompleksowe działania adaptacyjne. Ponadto rozwiązanie to jest uzasadnione ekonomicznie, ponieważ opracowanie jednego dokumentu planistycznego dla całego obszaru związku rozwojowego jest znacząco mniej kosztowne – zarówno na etapie przygotowania, jak i procedowania – niż sporządzanie odrębnych planów dla kilku lub kilkunastu gmin wchodzących w jego skład.

Art. 96. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Projekt ustawy wprowadza drobną nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, której celem jest uwzględnienie w systemie planistycznym nowych podmiotów, jakimi są związki rozwojowe. Zgodnie z przyjętymi założeniami związki rozwojowe zostają wyposażone w kompetencje opiniodawcze w odniesieniu do wybranych aktów planowania przestrzennego sporządzanych przez gminy – planów ogólnych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Analogiczne kompetencje opiniodawcze przysługują związkom rozwojowym w zakresie audytów krajobrazowych przygotowywanych przez samorząd województwa. Celem tej zmiany jest zapewnienie spójności planowania przestrzennego na poziomie obszarów funkcjonalnych oraz lepsze powiązanie lokalnych dokumentów planistycznych z procesami zachodzącymi w skali ponadgminnej.

Art. 97. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Najważniejsze zmiany wprowadzone do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wynikają z wprowadzenia do regulacji prawnych krajowej strategii rozwoju terytorialnego, która zastępuje krajową strategię rozwoju regionalnego (art. 14a). Dodatkowo wprowadza się nowy mechanizm wdrażania tej strategii w postaci planu implementacji krajowej strategii rozwoju terytorialnego, obejmującego: zadania służące realizacji celów wobec określonych obszarów funkcjonalnych, wskazanie organów odpowiedzialnych za ich realizację, harmonogram oraz mechanizm monitorowania. Projekt planu implementacji opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Plan implementacji jest zatwierdzany przez Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego sporządza corocznie informację o jego realizacji.

Wprowadzane w ustawie o zrównoważonym rozwoju miast rozwiązania, wymagały zmiany przepisów dotyczących Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju (art. 35a). Dodano do katalogu zadań Komitetu Koordynacyjnego dwa zadania - opiniowanie i zatwierdzanie planu implementacji krajowej strategii rozwoju terytorialnego oraz opiniowanie i zatwierdzanie karty rozwoju. Doprecyzowano również możliwości uczestniczenia w pracach Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. W dodanym ust. 4a wskazano, że do udziału w pracach podkomitetów oraz zespołów Komitetu Koordynacyjnego będą dopraszani, o ile zakres prac tego wymaga, przedstawiciele JST oraz partnerów społeczno-gospodarczych.

Nowelizacja ma na celu stworzenie sprzyjającego otoczenia regulacyjnego i instytucjonalnego dla funkcjonowania związków rozwojowych. Podmioty te, zgodnie ze swoją genezą i funkcją, mają odgrywać istotną rolę w kształtowaniu oraz prowadzeniu polityki rozwoju, zwłaszcza na obszarach funkcjonalnych wymagających skoordynowanych działań rozwojowych o charakterze ponadlokalnym.

Art. 98. Ustawa o opłacie skarbowej

Projekt ustawy o zrównoważonym rozwoju miast dostosowuje przepisy ustawy o opłacie skarbowej rozszerzając katalog podmiotów zwolnionych z opłaty skarbowej o „związki rozwojowe”.

Art. 99. Ustawa o podatku akcyzowym

W ustawie o podatku akcyzowym doprecyzowuje się zakres stosowania przepisów w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego wpisując „związki rozwojowe”.

Art. 100. Ustawa o finansach publicznych

Projektowana ustawa przewiduje również nowelizację ustawy o finansach publicznych, której celem jest dostosowanie obowiązujących regulacji do wprowadzenia nowej kategorii podmiotów, jakimi są związki rozwojowe. Zmiana ta dotyczy w szczególności modyfikacji obowiązującego odesłania, które w aktualnym brzmieniu obejmuje wyłącznie związki metropolitalne oraz związki gmin i powiatów (tzw. związki komunalne), a tym samym nie znajduje zastosowania do związków rozwojowych. W konsekwencji, przy obecnym stanie prawnym, związki rozwojowe pozostawałyby poza zakresem regulacji ustawy o finansach publicznych odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, co prowadziłoby

do nieuzasadnionej luki normatywnej. Projektowana nowelizacja ma na celu jej usunięcie poprzez objęcie związków rozwojowych odpowiednim stosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych.

W szczególności dotyczy to regulacji odnoszących się do gospodarki finansowej, w tym przepisów o budżecie jednostki samorządu terytorialnego, wieloletniej prognozie finansowej, a także szczególnych procedur uchwałodawczych związanych z uchwalaniem i zmianą tych aktów. Zapewnienie ich odpowiedniego zastosowania do związków rozwojowych jest niezbędne dla zachowania spójności systemu finansów publicznych, przejrzystości zasad planowania finansowego oraz stabilności realizacji zadań publicznych powierzanych tym podmiotom. Projektowana zmiana ma zatem charakter porządkujący i systemowy, a jej celem jest zapewnienie, aby związki rozwojowe funkcjonowały w ramach jednolitych reguł finansowych właściwych dla podmiotów realizujących zadania publiczne o charakterze samorządowym.

Art. 101. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym

Związek rozwojowy, w ramach zadań własnych, odpowiadać będzie za integrację i koordynację, a w określonych modelach także za organizację publicznego transportu zbiorowego. W związku z powyższym konieczne było uwidocznienie związków rozwojowych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Projekt ustawy przewiduje możliwość sporządzania i uchwalania przez związki rozwojowe planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, a także umożliwia im – analogicznie do związków metropolitalnych – ustanawianie zintegrowanych stref taryfowo-biletowych na podstawie art. 15a ustawy. Ponadto ustawa umożliwia realizowanie przez związki rozwojowe zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego powierzonych im przez gminy lub powiaty. Przyjęte rozwiązania mają charakter elastyczny i pozwalają na stosowanie różnych modeli integracyjnych, dostosowanych do lokalnych uwarunkowań obszaru funkcjonalnego.

Zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym związek rozwojowy realizuje przede wszystkim zadania własne, wśród których szczególne znaczenie ma integracja publicznego transportu zbiorowego oraz rozwój mobilności miejskiej. Transport i mobilność stanowią zatem

jeden z kluczowych obszarów funkcjonowania związku rozwojowego jako nowej instytucji współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Skuteczna, sprawna i efektywna realizacja zadań publicznych w tym zakresie wymaga zapewnienia związkowi rozwojowemu odpowiednich kompetencji, a także adekwatnych instrumentów prawnych, organizacyjnych i finansowych. Część kompetencji związanych z integracją transportu publicznego przewiduje ustawa o zrównoważonym rozwoju miast, w szczególności poprzez tzw. procedury przekształceniowe. Procedury te umożliwiają z jednej strony przejmowanie przez związek rozwojowy zadań, kompetencji, środków finansowych, a nawet jednostek organizacyjnych od gmin, powiatów lub innych związków komunalnych działających w obszarze publicznego transportu zbiorowego, z drugiej natomiast – powoływanie wspólnych jednostek organizacyjnych z gminami i powiatami, także w sferze transportu zbiorowego.

Należy jednak podkreślić, że podstawowym aktem prawnym regulującym organizację publicznego transportu zbiorowego pozostaje ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. W konsekwencji niezbędne stało się jej dostosowanie do nowej instytucji, jaką jest związek rozwojowy. Warunkiem koniecznym dla sprawnego funkcjonowania związku rozwojowego w obszarze transportu jest zatem nowelizacja tej ustawy, uwzględniająca jego rolę, zadania i kompetencje jako organizatora transportu zbiorowego. W szczególności związek rozwojowy powinien uzyskać status organizatora publicznego transportu zbiorowego, a także zostać wyposażony w kompetencję do sporządzania i uchwalania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z założeniami plan związku rozwojowego powinien zastępować analogiczne dokumenty obowiązujące dotychczas na poziomie gminnym i powiatowym, zapewniając spójność planistyczną na obszarze działania związku.

Zakres i intensywność integracji publicznego transportu zbiorowego będą uzależnione od przyjętej koncepcji oraz woli politycznej zgromadzenia związku rozwojowego. Możliwy jest wariant integracji o charakterze „lekkim”, w którym związek pełni rolę integratora i koordynatora systemu, uchwalając plan transportowy oraz – na podstawie znowelizowanego art. 15a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – ustanawiając zintegrowaną strefę taryfowo-biletową. W takim modelu związek rozwojowy odpowiadałby również za mechanizmy rozliczeń pomiędzy innymi organizatorami publicznego transportu zbiorowego funkcjonującymi na jego obszarze. Alternatywnie możliwe jest przyjęcie modelu integracji o znacznie silniejszym charakterze, w którym związek rozwojowy występuje nie tylko jako integrator czy koordynator, lecz także jako bezpośredni wykonawca zadań transportowych. W takim przypadku może on przejmować od gmin lub gmin i powiatów zadania w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na podstawie zgodnych uchwał organów stanowiących. Model ten prowadzi do powstania systemu znacznie bardziej spójnego, zarówno funkcjonalnie, jak i instytucjonalnie oraz organizacyjnie. Nowelizacja ustawy o publicznym transporcie zbiorowym ma na celu stworzenie ram prawnych umożliwiających jednostkom samorządu terytorialnego zrzeszonym w ramach związku rozwojowego wybór optymalnego modelu integracji transportu publicznego – od modelu koordynacyjnego, przez model wykonawczy, aż po rozwiązania hybrydowe – dostosowanego do lokalnych uwarunkowań i potrzeb.

Art. 102. Ustawa o odnawialnych źródłach energii

Rozszerza się użyte w ustawie określenia o „związek metropolitalny lub związek rozwojowy”. Ponadto rozszerza się również o „związek metropolitalny i związek rozwojowy” katalog

podmiotów z którymi opracowywane są programy informacyjne, doradcze lub szkoleniowe informujące lub promujące rozwiązania na rzecz wykorzystania energii z odnawialnych źródeł.

Art. 103. Ustawa o rewitalizacji

Projekt ustawy o rozwoju miast dostosowuje przepisy ustawy o rewitalizacji do funkcjonowania związków rozwojowych. Związki te zostają włączone w proces rewitalizacji w charakterze podmiotów o kompetencjach opiniodawczych. Związek rozwojowy traktowany jest analogicznie do jednostek samorządu terytorialnego, związków komunalnych oraz związków metropolitalnych jako interesariusz procesu rewitalizacji.

Art. 104. Ustawa o Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej

Ustawa o Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej stanowi jeden z kluczowych instrumentów wsparcia finansowego lokalnych systemów publicznego transportu zbiorowego, w szczególności na obszarach o niższej dostępności komunikacyjnej. Równocześnie istotny element systemu organizacji transportu zbiorowego mają stanowić związki rozwojowe, których jednym z podstawowych zadań jest integracja publicznego transportu zbiorowego na obszarze ich działania. Ich rola w integrowaniu lokalnych systemów transportowych wpisuje się w cele polityki transportowej Rzeczypospolitej Polskiej, realizowanej m.in. przez Ministra Infrastruktury, w szczególności w zakresie tworzenia spójnych i efektywnych obszarów transportowych w zurbanizowanych częściach kraju, opartych na jednolitym bilecie i jednolitej taryfie.

Dla skutecznej realizacji tych celów konieczne jest tworzenie odpowiednich zachęt dla gmin oraz gmin i powiatów do integrowania transportu zbiorowego. Niedopuszczalne jest bowiem powstanie sytuacji, w której przepisy ustawy o zrównoważonym rozwoju miast promują integrację transportu miejskiego i pozamiejskiego, jednocześnie nie zapewniając stabilnych podstaw finansowania dla funkcjonujących lokalnych systemów transportowych, opartych na środkach publicznych. Z tego względu niezbędne jest skorelowanie przepisów ustawy o zrównoważonym rozwoju miast z ustawą o Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. W szczególności chodzi o umożliwienie związkom rozwojowym, jako nowym organizatorom publicznego transportu zbiorowego, korzystania ze środków Funduszu w sytuacji, gdy w drodze porozumień komunalnych zostanie im powierzony przez gminy lub gminy i powiaty całokształt zadań transportowych. Proponowana zmiana

ma charakter kluczowy, gdyż obecnie obowiązujące przepisy ustawy o Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych nie uwzględniają wprost związków rozwojowych jako podmiotów uprawnionych do aplikowania o środki Funduszu. Rozszerzenie katalogu beneficjentów o związki rozwojowe umożliwi im skuteczne wykonywanie powierzonych zadań oraz zapewni ciągłość finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

Dodatkowo proponuje się wprowadzenie możliwości finansowania w ramach komunikacji pozamiejskiej linii komunikacyjnych łączących obszary peryferyjne i podmiejskie z tzw. miastami centralnymi. Finansowanie obejmowałoby wyłącznie odcinki realizowane w zakresie komunikacji pozamiejskiej, co pozwoliłoby zachować zgodność z intencją ustawy oraz jej podstawowymi założeniami. Wprowadzenie powyższych rozwiązań przyczyni się do wzmocnienia procesów integracji lokalnych systemów transportowych w ramach związków

rozwojowych, poprawy dostępności transportowej mieszkańców oraz efektywniejszego wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na rozwój publicznego transportu zbiorowego.

Art. 105. Ustawa o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych

Związek rozwojowy pełni funkcję koordynacyjną, co oznacza, że może wykonywać wyłącznie swoje zadania własne albo – w przypadku podjęcia odpowiednich decyzji przez właściwe organy – prowadzić Centrum Usług Społecznych. W związku z powyższym projekt ustawy wprowadza zmiany do ustawy o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych, wyposażając związek rozwojowy w kompetencje do zakładania, organizowania oraz finansowania funkcjonowania CUS. Rozwiązanie to umożliwia integrację i koordynację polityk społecznych na poziomie obszarów funkcjonalnych, co sprzyja zwiększeniu efektywności i dostępności usług społecznych.

III. Konsultacje społeczne

Prace nad projektem ustawy prowadzone były we współpracy z samorządami i korporacjami samorządowymi. W ramach dialogu zostały przeprowadzone liczne spotkania, warsztaty i debaty. Wstępny projekt ustawy przekazano do zaopiniowania korporacjom samorządowym, tj. organizacjom zrzeszającym jednostki samorządu terytorialnego - Związkowi Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Unii Metropolii Polskich, Związkowi Miast Polskich, Związkowi Powiatów Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Organizacji Samorządowych, Związkowi Gmin Wiejskich.

Z uwagi na zakres projektu, który nie dotyczy zadań związków zawodowych i organizacji pracodawców, projekt nie podlega opiniowaniu przez reprezentatywne związki zawodowe i reprezentatywne organizacje pracodawców.

Projekt nie dotyczy spraw, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucji dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.), wobec czego nie wymaga zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego.

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

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji, o której mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.