

Uzasadnienie

I. Wprowadzenie

I.1 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. 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 i 1846), 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, iż ZIT wdrażają projekty oraz inwestycje finansowane z funduszy europejskich bez powiązania z całościową wizją rozwoju MOF (Ewaluacja stosowania Instrumentów Terytorialnych ZIT i IIT w ramach perspektywy 2021-2027).

Ustawa ma zatem na celu:

- 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) stworzenie instrumentów 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.

Głównym rozwiązaniem ustawy jest nowa instytucja pn. związku rozwojowego. Związek rozwojowy będzie nową formą związku JST – rodzajem „uniwersalnego związku metropolitalnego”. Będzie formą integracji MOF o podobnej do związków metropolitalnych funkcjonalności, ale dostępną dla szerokiego grona miast średnich i dużych. O ile nadzwyczajne przypadki dwóch wielkich metropolii policentrycznych (GZM i Trójmiasto) uzasadniały określenie specjalnych rozwiązań ustrojowych uwzględniających ich wielobiegunową strukturę, o tyle sytuacja pozostałych dużych miejskich obszarów funkcjonalnych (w tym pozostałych metropolii) powinna zostać ukształtowana w sposób jednolity.

Instytucja związków rozwojowych będzie dostępna dla miast na prawach powiatu, z wyłączeniem miast objętych specjalnymi rozwiązaniami (dot. związków metropolitalnych w województwie śląskim i pomorskim). Tym samym rozwiązanie to dotyczy 50 miast (średnich i dużych¹). Na konieczność wypracowania rozwiązań ustawowych dla MOF zwrócono uwagę w Krajowej Polityce Miejskiej 2030 (KPM 2030), zgodnie z którą polityka rozwoju ośrodków miejskich powinna coraz wyraźniej dostrzegać korzyści, jakie niesie współpraca z otoczeniem, czyli gminami sąsiadującymi i powiązanymi funkcjonalnie. Te wzajemne relacje, umiejętność rozwiązywania ponadlokalnych problemów i czerpanie wzajemnych korzyści stanowiąc będzie o przewadze konkurencyjnej całych MOF. W KPM 2030 wskazano jednocześnie na potrzebę opracowania ustawy, w której znajdą się rozwiązania umożliwiające współpracę i koordynację rozwoju dla różnej wielkości MOF.

I.2. Uwarunkowania prawno-instytucjonalne MOF

Współczesne wyzwania rozwojowe miast oraz ich otoczenia funkcjonalnego wymagają podejścia wykraczającego poza granice administracyjne poszczególnych JST. MOF charakteryzują się silnymi powiązaniami 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)². Zasadnicze znaczenie

¹ 66 miast prawach powiatu z wyłączeniem: Bytomia, Chorzowa, Dąbrowy Górniczej, Gliwic, Katowic, Mysłowic, Piekara Śląskich, Rudy Śląskiej, Siemianowic Śląskich, Sosnowca, Świętochłowic, Tychów, Zabrze oraz Gdańska, Sopotu i Gdyni).

² Obecnie (stan na 01.01.2026) Polska dzieli się na 16 województw, 314 powiatów i 2 479 gmin (302 miejskich, w tym 66 miast na prawach powiatu, 724 miejsko-wiejskich oraz 1 453 wiejskich). Łącznie z miastami na prawach powiatu, liczba powiatów w Polsce wynosi 380.

mają jednak granice administracyjne i kompetencje samorządów gminnych. Są to jednocześnie 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 rodzi konieczność włączenia się samorządu powiatu w różne inicjatywy wymagające współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych. Ponadto w przypadku największych MOF (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 2026 r. poz. 720 i 451), 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.

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:

1. **Związki komunalne** (gminne, powiatowo-gminne, związki powiatów) – regulowane przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i 912) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.), 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 powoływania związków z udziałem gmin i powiatów.

Związki komunalne są wykorzystywane do realizacji takich zadań jak gospodarka odpadami, ochrona przeciwpożarowa, utrzymanie oczyszczalni ścieków czy organizacja transportu publicznego. **Nie posiadają natomiast kompetencji do planowania zintegrowanego rozwoju.**

Na podstawie rejestru związków powiatowo-gminnych opublikowanego przez MSWiA³ można stwierdzić, że w Polsce funkcjonują 73 takie związki, z czego 33 realizują 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

³ Na podstawie rejestru MSWiA z 31.12.2025 r.

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.

2. **Porozumienia międzygminne** i między JST różnych szczebli – uregulowane w ww. 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.
3. **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, z późn. zm.). 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.
4. **Związki ZIT** – rozwiązanie techniczne służące realizacji projektów unijnych w MOF w ramach ZIT. Nie są formą organizacyjną współpracy JST, lecz narzędziem wdrażania funduszy UE. Związki ZIT funkcjonują w jednej z trzech form instytucjonalnych przewidzianych ustawami samorządowymi: porozumienia (międzygminnego, powiatowo-gminnego), związku (międzygminnego, powiatowo-gminnego) lub stowarzyszenia JST. W perspektywie budżetowej 2021-2027 funkcjonuje 95 ZIT-ów, które przyjęły różną formę instytucjonalną.⁴ 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

⁴ Wolański, M. i in. (2025), Badanie „Ewaluacja stosowania Instrumentów Terytorialnych ZIT i IIT w ramach perspektywy 2021-2027” – raport końcowy, Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.

mniej 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 Ustawa z dnia 11 czerwca 2026 r. o związku metropolitalnym w województwie pomorskim	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” oraz gmin i powiatów z obszaru funkcjonalnego aglomeracji trójmiejskiej, które mogą wejść w skład związku metropolitalnego w województwie pomorskim	– Obowiązują wyłącznie na terenie 2 województw: śląskiego i pomorskiego (ustawy mają charakter lokalny, nie ogólnokrajowy). – Utworzenie i granice związku określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. – Członkostwo jest możliwe tylko dla JST 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 – Prawo o stowarzyszeniach	Reprezentacja interesów JST, pozyskiwanie funduszy, projekty rozwojowe	Wszystkie JST	Skupia się na lobbingu, projektach UE. Brak kompetencji do wykonywania zadań publicznych.

Forma współpracy	Podstawa prawna	Cel współpracy	Dedykowana dla	Uwagi / ograniczenia
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 rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności + 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 strategie 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	Działa 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.
Społeczności energetyczne: klastry energii, spółdzielnie energetyczne i obywatelskie społeczności energetyczne	Ustawa o odnawialnych źródłach energii i ustawa – Prawo energetyczne	Celem współpracy jest dążenie do osiągnięcia niezależności energetycznej dzięki produkcji energii w oparciu o istniejące lokalnie zasoby OZE	JST oraz inne podmioty, m. in.: przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, jednostki naukowe, mieszkańcy	Zakres współpracy ograniczony do jednego obszaru.

Obowiązujące obecnie formy współpracy JST zostały ukształtowane w odmiennych od obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i przestrzennych oraz z myślą o innych celach niż projektowana ustawa. Choć umożliwiają realizację określonych zadań i

częściową koordynację działań, nie są wystarczające do kompleksowego zarządzania rozwojem MOF i znacznie utrudniają trwałe, skoordynowane planowanie zintegrowanego rozwoju MOF. Podobnie funkcjonujące obecnie związki 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 MOF. Brak precyzyjnego uregulowania form współpracy między JST 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, gospodarkę	Koordinacja transportu publicznego, planowanie przestrzenne, rozwój społeczno-gospodarczy, zadania ponadgminne, integracja systemów publicznych (np. komunikacji).
Związek metropolitalny w województwie pomorskim	Ustawa 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 i ich obszarów funkcjonalnych	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 oraz ich obszarów funkcjonalnych.

I.3. 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 JST, 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 wielopłaszczyznowy 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, kompleksowo regulującej tę materię.

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 JST, 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 wzmacniania ram instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych służących prowadzeniu polityki miejskiej.

I.4. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia projektowanej ustawy w życie)

Ustawa wprowadzi związki rozwojowe jako ramę stałej, kompleksowej współpracy JST – miasta centralnego, gmin i powiatów – w zakresie koordynacji działań rozwojowych oraz integracji usług publicznych w MOF. Związek rozwojowy ma być wielozadaniowym zrzeczeniem JST, odpowiadającym za realizację zadań publicznych określonych w ustawie, tj.: planowanie rozwoju, kształtowanie i prowadzenie polityki służącej rozwojowi gospodarczemu obszaru związku rozwojowego oraz pozyskiwaniu inwestycji, integracja publicznego transportu zbiorowego, mobilność miejska oraz zarządzanie nią, wspieranie rozwoju edukacji z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy, koordynowanie działań z zakresu ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu oraz wsparcie rozwoju źródeł wytwórczych energii, w tym odnawialnych źródeł energii. Związek rozwojowy będzie mógł także wykonywać zadania gmin i powiatów z zakresu innych zadań 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.

Ważnym celem ustawy jest poprawa jakości publicznego transportu zbiorowego w obszarach funkcjonalnych miast objętych możliwością tworzenia związków rozwojowych. Do obligatoryjnych zadań związku rozwojowego będzie należało ustanowienie zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego na obszarze związku. Jego ustanowienie będzie skutkowało między innymi przejęciem przez związek rozwojowy finansowania uprawnień do ulgowych przejazdów. Przewozy organizowane przez związek nie będą również uprawnione do korzystania ze środków Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA). Rozwój połączeń w tych obszarach funkcjonalnych będzie finansowany ze środków własnych związku rozwojowego. W konsekwencji zwiększy się dostęp do finansowania z FRPA dla innych obszarów, w tym zwłaszcza o wysokim zagrożeniu wykluczeniem transportowym.

Ustawa wzmocni koordynację działań różnych szczebli administracji publicznej względem MOF. Uzgadniana 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 JST – 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 opiniotwórczym, obejmujące przygotowywanie dokumentów strategicznych, inicjowanie instrumentów prawnych i finansowych oraz współpracę z JST i partnerami społecznymi. Określanie przez RM kierunków krajowej polityki miejskiej w krajowej strategii rozwoju regionalnego, 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 regionalnego. Krajowa strategia rozwoju regionalnego, 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 regionalnego stanowi rozwiązanie w zakresie zapewnienia skuteczności i koordynacji działań podejmowanych w ramach polityki rozwoju regionalnego. Ustalenie w akcie rangi ustawowej, że strategia wdrażana jest przez 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 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

II.1. Podstawowe założenia

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

Po pierwsze, regulacja ta dotyczy funkcjonowania MOF 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 JST, 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 JST. 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 JST.

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 ma związek w dochodach mieszkańców. Regulacja wprowadza pięć wyraźnie zdefiniowanych progów integracyjnych, których osiągnięcie skutkuje stopniowym wzrostem wskaźnika dochodowego związku rozwojowego. Tak skonstruowany system finansowania pełni funkcję bodźca instytucjonalnego, zachęcając JST do pogłębiania współpracy, konsolidacji kompetencji oraz realizacji polityk publicznych w skali ponadlokalnej.

Przyjęty model regulacyjny, oparty na samodzielności i elastyczności rozwiązań, odzwierciedla 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.

II. 2. Relacje związku rozwojowego z innymi formami współpracy jednostek samorządu terytorialnego

Projektowana ustawa o rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych wprowadza do systemu prawa nową formę instytucjonalnej współpracy JST – związek rozwojowy. Utworzenie tej instytucji nie oznacza jednak wyłączenia ani ograniczenia możliwości korzystania z dotychczasowych form współdziałania samorządowego, w szczególności związków międzygminnych, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz porozumień komunalnych. Projekt przyjmuje w tym zakresie założenie elastyczności organizacyjnej, umożliwiając dostosowanie modelu współpracy do specyfiki danego obszaru funkcjonalnego, zakresu realizowanych zadań publicznych oraz uwarunkowań instytucjonalnych i finansowych.

Jednocześnie projekt określa mechanizmy pozwalające na racjonalne uporządkowanie relacji pomiędzy związkiem rozwojowym a istniejącymi strukturami współpracy samorządowej. Celem projektowanych rozwiązań jest z jednej strony zachowanie ciągłości wykonywania zadań publicznych oraz wykorzystanie istniejącego dorobku organizacyjnego, kadrowego i majątkowego dotychczasowych instytucji współpracy, z drugiej zaś – przeciwdziałanie nieuzasadnionemu dublowaniu struktur, kompetencji i kosztów administracyjnych na tym samym lub zbliżonym obszarze działania.

Pierwszym z przewidzianych modeli jest przekształcenie istniejącej formy współpracy samorządowej w związek rozwojowy. Rozwiązanie to może znaleźć zastosowanie w szczególności w przypadku, gdy na obszarze funkcjonalnym działa już związek komunalny wykonujący istotne zadania o charakterze ponadlokalnym, przykładowo związek powiatowo-gminny będący organizatorem publicznego transportu zbiorowego, albo stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego pełniące funkcję związku ZIT. Jeżeli zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego uznają, że istniejąca struktura powinna stać się podstawą bardziej zintegrowanego i trwałego modelu współpracy, projekt umożliwia jej przekształcenie w związek rozwojowy.

Mechanizm ten służy zapewnieniu ciągłości instytucjonalnej oraz ograniczeniu kosztów związanych z równoległym wygaszaniem jednej struktury i tworzeniem od podstaw innej. W takim przypadku związek rozwojowy, obok wykonywania zadań przypisanych mu na podstawie projektowanej ustawy, będzie mógł kontynuować wykonywanie zadań realizowanych dotychczas przez przekształcany związek albo stowarzyszenie, na zasadach określonych w ustawie oraz w aktach regulujących funkcjonowanie związku rozwojowego. Rozwiązanie to pozwoli w szczególności zachować istniejące doświadczenie organizacyjne, ciągłość realizowanych polityk publicznych oraz – w zakresie przewidzianym przepisami – odpowiednio wykorzystać dotychczasowe zasoby majątkowe, finansowe, kadrowe i organizacyjne.

Drugim modelem jest przejęcie przez istniejący związek rozwojowy zadań, kompetencji i środków związku komunalnego, połączone z likwidacją tego związku. Rozwiązanie to odnosi się do sytuacji, w której związek rozwojowy został utworzony niezależnie od wcześniej funkcjonujących struktur współpracy, jednak w toku jego działalności zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego dochodzą do wniosku, że dalsze utrzymywanie odrębnego związku komunalnego nie znajduje wystarczającego uzasadnienia organizacyjnego, ekonomicznego lub finansowego.

Potrzeba zastosowania takiego mechanizmu może wystąpić zwłaszcza wówczas, gdy zakres terytorialny i funkcjonalny działalności obu podmiotów w istotnym stopniu się pokrywa, a realizowane przez nie zadania pozostają ze sobą ściśle powiązane. Utrzymywanie równoległych struktur mogłoby w takim przypadku prowadzić do rozproszenia odpowiedzialności, powielania aparatu administracyjnego, zwiększenia kosztów obsługi instytucjonalnej oraz utrudnienia koordynacji polityk publicznych na obszarze funkcjonalnym.

Projektowana ustawa przewiduje zatem możliwość przejęcia przez związek rozwojowy całokształtu albo określonego ustawą zakresu zadań, kompetencji, praw, obowiązków i środków związanych z działalnością dotychczasowego związku komunalnego, a następnie likwidacji tego związku. Konstrukcja ta ma umożliwić przeprowadzenie konsolidacji instytucjonalnej w sposób uporządkowany, zapewniający ciągłość realizacji zadań publicznych oraz bezpieczeństwo stosunków prawnych. Szczegółowe regulacje powinny w tym zakresie uwzględniać następstwo prawne, przejęcie mienia, zobowiązań i należności, środków finansowych, dokumentacji, a także kwestie pracownicze i ciągłość obowiązywania stosunków umownych oraz administracyjnoprawnych – stosownie do charakteru przejmowanych zadań.

Trzecim modelem jest równoległe funkcjonowanie związku rozwojowego i związku komunalnego. Projekt wychodzi z założenia, że konsolidacja struktur nie w każdym przypadku będzie rozwiązaniem uzasadnionym. Zakres terytorialny działalności związku komunalnego może bowiem nie odpowiadać obszarowi działania związku rozwojowego. Może być od niego zarówno węższy, jak i szerszy. Również zakres wykonywanych zadań może przemawiać za zachowaniem organizacyjnej odrębności obu podmiotów. Dotyczy to zwłaszcza wyspecjalizowanych struktur zadaniowych, których funkcjonowanie opiera się na

szczególnych uwarunkowaniach technicznych, infrastrukturalnych, finansowych lub terytorialnych.

W takich przypadkach projekt nie wymusza likwidacji ani przekształcenia istniejącego związku komunalnego. Związek rozwojowy i związek komunalny będą mogły funkcjonować równolegle, przy jednoczesnym ustanowieniu mechanizmów koordynacji ich działalności. Podstawowym instrumentem tej współpracy będzie możliwość zawierania odpowiednich porozumień, określających w szczególności zakres powierzanych lub wspólnie koordynowanych zadań, zasady wykonywania określonych kompetencji, sposób finansowania współpracy, mechanizmy rozliczeń oraz zasady wymiany danych i koordynacji działań.

Szczególne znaczenie rozwiązanie to może mieć w obszarze publicznego transportu zbiorowego. Na terenie objętym działalnością związku rozwojowego mogą bowiem funkcjonować związki komunalne będące organizatorami publicznego transportu zbiorowego, których granice działania nie pokrywają się z granicami obszaru funkcjonalnego. Jednocześnie jednym z istotnych celów polityki rozwojowej na obszarach funkcjonalnych może być zapewnienie integracji różnych systemów transportowych, w tym integracji taryfowej, biletowej, informacyjnej i organizacyjnej.

W związku z tym projekt przewiduje możliwość kształtowania współpracy pomiędzy związkiem rozwojowym a właściwymi związkami komunalnymi w drodze porozumień. Szczególnym rodzajem takich porozumień mogą być porozumienia dotyczące organizacji publicznego transportu zbiorowego oraz uczestnictwa w zintegrowanym systemie taryfowo-biletowym. Porozumienia te mogą określać w szczególności zasady udziału poszczególnych organizatorów w systemie, sposób wzajemnych rozliczeń, reguły podziału wpływów z biletów, zasady finansowania ulg i dopłat, standardy interoperacyjności systemów sprzedażowych i informatycznych, zasady udostępniania danych oraz mechanizmy rozliczania kosztów funkcjonowania wspólnego systemu.

Przyjęte w projekcie rozwiązania tworzą zatem wielowariantowy model relacji pomiędzy związkiem rozwojowym a dotychczasowymi formami współpracy jednostek samorządu terytorialnego. W zależności od lokalnych uwarunkowań możliwe będzie: przekształcenie istniejącego związku lub stowarzyszenia w związek rozwojowy, przejęcie przez istniejący związek rozwojowy zadań i zasobów związku komunalnego połączone z likwidacją dotychczasowej struktury albo równoległe funkcjonowanie obu instytucji na podstawie mechanizmów współpracy i koordynacji.

Takie ukształtowanie projektowanych przepisów odpowiada zróżnicowaniu polskich obszarów funkcjonalnych oraz istniejących na nich modeli współpracy samorządowej. Projekt nie zakłada automatycznego zastępowania wszystkich dotychczasowych form współdziałania przez związek rozwojowy. Przeciwnie, pozostawia zainteresowanym jednostkom samorządu terytorialnego możliwość wyboru rozwiązania adekwatnego do ich potrzeb, przy jednoczesnym stworzeniu instrumentów pozwalających na stopniową integrację

instytucjonalną tam, gdzie przemawiają za tym względy sprawności zarządzania, efektywności ekonomicznej, racjonalności finansowej oraz potrzeba prowadzenia spójnej polityki rozwoju.

Projektowane regulacje służą tym samym pogodzeniu dwóch wartości: stabilności i ciągłości istniejących struktur współpracy samorządowej oraz możliwości ich ewolucyjnego dostosowania do potrzeb zintegrowanego zarządzania rozwojem miejskich obszarów funkcjonalnych. Związek rozwojowy ma w tym ujęciu stanowić nie tyle konkurencyjną wobec dotychczasowych instytucji formę współpracy, ile instrument umożliwiający – zależnie od uwarunkowań danego obszaru – ich kontynuację, konsolidację albo skoordynowane współdziałanie.

II.3. Omówienie regulacji zawartych w poszczególnych jednostkach redakcyjnych ustawy

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) istotę i podstawy prawne polityki miejskiej oraz podmioty prowadzące politykę miejską i ich zadania – 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) zasady tworzenia, organizacji, funkcjonowania i finansowania związków rozwojowych – ustawodawca przewiduje tu zarówno rozwiązania instytucjonalne, jak i funkcjonalne. Wprowadza szczegółowe zasady tworzenia, organizacji, funkcjonowania i finansowania związków rozwojowych, będących nową formą współpracy JST, służącą integrowaniu działań na obszarach funkcjonalnych miast centralnych;
- 3) planowanie rozwoju obszaru związku rozwojowego – ustawa reguluje m. in. 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 przedmiotowy projektowanej ustawy –

określa kierunki regulacji i wyznacza podstawowy cel ustawy, jakim jest spójne prowadzenie polityki miejskiej w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym.

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 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) miasto centralne (art. 2 pkt 1) – kluczowy element systemu, definiowany jako miasto na prawach powiatu; miasto centralne pełni rolę ośrodka koordynującego działania w ramach swojego obszaru funkcjonalnego; ponieważ na miastach centralnych opiera się wprowadzana ustawą instytucja związku rozwojowego, przepis określający definicję miasta centralnego określa zarazem katalog adresatów większej części rozwiązań zawartych w ustawie;
- 2) obszar funkcjonalny (art. 2 pkt 2) – odesłanie do uzppr; obszar ten obejmuje przestrzeń powiązaną gospodarczo, społecznie i komunikacyjnie z miastem centralnym;
- 3) obszar związku rozwojowego (art. 2 pkt 3) – określa terytorialny zakres działania związku, wyznaczony granicami administracyjnymi gmin członkowskich; wprowadzenie tej definicji ma na celu ustalenie zakresu właściwości rzeczowej i przestrzennej związków rozwojowych;
- 4) plan zrównoważonej mobilności miejskiej (art. 2 pkt 4) – 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 z 28.06. 2024);
- 5) stowarzyszenie (art. 2 pkt 5) – 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;
- 6) strategia rozwoju ponadlokalnego (art. 2 pkt 6) – 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;
- 7) strategia rozwoju województwa (art. 2 pkt 7) – dokument strategiczny przewidziany w ustawie o samorządzie województwa, służący programowaniu polityki rozwoju województwa;
- 8) węzeł miejski należący do transeuropejskiej sieci transportowej (art. 2 pkt 8) – obszar miejski, o którym mowa w art. 3 pkt 6 rozporządzenia nr 2024/1679;

- 9) związek jednostek samorządu terytorialnego (art. 2 pkt 9) – kategoria zbiorcza, obejmująca związek komunalny, związek metropolitalny i związek rozwojowy;
- 10) związek komunalny (art. 2 pkt 10) – 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;
- 11) związek metropolitalny (art. 2 pkt 11) – związek metropolitalny, o którym mowa w ww. ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim oraz w ustawie z dnia 11 czerwca 2026 r. o związku metropolitalnym w województwie pomorskim.

Miastem centralnym jest w rozumieniu ustawy miasto na prawach powiatu z wyłączeniem miast objętych przepisami ustaw metropolitalnych. Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami, miasta centralne to w praktyce miasta, które mają prawo zainicjować proces tworzenia związku rozwojowego, a w niektórych przypadkach (metropolitalny model integracji publicznego transportu zbiorowego) – także wykonywać część uprawnień związanych z zarządzaniem już istniejącym związkiem rozwojowym. Ustanowienie możliwości tworzenia związków rozwojowych przez miasta na prawach powiatu podyktowane jest dwoma argumentami. Po pierwsze, kategoria miasta na prawach powiatu pozwala nie ograniczać korzyści związanych ze zintegrowanym zarządzaniem MOF do grupy miast metropolitalnych, ale rozszerzyć je na większą liczbę miast średnich i dużych. Jest to spójne z jednym z celów ustawy, jakim jest utrzymanie policentrycznej struktury osadniczej kraju. Po drugie, o ile w przypadku tzw. powiatów ziemskich to samorząd powiatowy jest odpowiedzialny za działania na terenie obejmującym jednocześnie miasto i jego najbliższe otoczenie, o tyle w przypadku miast na prawach powiatu nie ma struktury samorządowej pozwalającej na sprawne, trwałe i kompleksowe zarządzanie rozwojem na obszarze funkcjonalnym miasta.

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 czym jest polityka miejska – zespół działań prawnych, finansowych organizacyjnych 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, począwszy od poziomu krajowego (Rada Ministrów), regionalnego (samorząd województwa), po poziom lokalny (związki JST) oraz samorząd powiatowy i gminny. Ustawa określa również na podstawie jakich dokumentów prowadzi się politykę miejską (art. 5), odwołując się do uzppr. Art. 5 projektu stanowi również, że politykę miejską prowadzi się m.in. na podstawie

instrumentów prawnych określonych w odrębnych przepisach – otwarte odesłanie jest tu konieczne, aby umożliwić uwzględnienie mechanizmów wydatkowania środków europejskich w kolejnej perspektywie budżetowej UE, które nie są jeszcze określone. Art. 6 ust. 1 przedstawia w jaki sposób minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje realizację polityki miejskiej na poziomie krajowym. Wskazuje również krajową strategię rozwoju regionalnego, jako podstawowy dokument określający kierunki rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych (art. 6 ust. 2). Krajowa strategia rozwoju regionalnego 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 ust. 3 i 4 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 działania ukierunkowane na rozwój miast oraz ich obszarów funkcjonalnych, jako kluczowych ośrodków koncentracji funkcji społecznych, gospodarczych i przestrzennych.

Wskazana współpraca z JST 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-strategicznym województwa, zgodność działań z obowiązującymi ramami krajowymi oraz przejrzystość i ciągłość prowadzonej polityki rozwoju.

Dział 2. Związek rozwojowy

Rozdział 1. Przepisy ogólne

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 JST, 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) zrzeszeniem miasta centralnego oraz gmin albo 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. 1), ustaloną na podstawie granic należących do niego gmin (art. 8 ust. 1). 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 wszystkie gminy z obszaru powiatu wchodzi w skład związku rozwojowego, powiat również wchodzi w skład związku, chyba że opinia organu stanowiącego powiatu będzie negatywna (art. 8 ust. 2). Ponadto, jeżeli układ osadniczy, zaawansowanie urbanizacji i powiązania funkcjonalne przekraczają granice administracyjne województwa miasta centralnego, do związku mogą wejść JST z innych województw (art. 8 ust. 4). W takim wypadku kompetencje wskazane w przepisach wykonuje wojewoda właściwy dla siedziby związku. Gmina nie może należeć do więcej niż jednego związku rozwojowego (ani

jednocześnie do związku rozwojowego i związku metropolitalnego (art. 8 ust. 5 i 6). Ta ostatnia zasada jest celowo ograniczona do gmin, nie wszystkich JST wchodzących w skład związku – dla powiatów członkostwo w np. dwóch stykających się związkach rozwojowych może być uzasadnione, jeżeli część gmin należących do tego powiatu należy do jednego, a część do drugiego związku rozwojowego. Wobec tego ustawa dopuszcza udział powiatów w więcej niż jednym związku rozwojowym lub jednocześnie w związku rozwojowym i związku metropolitalnym.

Związek rozwojowy jest podmiotem prawa administracyjnego, posiada osobowość prawną (art. 9 ust. 2), wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 9 ust. 1), a jego samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 9 ust. 3).

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, umożliwiające 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. 14 ust. 3). 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 JST 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 JST. Obsługę pełnomocnika przed utworzeniem związku rozwojowego zapewnia w takim wypadku urząd miasta centralnego największego ludnościowo (wynika to z art. 14 ust. 7 zdanie trzecie mówiącego, że do ustalania jednostki obsługującej pełnomocnika „przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio”).

W pozostałym zakresie do policentrycznych związków rozwojowych zastosowanie mają te same zasady co do związków monocentrycznych – z jednym wyjątkiem. Związek, do którego należy więcej niż jedno miasto centralne, wybiera model integracji publicznego transportu spośród trzech możliwości (a nie czterech). W przypadku takiego związku nie ma możliwości wybranie modelu metropolitalnego; konstrukcja tego modelu polega na wykonywaniu części zadań bezpośrednio przez miasto centralne (zamiast związku) i nie jest dostosowana do przypadków innych, niż jedno miasto centralne w ramach związku. (Art. 10 ust. 2 pkt 6 lit. b).

Ustawa w sposób wyraźny podkreśla zasadę samodzielności JST, 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 umocowania ustawowego.

Projektowany art. 10 określa podstawowe znaczenie statutu związku rozwojowego jako zasadniczego aktu regulującego jego ustrój, organizację wewnętrzną oraz kluczowe mechanizmy funkcjonowania. Przyjęta konstrukcja normatywna stanowi wyraz poszanowania samodzielności ustrojowej i organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego oraz założenia, że ustawodawca powinien wyznaczać podstawowe ramy ustrojowe związku rozwojowego, pozostawiając zarazem szeroką przestrzeń do kształtowania rozwiązań odpowiadających specyfice konkretnego miejskiego obszaru funkcjonalnego.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego obejmuje nie tylko sferę wykonywania zadań publicznych i gospodarki finansowej, lecz również zdolność do kształtowania – w granicach określonych ustawą – własnych rozwiązań ustrojowych, organizacyjnych i proceduralnych. Statut stanowi podstawowy instrument prawny służący konkretyzacji tej samodzielności. W przypadku związku rozwojowego jego znaczenie jest szczególne, ponieważ związek ten ma stanowić trwałą, publicznoprawną formę współdziałania jednostek samorządu terytorialnego powiązanych rzeczywistymi zależnościami funkcjonalnymi, społecznymi, gospodarczymi, przestrzennymi i transportowymi. Zróżnicowanie miejskich obszarów funkcjonalnych pod względem liczby uczestniczących jednostek, ich statusu prawnego, potencjału demograficznego i gospodarczego, układu osadniczego, intensywności powiązań funkcjonalnych oraz stopnia integracji usług publicznych przemawia przeciwko ustanowieniu jednego, nadmiernie szczegółowego i jednolitego modelu organizacyjnego na poziomie ustawy.

Z tego względu projektowany przepis opiera się na szerokim upoważnieniu ustawowym do kształtowania ustroju związku rozwojowego w statucie. Rozwiązanie to ma charakter świadomy i funkcjonalny. Jego celem jest umożliwienie dostosowania struktury organizacyjnej, sposobu działania organów, mechanizmów współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, zasad finansowania oraz wybranych modeli wykonywania zadań publicznych do specyfiki danego obszaru funkcjonalnego. Ustawa określa elementy

konieczne i podstawowe gwarancje ustrojowe, natomiast statut pełni funkcję aktu ustrojowego rozwijającego i konkretyzującego rozwiązania ustawowe. Swoboda statutowa nie ma przy tym charakteru nieograniczonego – jest wykonywana w granicach Konstytucji, ustaw oraz zasad właściwych dla wykonywania zadań publicznych – jednak w ramach tych granic powinna być interpretowana w sposób zapewniający możliwie szeroką zdolność związku rozwojowego do samodzielnego kształtowania własnej organizacji.

Art. 10 ust. 1 ustanawia generalną zasadę, zgodnie z którą ustroj związku rozwojowego jest uregulowany w statucie. Przepis ten nadaje statutowi centralne miejsce w konstrukcji ustrojowej związku. Statut nie jest zatem wyłącznie aktem o charakterze techniczno-organizacyjnym ani regulaminem działania organów, lecz podstawowym aktem ustrojowym związku rozwojowego. To w nim następuje konkretyzacja ustawowego modelu związku oraz jego dostosowanie do uwarunkowań danego miejskiego obszaru funkcjonalnego. Przyjęcie takiego rozwiązania służy zachowaniu właściwej proporcji pomiędzy ustawową regulacją podstaw ustroju związku a autonomią organizacyjną wspólnot samorządowych tworzących związek. Ustawodawca przesądza o istnieniu związku rozwojowego jako określonej instytucji prawa publicznego, wskazuje jego organy, zadania, kompetencje oraz podstawowe mechanizmy funkcjonowania, natomiast statut pozwala ukształtować rozwiązania szczegółowe w sposób adekwatny do lokalnych i ponadlokalnych uwarunkowań. Konstrukcja ta zapobiega nadmiernej uniformizacji miejskich obszarów funkcjonalnych, które ze swej natury wykazują istotne zróżnicowanie.

Ust. 2 określa katalog materii statutowej. Posłużenie się zwrotem „w szczególności” oznacza, że katalog ten ma charakter otwarty. Statut może zatem regulować również inne kwestie ustrojowe, organizacyjne, proceduralne i funkcjonalne, o ile pozostają one w związku z działalnością związku rozwojowego, mieszczą się w granicach prawa powszechnie obowiązującego oraz nie ingerują w materie zastrzeżone do wyłącznej regulacji ustawowej. Otwarty charakter katalogu stanowi jeden z podstawowych instrumentów zapewnienia elastyczności konstrukcji związku rozwojowego i umożliwia jego rozwój instytucjonalny bez potrzeby każdorazowej ingerencji ustawodawcy.

W art. 10 ust. 2 pkt 1 przewidziano obowiązek określenia w statucie trybu przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do związku rozwojowego i występowania z niego, a także sposobów dokonywania rozliczeń majątkowych związanych z wystąpieniem. Materia ta ma podstawowe znaczenie dla trwałości i stabilności związku, a jednocześnie dla poszanowania podmiotowości uczestniczących w nim jednostek samorządu terytorialnego. Pozostawienie szczegółowych rozwiązań statutowi umożliwia uwzględnienie specyfiki konkretnego związku, w szczególności charakteru wykonywanych przez niego zadań, stopnia integracji infrastrukturalnej i finansowej, zasad korzystania ze wspólnego majątku oraz zakresu długoterminowych zobowiązań. Szczególne znaczenie ma obowiązek uprzedniego określenia zasad rozliczeń majątkowych, który służy ochronie stabilności finansowej związku oraz pozostałych jego członków, ograniczając ryzyko sporów związanych z zakończeniem członkostwa.

W pkt 2 uregulowano materię współpracy związku rozwojowego z jednostkami samorządu terytorialnego wchodzącymi w jego skład. Rozwiązanie to odzwierciedla założenie, że utworzenie związku nie powinno prowadzić do instytucjonalnego oddzielenia jego organów od organów jednostek tworzących związek. Przeciwnie, efektywne zarządzanie miejskim obszarem funkcjonalnym wymaga stworzenia trwałych mechanizmów komunikacji, konsultacji i współdziałania pomiędzy poziomem związku a poziomem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wskazane w lit. a–c formy współpracy mają charakter przykładowy, co wynika zarówno z konstrukcji pkt 2, posługującego się sformułowaniem „może obejmować”, jak i z otwartego charakteru całego katalogu zawartego w ust. 2. Statut może zatem przewidywać mechanizmy opiniowania projektów aktów prawa miejscowego lub innych dokumentów przygotowywanych przez zgromadzenie, utworzenie przy zgromadzeniu konwentu przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, a także udział przewodniczących tych organów w komisjach zgromadzenia. Rozwiązania te mają wzmacniać przepływ informacji, zwiększać transparentność procesów decyzyjnych oraz umożliwiać uwzględnianie perspektywy poszczególnych wspólnot lokalnych w działalności związku. Szczególne znaczenie może mieć możliwość utworzenia konwentu przewodniczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Instytucja ta może pełnić funkcję forum współpracy i dialogu pomiędzy zgromadzeniem związku a organami stanowiącymi jednostek uczestniczących w związku, bez naruszania ustawowego podziału kompetencji. Analogiczny cel realizuje możliwość udziału przewodniczących organów stanowiących w komisjach zgromadzenia. Projekt nie przesądza szczegółowej konstrukcji tych mechanizmów, pozostawiając ją statutowi, ponieważ zakres i intensywność współpracy powinny odpowiadać wielkości związku, liczbie jego członków oraz lokalnej kulturze współdziałania instytucjonalnego.

Pkt 3 przewiduje określenie w statucie organizacji wewnętrznej oraz trybu działania zgromadzenia, w tym sposobu podejmowania uchwał. Zgromadzenie jest organem stanowiącym i kontrolnym związku, wobec czego jasne uregulowanie jego organizacji i procedur działania stanowi warunek sprawnego wykonywania kompetencji publicznych. Jednocześnie materia ta w znacznym stopniu powinna pozostawać w sferze autonomii statutowej. Statut może zatem – w granicach ustawy – regulować między innymi wewnętrzną strukturę zgromadzenia, funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących, zasady tworzenia komisji, organizację posiedzeń, inicjatywę uchwałodawczą, przebieg procedury uchwałodawczej oraz inne rozwiązania służące sprawności i transparentności działania organu. Wyraźne wskazanie sposobu podejmowania uchwał jako materii statutowej umożliwia dostosowanie mechanizmów decyzyjnych do struktury danego związku, z uwzględnieniem przepisów bezwzględnie obowiązujących ustanowionych w ustawie.

Pkt 4 pozostawia statutowi określenie organu wykonawczego związku rozwojowego, w tym liczby jego członków oraz trybu ich powoływania i odwoływania. Jest to jeden z najistotniejszych przejawów przyjętej w projekcie szerokiej swobody ustrojowej. Ustawa nie narzuca wszystkim związkom rozwojowym identycznej konstrukcji organu wykonawczego, lecz umożliwia dopasowanie jego modelu do skali związku, zakresu wykonywanych zadań,

liczby jednostek uczestniczących oraz stopnia złożoności procesów zarządczych. Rozwiązanie to pozwala uniknąć sytuacji, w której ten sam sztywny model organizacyjny byłby stosowany zarówno do stosunkowo niewielkiego obszaru funkcjonalnego, jak i do rozległego, wielopodmiotowego układu metropolitalnego. Swoboda w określaniu liczby członków organu wykonawczego oraz trybu ich powoływania i odwoływania pozwala na wypracowanie modelu odpowiadającego lokalnym potrzebom reprezentacji, sprawności działania i odpowiedzialności politycznej. Statut powinien przy tym zapewniać stabilność organu wykonawczego, przejrzystość procedur personalnych oraz zdolność do efektywnego wykonywania zadań związku.

Pkt 5 przewiduje określenie w statucie sposobu działania organów związku rozwojowego przy użyciu środków porozumiewania się na odległość. Rozwiązanie to odpowiada współczesnym warunkom funkcjonowania administracji publicznej oraz specyfice związku obejmującego niejednokrotnie rozległy obszar i znaczną liczbę jednostek samorządu terytorialnego. Statut może określić rozwiązania proceduralne zapewniające możliwość odbywania posiedzeń, uczestnictwa w pracach organów, komunikowania się oraz – w granicach dopuszczonych ustawą – podejmowania rozstrzygnięć z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Regulacja statutowa powinna jednocześnie zapewniać identyfikację uczestników, prawidłowość ustalania kworum i wyników głosowań, bezpieczeństwo komunikacji oraz realizację wymogów jawności działania organów publicznych.

Pkt 6 ustanawia obowiązek określenia w statucie modelu integracji publicznego transportu zbiorowego związku rozwojowego, przy czym związek rozwojowy dokonuje wyboru jednego z czterech modeli określonych w art. 86. Rozwiązanie to łączy ustawową standaryzację dopuszczalnych modeli integracji z autonomią związku w zakresie wyboru wariantu najlepiej odpowiadającego lokalnym uwarunkowaniom. Publiczny transport zbiorowy należy do dziedzin o szczególnym znaczeniu dla funkcjonalnej spójności obszarów miejskich, a zarazem charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem istniejących struktur organizacyjnych, własnościowych, taryfowych i finansowych. Z tego względu projekt nie ustanawia jednego obligatoryjnego modelu integracji dla wszystkich związków, lecz przewiduje zamknięty ustawowy katalog modeli, spośród których właściwy wariant jest wybierany w statucie. Pozwala to połączyć pewność prawa i przejrzystość systemową z elastycznością niezbędną dla uwzględnienia warunków konkretnego obszaru funkcjonalnego. Jak wskazano wcześniej, w szczególnym przypadku związku wielośrodkowego, wyboru dokonuje się nie spośród wszystkich czterech, ale spośród trzech modeli integracji publicznego transportu zbiorowego (dla takich związków niedostępny jest model metropolitalny, o którym mowa w art. 86 ust. 1 pkt 3).

Związek do którego należy więcej niż jedno miasto centralne wybiera model integracji publicznego transportu zbiorowego nie spośród czterech, a spośród trzech możliwości: nie jest w jego przypadku możliwe wybranie modelu metropolitalnego (którego konstrukcja, oparta na wykonywaniu części zadań bezpośrednio przez miasto centralne zamiast związku, nie jest dostosowana do przypadków innych niż istnienie pojedynczego miasta centralnego)

Pkt 7 nakłada obowiązek określenia w statucie sposobu ustalania wysokości części stałej składki rocznej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 72. Rozwiązanie to ma zapewnić przejrzystość, przewidywalność i stabilność finansowania związku. Pozostawienie szczegółowego mechanizmu statutowi umożliwia uwzględnienie specyfiki struktury członkowskiej związku oraz przyjęcie kryteriów adekwatnych do lokalnych uwarunkowań, przy zachowaniu ram określonych ustawą. Mechanizm ten powinien być skonstruowany w sposób obiektywny, transparentny i możliwy do stosowania w sposób jednolity wobec jednostek znajdujących się w porównywalnej sytuacji.

Pkt 8 przewiduje obowiązek uregulowania w statucie sposobu dokonywania rozliczeń majątkowych w przypadku likwidacji związku rozwojowego. Regulacja ta pełni funkcję gwarancyjną i stabilizacyjną. Związek rozwojowy może w toku działalności nabywać majątek, zaciągać zobowiązania, realizować inwestycje wieloletnie oraz uczestniczyć w złożonych stosunkach prawnych. Z tego względu zasady rozliczeń na wypadek jego likwidacji powinny być określone z wyprzedzeniem, w sposób przejrzysty dla wszystkich uczestników. Pozwala to ograniczyć ryzyko sporów, zabezpieczyć interes wierzycieli i jednostek członkowskich oraz zapewnić ciągłość wykonywania zadań publicznych.

Ust. 3 ustanawia mechanizm opiniowania projektu statutu przez wskazane organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Mechanizm ten służy zapewnieniu legitymacji terytorialnej i instytucjonalnej podstawowego aktu ustrojowego związku oraz umożliwia przedstawienie stanowiska przez podmioty, których sytuacja prawna lub funkcjonalna pozostaje w bezpośrednim związku z utworzeniem i działalnością związku rozwojowego. Zgodnie z pkt 1 projekt statutu jest opiniowany przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku rozwojowego. Rozwiązanie to ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia samodzielności uczestniczących jednostek. Skoro statut określa podstawowe reguły funkcjonowania związku, w tym mechanizmy współpracy, zasady członkostwa, organizację organów i wybrane kwestie finansowe, zasadne jest zapewnienie organom stanowiącym wszystkich jednostek członkowskich możliwości formalnego odniesienia się do jego projektu. Pkt 2 rozszerza obowiązek opiniowania na organ stanowiący samorządu powiatowego w szczególnej sytuacji, gdy miasto centralne składające wniosek o utworzenie związku rozwojowego nie ma statusu miasta na prawach powiatu, a powiat, na którego terenie miasto to się znajduje, nie będzie wchodził w skład związku. Rozwiązanie to uwzględnia specyfikę podziału zadań publicznych pomiędzy gminę i powiat oraz potrzebę koordynacji działań na obszarze, na którym występują nakładające się powiązania funkcjonalne i zakresy odpowiedzialności publicznej. Opinia powiatu pozwala zidentyfikować potencjalne problemy koordynacyjne bez przyznawania mu prawa do zablokowania procesu tworzenia rozwiązań ustrojowych związku. Pkt 3 przewiduje opiniowanie projektu statutu przez organ stanowiący samorządu województwa lub województw, jeżeli w skład związku rozwojowego wchodzi jednostki samorządu terytorialnego znajdujące się w co najmniej dwóch województwach. Uzasadnieniem tego rozwiązania jest ponadlokalny charakter takiego związku oraz możliwość występowania istotnych powiązań z polityką rozwoju, planowaniem strategicznym, transportem i innymi

obszarami koordynowanymi na poziomie wojewódzkim. Włączenie samorządów województw w procedurę opiniowania służy wymianie informacji i identyfikacji kwestii wymagających koordynacji międzyregionalnej. Należy podkreślić, że przyjęta w ust. 3 konstrukcja ma charakter opiniodawczy, a nie zatwierdzający. Organy opiniujące nie uzyskują kompetencji do współdecydowania o treści statutu ani prawa weta wobec jego uchwalenia. Takie ukształtowanie procedury jest konsekwencją zasady samodzielności związku oraz jednostek samorządu terytorialnego tworzących związki. Opiniowanie ma zapewnić dialog instytucjonalny, przepływ informacji i możliwość zgłoszenia zastrzeżeń, nie może jednak prowadzić do podporządkowania związku innym jednostkom samorządu terytorialnego ani do ustanowienia pozaustawowego mechanizmu nadzoru.

Ust. 4 określa termin wydania opinii na 60 dni od dnia otrzymania projektu statutu oraz ustanawia konstrukcję pozytywnej opinii dorozumianej w przypadku bezskutecznego upływu tego terminu. Rozwiązanie to służy zapewnieniu sprawności i przewidywalności procedury. Brak ustawowego terminu mógłby prowadzić do nadmiernego przedłużania procesu kształtowania podstaw ustrojowych związku, a w skrajnych przypadkach do jego faktycznego blokowania przez bezczynność organu opiniującego. Termin 60 dni zapewnia organom stanowiącym odpowiedni czas na analizę projektu statutu, przeprowadzenie prac komisji oraz podjęcie uchwały, a jednocześnie chroni proces organizacji związku przed przewlekłością. Przyjęcie fikcji pozytywnego zaopiniowania po bezskutecznym upływie terminu jednoznacznie potwierdza konsultacyjny charakter opinii. Mechanizm ten równoważy potrzebę udziału zainteresowanych jednostek w procedurze z wymogiem sprawnego działania i pewności prawnej.

Ust. 5 stanowi, że statut jest uchwalany przez zgromadzenie bezwzględną większością głosów delegatów. Konsekwentnie, z przepisu tego należy rozumieć, że taka sama większość jest wymagana również do zmiany statutu. Wprowadzenie wymogu bezwzględnej większości znajduje uzasadnienie w szczególnej randze statutu jako podstawowego aktu ustrojowego związku rozwojowego. Statut kształtuje trwałe reguły organizacji i funkcjonowania związku, wpływa na sposób wykonywania zadań publicznych oraz określa mechanizmy współdziałania uczestniczących jednostek samorządu terytorialnego. Z tego względu jego przyjęcie powinno wymagać poparcia wykraczającego poza zwykłą większość głosujących. Jednocześnie powierzenie kompetencji do uchwalenia statutu zgromadzeniu podkreśla samorządowy i autonomiczny charakter związku rozwojowego. O treści podstawowego aktu ustrojowego rozstrzyga organ stanowiący związku, reprezentujący jednostki samorządu terytorialnego uczestniczące w tej formie współdziałania. Rozwiązanie to stanowi konsekwentne dopełnienie konstrukcji przyjętej w całym art. 10: ustawodawca wyznacza ramy prawne i konieczne elementy ustroju, natomiast zasadnicza odpowiedzialność za ukształtowanie szczegółowego modelu organizacyjnego i funkcjonalnego spoczywa na samym związku rozwojowym.

Całość regulacji art. 10 opiera się zatem na założeniu, że skuteczne zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi wymaga połączenia stabilnych ram ustawowych z szeroką zdolnością do kształtowania rozwiązań ustrojowych na poziomie związku. Statut pełni w tym

modelu funkcję zasadniczego instrumentu samodzielności ustrojowej i organizacyjnej. Pozwala on uwzględnić różnorodność polskich miejskich obszarów funkcjonalnych, stopień ich integracji, istniejące doświadczenia współpracy oraz odmienne potrzeby instytucjonalne. Przyjęta konstrukcja sprzyja tworzeniu związków rozwojowych zdolnych do ewolucji wraz ze zmianą uwarunkowań społecznych, gospodarczych, przestrzennych i transportowych, bez naruszania ustawowych gwarancji legalności, transparentności i demokratycznej legitymacji ich działania.

Do uchwalania statutu oraz jego zmian zastosowanie ma wymóg większości odmienny niż w przypadku wszystkich pozostałych uchwał. O ile decyzje zgromadzenie podejmowane są normalnie zgodnie z zasadą głosowania populacją lub zasadą podwójnej większości (art. 36 ust. 1), o tyle w szczególnym przypadku głosowań dotyczących statutu zastosowanie ma zasada bezwzględnej większości głosów delegatów (art. 10 ust. 5).

Zgodnie z projektowanymi regulacjami prawnymi związek rozwojowy ma zdolność do podejmowania współpracy zarówno w układzie poziomym z innymi JST, jak i pionowym – z organami administracji rządowej i samorządowej. Związek m. in. może tworzyć i przystępować do stowarzyszeń JST i ich związków, a także tworzyć lub przystępować do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 11). Związek rozwojowy jest odpowiedzialny za obsługę instrumentów ZIT oraz Innych Instrumentów Terytorialnych, o których mowa w ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021 -2027 (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 Prezesa Rady 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 Prezesa Rady 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 (art. 14). Miastami centralnymi są wszystkie miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem miast, do których adresowane są rozwiązania obydwu ustaw metropolitalnych, śląskiej i pomorskiej (art. 2 pkt 1). Katalog miast centralnych obejmuje zatem 50 JST. Związek rozwojowy może być utworzony „od nowa”, albo 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.

Zadania związane z przygotowaniem organizacyjnym i prawnym związku rozwojowego wykonuje Pełnomocnik do spraw utworzenia związku rozwojowego, którym jest organ wykonawczy (prezydent) miasta centralnego (art. 14 ust. 3). 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. 14 ust. 5). Obsługę pełnomocnika zapewnia odpowiedni urząd lub biuro (art. 14 ust. 7). Pełnomocnik inicjuje procedurę utworzenia związku rozwojowego: proponuje delimitację obszarów funkcjonalnych kierując się ustalonymi powiązaniem funkcjonalnymi, w szczególności tymi o charakterze transportowym, a także przygotowuje projekt statutu, a jego treść konsultuje z ST, które mają wejść w skład związku rozwojowego. W dalszej kolejności pełnomocnik 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), szacunkowy budżet związku w pierwszym roku funkcjonowania oraz załączniki: projekt statutu i opinie organów stanowiących JST wchodzących w skład związku oraz organów stanowiących samorządu województwa (art. 15 ust. 5).

W przypadku procesu tworzenia związku rozwojowego z przekształcenia istniejącej formy współpracy komunalnej (art. 17), 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 ZIT. 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 weryfikuje wniosek i jeżeli jest kompletny przekazuje go ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Następnie wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego przekazywany jest do ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz ministra właściwego do spraw transportu, którzy wydają opinię o spełnieniu ustawowych przesłanek utworzenia związku (art. 15 ust. 9 i 10). Równolegle minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opracowuje własną opinię o zgodności wniosku z dokumentami strategicznymi (art. 15 ust. 8). Opinie tworzą zasób informacyjny i bazę dla ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do wystąpienia do Rady Ministrów z wnioskiem w kwestii utworzenia związku rozwojowego. Minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz minister właściwy do spraw transportu mają wyznaczony termin na zaopiniowanie wniosku (miesiąc od dnia otrzymania wniosku) – jeżeli opinie nie zostaną wydane do tego czasu, procedura może toczyć się dalej nawet bez nich.

Związek rozwojowy tworzy Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, w drodze rozporządzenia, które wskazuje nazwę, siedzibę, obszar i granice związku (art. 16 ust. 1).

Ustawa przyznaje zatem Radzie Ministrów kompetencję do tworzenia związków rozwojowych, określania ich składu członkowskiego oraz granic, a także dokonywania zmian w zakresie członkostwa i granic oraz ich likwidacji. Przyjęcie takiego rozwiązania znajduje uzasadnienie w ustrojowej pozycji Rady Ministrów oraz w skutkach finansowych, jakie wiążą się z funkcjonowaniem związków rozwojowych. Utworzenie związku rozwojowego, podobnie jak każda zmiana jego składu członkowskiego lub granic, wywołuje bezpośrednie konsekwencje dla budżetu państwa. Każdy związek rozwojowy generuje bowiem skutki dla budżetu państwa, w szczególności poprzez dochody własne finansowane udziałem w dochodach z PIT mieszkańców. Zgodnie z przepisami o finansach publicznych Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową państwa, przygotowuje projekt ustawy budżetowej oraz odpowiada za wykonanie budżetu państwa. Skoro utworzenie związku rozwojowego skutkuje powstaniem zobowiązań finansowych po stronie państwa, właściwe jest powierzenie Radzie Ministrów kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie. Nie znajduje uzasadnienia lokalizowanie tej kompetencji w innym organie, który nie ponosi konstytucyjnej i ustawowej odpowiedzialności za prowadzenie gospodarki finansowej państwa.

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. 16 ust. 2). Utworzenie związku rozwojowego oraz zmiany obszaru i granic związku następują z dniem 1 stycznia kolejnego roku (art. 16 ust. 3).

W analogicznym trybie przewidziano procedurę likwidacji związku rozwojowego (art. 19). 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. Wniosek likwidacyjny również przechodzi procedurę obejmującą w szczególności zaopiniowanie go przez samorządy członkowskie związku, samorząd województwa oraz ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (tak należy rozumieć „właściwe stosowanie” do przypadku likwidacji art. 15 ust. 2-8, o którym mowa w art. 19 ust. 2). W przypadku likwidacji nie zasięga się natomiast opinii ministrów właściwych do spraw administracji publicznej i do spraw transportu, ponieważ przesłanki, których te opinie mają dotyczyć w przypadku tworzenia związku rozwojowego nie są adekwatne do oceny wniosku o likwidację. 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. 16 ust. 3).

Rozdział 3. Zakres działania związku rozwojowego

Związek rozwojowy realizuje różne kategorie zadań publicznych. Są to:

- 1) zadania własne związku rozwojowego (art. 20 i art. 21 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. 20 i art. 22) – członkowie związku mogą powierzać zadania publiczne, o ile statut tak stanowi, w szczególnym trybie, tj. poprzez podjęcie zgodnych uchwał zgromadzenia oraz organów stanowiących powierzających JST; zadania powierzone są finansowane z budżetów gmin lub powiatów powierzających w drodze części zmiennej składki rocznej;
- 3) zadania powierzone przez podmioty trzecie (art. 23 ust.1) – inne JST 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. Katalog zadań własnych związku (art. 21 ust. 2) obejmuje:

- 1) planowanie rozwoju obszaru związku rozwojowego;
- 2) realizowanie przedsięwzięć rozwojowych w zakresie ustalonym w karcie rozwoju, o której mowa w art. 76;
- 3) kształtowanie i prowadzenie polityki służącej rozwojowi gospodarczemu obszaru związku rozwojowego oraz pozyskiwaniu inwestycji, a także współpraca z otoczeniem społeczno-gospodarczym i naukowym;
- 4) promowanie związku i jego obszaru, w tym przez opracowanie wspólnej oferty inwestycyjnej, inwentaryzację gruntów inwestycyjnych oraz udział w zagranicznych i krajowych kongresach, targach i wystawach;
- 5) planowanie, koordynowanie i finansowanie rozwoju sieci transportowej na obszarze związku rozwojowego, w tym inwestycji w infrastrukturę transportową przeznaczoną dla środków transportu zbiorowego, w tym transportu szynowego;
- 6) integrowanie publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład związku rozwojowego oraz związki komunalne działające w całości lub w części na obszarze związku rozwojowego;
- 7) przeciwdziałanie wykluczeniu transportowemu na obszarze związku rozwojowego;
- 8) opiniowanie inwestycji celu publicznego w zakresie budowy infrastruktury transportowej oraz telekomunikacyjnej na obszarze związku rozwojowego;
- 9) planowanie, rozwój i integracja zrównoważonej mobilności miejskiej oraz zarządzanie nią;
- 10) koordynowanie działań z zakresu ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu;
- 11) wsparcie rozwoju źródeł wytwórczych energii, w tym odnawialnych źródeł energii oraz wsparcie dla tworzenia i rozwoju społeczności energetycznych;
- 12) wspieranie rozwoju edukacji na obszarze związku rozwojowego, z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy, w tym poprzez współpracę z wojewódzkimi zespołami koordynacji do spraw polityki umiejętności.

Ustawodawca podkreśla, że wykonywanie zadań własnych przez związki rozwojowe nie może naruszać zakresów działania JST – ani członkowskich, ani zewnętrznych, w tym samorządu województwa (art. 21 ust. 1).

Zadania publiczne mogą być powierzane związkowi rozwojowemu w jednym z dwóch trybów:

- jeden jest przeznaczony dla gmin lub powiatów zrzeszonych w związku (art. 22),
- drugi jest przeznaczony dla podmiotów trzecich, które są poza strukturą związku rozwojowego – tj. (a) innych JST (np. samorząd województwa lub JST położone

w sąsiedztwie związku rozwojowego) oraz (b) organów administracji rządowej (art. 23).

W drugim przypadku powierzanie zadań następuje w zwyczajnym trybie – na podstawie porozumienia, które obowiązkowo określa wysokość dotacji udzielanej związkowi rozwojowemu. Przepis ten tworzy dla rządu nową możliwość powierzania zadań strukturze zrzeszającej grupę samorządów (a nie tylko pojedynczym gminom czy powiatom), podnosząc jakość zarządzania dużymi obszarami miejskimi i przyspieszając ich zrównoważony rozwój.

Związek rozwojowy, jako podmiot odpowiedzialny za wykonywanie zadań własnych, może powierzyć ich realizację JST – 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 JST.

Związek może udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, JST 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) (art. 26 ust. 1). JST 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.

Działalność organów związku rozwojowego podlega analogicznym standardom transparentności jak działalność organów gmin, powiatów czy województw, a ograniczenia jej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (np.: ochrona danych osobowych, informacji niejawnych, tajemnicy przedsiębiorstwa lub ważnego interesu gospodarczego) (art. 28).

W skład zgromadzenia związku rozwojowego wchodzi (art. 29 ust. 2) reprezentanci JST 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 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. 30):

- 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;
- 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 również wydawać rekomendacje dla samorządów członkowskich dotyczące wydawanych przez nie aktów prawnych – pod warunkiem, że są to akty mieszczące się w ramach zadań publicznych tożsamych przedmiotowo z zadaniami własnymi związku rozwojowego (art. 30 pkt 5). Rozwiązanie to stanowi rozwinięcie koordynacyjnego charakteru związku rozwojowego, który znajduje odzwierciedlenie zarówno w konstrukcji projektowanej ustawy, jak i w katalogu jego zadań własnych. Przewidziane w projekcie instrumenty, takie jak możliwość tworzenia centrów usług społecznych czy jednostek obsługujących, służą bowiem zapewnieniu spójności i efektywności wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość formułowania rekomendacji wzmacnia funkcję koordynacyjną związku rozwojowego poprzez umożliwienie wypracowywania wspólnych kierunków regulacji na poziomie gminnym i powiatowym. Celem tego rozwiązania jest zachowanie merytorycznej spójności pomiędzy działaniami związku a działaniami jego członków w obszarach objętych współpracą. Rekomendacje nie mają charakteru wiążącego ani władczego. Stanowią wyłącznie instrument oddziaływania o charakterze opiniodawczo-doradczym, którego celem jest wspieranie jednolitego wykonywania zadań publicznych, bez ingerencji w kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego. Projekt wyraźnie ogranicza możliwość wydawania rekomendacji do spraw związanych z wykonywaniem zadań własnych związku rozwojowego, które pozostają przedmiotowo osadzone w zakresie działania gmin i powiatów określonym w ustawach ustrojowych. Regulacja ta nie narusza zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – podobnie jak cała konstrukcja związku rozwojowego, ma ona na celu stworzenie nowej formy dobrowolnej współpracy i koordynacji działań, a nie ustanowienie relacji podporządkowania pomiędzy związkiem a jego członkami. Istotne znaczenie ma również fakt, że rekomendacje są przyjmowane przez zgromadzenie związku, w którego skład wchodzi przedstawiciele organów wykonawczych gmin i powiatów tworzących związek. Oznacza to, że ich treść jest rezultatem współdziałania samych jednostek samorządu terytorialnego, a nie jednostronnego oddziaływania związku na jego członków.

Zgromadzenie może powoływać stałe lub doraźne komisje do wykonywania określonych zadań (art. 33). Powołuje również komisję rewizyjną (art. 34), która kontroluje działalność organu wykonawczego i jednostek organizacyjnych związku, w tym poprzez opiniowanie wykonania budżetu i wnioskowanie w sprawie absolutorium.

W kwestii zasad podejmowania uchwał przez zgromadzenie, ustawa przewiduje dwa modelowe rozwiązania, z których jedno powinno znaleźć unormowanie (i rozwinięcie) w statucie związku rozwojowego (art. 36). Jest to podejście elastyczne, otwierające regulacje ustawy na zróżnicowanie sytuacji poszczególnych obszarów. Projektowana ustawa przewiduje w tym zakresie dwa podstawowe modele: model głosowania według liczby mieszkańców, określany dalej jako zasada głosowania populacyjnego, oraz model podwójnej większości. Wybór właściwego rozwiązania, a także jego dostosowanie w granicach określonych ustawą

do specyfiki konkretnego związku rozwojowego, następuje w statucie. Zatem to statut przesądza, czy uchwały są podejmowane według zasady podwójnej większości czy zasady głosowania populacją; przy czym tych reżimów nie można łączyć.

Pierwszym z przewidzianych modeli jest zasada głosowania populacyjnego. Jej istota polega na powiązaniu siły głosu delegata jednostki samorządu terytorialnego uczestniczącej w związku rozwojowym z liczbą mieszkańców reprezentowanej przez niego jednostki. Oznacza to, że siła głosu poszczególnych delegatów jest zróżnicowana i odpowiada udziałowi populacji danej jednostki w ogólnej liczbie mieszkańców obszaru związku rozwojowego. Rozwiązanie to realizuje zasadę równej reprezentacji mieszkańców, przyjmując, że podstawowym punktem odniesienia dla ustalenia siły głosu w zgromadzeniu jest liczba mieszkańców pozostających pod reprezentacją danego delegata. W tym modelu delegat występuje jako przedstawiciel określonej części populacji związku rozwojowego, a jego siła głosu pozostaje funkcją liczby reprezentowanych mieszkańców.

W przypadku związków o strukturze dwustopniowej, obejmujących zarówno gminy, jak i powiaty, statut powinien określać sposób ustalenia siły głosu delegatów reprezentujących poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, w szczególności wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz starostów. Konstrukcja ta powinna uwzględniać konieczność takiego rozłożenia siły głosów, aby łącznie odzwierciedlały one 100% populacji mieszkańców obszaru związku rozwojowego, przy jednoczesnym wyeliminowaniu ryzyka wielokrotnego uwzględniania tej samej populacji w związku z nakładaniem się terytorialnego zakresu działania gmin i powiatów. Z tego powodu art. 37 ust. 2 i 4 mówią o wskaźniku korygującym – wynosi on 100% dla miast na prawach powiatu (ponieważ w ich wypadku nie ma potrzeby podziału głosów między JST o nakładającym się terytorium – gmina jest jednocześnie powiatem), natomiast dla powiatów i gmin nie będących miastami na prawach powiatu ustala się go tak, aby ich suma wynosiła 100% (np. jeżeli powiaty odpowiadają za 30% głosów, to gminy inne niż miasta na prawach powiatu odpowiadają za 70%).

Alternatywnym rozwiązaniem jest zasada podwójnej większości. Model ten opiera się na założeniu, że dla podjęcia uchwały konieczne jest jednoczesne uzyskanie większości głosów delegatów oraz większości reprezentowanej populacji mieszkańców związku. W pierwszym wymiarze każdy delegat dysponuje jednym głosem, niezależnie od liczby mieszkańców reprezentowanej jednostki samorządu terytorialnego. W drugim wymiarze ocenie podlega natomiast udział ludności zamieszkującej jednostki reprezentowane przez delegatów popierających dane rozstrzygnięcie w ogólnej liczbie mieszkańców objętych związkiem. Dla ustalenia spełnienia przesłanki większości populacyjnej uwzględnia się rzeczywistą liczbę mieszkańców danej gminy lub powiatu, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie.

Model podwójnej większości zmierza do równoczesnego zabezpieczenia dwóch wartości: podmiotowej pozycji jednostek samorządu terytorialnego współtworzących związek oraz demokratycznej reprezentacji mieszkańców. Wymóg większości delegatów zapobiega możliwości podejmowania rozstrzygnięć wyłącznie głosami niewielkiej liczby największych jednostek, natomiast wymóg większości populacyjnej ogranicza możliwość przyjmowania

uchwał przez większą liczbę jednostek reprezentujących łącznie jedynie mniejszość mieszkańców obszaru związku.

Z punktu widzenia racjonalności ustrojowej można przyjąć, że model podwójnej większości może być szczególnie adekwatny w związkach o strukturze jednostopniowej, obejmujących miasto centralne oraz otaczające je gminy. Pozwala on bowiem równoważyć pozycję dominującego demograficznie miasta centralnego z podmiotową pozycją pozostałych gmin członkowskich. Z kolei model głosowania populacyjnego może okazać się bardziej funkcjonalny w związkach o strukturze dwustopniowej, w których uczestniczą zarówno gminy, jak i powiaty, pod warunkiem odpowiedniego statutowego określenia zasad przypisania siły głosu przedstawicielom poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

Powyższe przyporządkowanie ma jednak wyłącznie charakter kierunkowy i rekomendacyjny. Nie stanowi ono bezwzględnej reguły prawnej. Projektowana ustawa przewiduje bowiem mechanizmy umożliwiające dostosowanie obu modeli głosowania do specyfiki konkretnego związku rozwojowego, w tym jego struktury terytorialnej, liczby i rodzaju uczestniczących jednostek samorządu terytorialnego, rozkładu ludności oraz charakteru powiązań funkcjonalnych występujących na danym obszarze. Ostateczny wybór modelu powinien zatem należeć do jednostek samorządu terytorialnego współtworzących związek i znajdować wyraz w statucie, w granicach oraz na zasadach określonych w ustawie.

Przyjęta konstrukcja wzmacnia samodzielność ustrojowo-organizacyjną członków związku rozwojowego, a zarazem zapewnia ustawowe gwarancje transparentności, reprezentatywności i stabilności procesu decyzyjnego. Pozostawienie statutowi możliwości wyboru i odpowiedniego ukształtowania modelu głosowania pozwala uniknąć nadmiernej uniformizacji ustroju związków rozwojowych oraz umożliwia dostosowanie ich mechanizmów decyzyjnych do rzeczywistych uwarunkowań funkcjonalnych i demograficznych poszczególnych obszarów.

Wyjątek od zasady statutowego określania sposobu podejmowania uchwał dotyczy uchwały w sprawie przyjęcia statutu związku rozwojowego. Z uwagi na szczególny charakter statutu, stanowiącego podstawowy akt ustrojowy związku i wyraz uzgodnienia zasad współdziałania gmin i powiatów współtworzących związek, ustawodawca bezpośrednio określa wymaganą większość dla jego przyjęcia. Statut jest przyjmowany bezwzględną większością głosów ustawowego składu zgromadzenia. Rozwiązanie to służy zapewnieniu odpowiednio szerokiej legitymacji dla aktu określającego podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania związku rozwojowego.

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. 40 ust. 2) – ustawa z kolei reguluje w sposób bezwzględny zakres działania i kompetencje tego organu. 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. 44 ust. 1). 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.

Uchwały organu wieloosobowego zapadają zwykłą większością przy kworum $\frac{1}{2}$, zaś organ jednoosobowy wydaje zarządzenia (art. 44 ust. 3).

W projekcie zawarto również przepis (art. 46) regulujący właściwość organów związku rozwojowego w zakresie wydawania decyzji administracyjnych przy wykonywaniu zadań powierzonych. Co do zasady, organy związku, realizując zadania własne wykonywane z mocy ustawy, nie będą rozstrzygały indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych, gdyż charakter tych zadań nie wymaga stosowania tej formy działania administracji. Jednocześnie projekt przewiduje możliwość pogłębionej integracji jednostek samorządu terytorialnego poprzez powierzanie związkowi rozwojowemu dodatkowych zadań. W praktyce wykonywanie części zadań powierzonych może wiązać się z koniecznością rozstrzygania indywidualnych spraw administracyjnych, a tym samym wydawania decyzji administracyjnych. Dotyczy to w szczególności zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku oraz gospodarki odpadami komunalnymi, choć katalog takich zadań nie ma charakteru zamkniętego. Z tego względu projektowany przepis jednoznacznie określa właściwość organów związku do wydawania decyzji administracyjnych. W przypadku, gdy organem wykonawczym jest organ jednoosobowy, decyzje administracyjne wydaje ten organ. Natomiast w przypadku organu kolegialnego kompetencja do wydawania decyzji została powierzona przewodniczącemu tego organu. Przyjęte rozwiązanie zapewnia sprawność postępowań administracyjnych oraz jednoznacznie określa podmiot właściwy do wykonywania kompetencji władczych związku rozwojowego.

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 obowiązujących przepisów dotyczących JST. Analogiczna konstrukcja została już wykorzystana w ustawach metropolitalnych, które posiłkują się regulacjami zawartymi w ustawie o samorządzie województwa. Ten sam zabieg legislacyjny zastosowano w przypadku związku rozwojowego. W konsekwencji, w sprawach ustrojowo-organizacyjnych nieuregulowanych ustawą o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy ustawy o samorządzie województwa (art. 46). 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 JST 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) wyposaża JST oraz związki rozwojowe w szeroki wachlarz narzędzi prawnych;

- 2) szczególną rolę przypisuje procedurom przekształceniowym – co umożliwia 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 modyfikację 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 JST.

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 umożliwia 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 „obrosta” 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 miał on charakter organizacyjny i personalnie ograniczony. Ustawa przewiduje, że podstawową jednostką obsługową związku będzie biuro związku, 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 śnieżowej”, 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 JST, które w nim uczestniczą. Umożliwi to tworzenie synergii oraz efektywne wykorzystywanie zasobów.

Organ wykonawczy działa przy pomocy biura związku, którego organizację określa regulamin (art. 48). Organizacja i funkcjonowanie pozostałych jednostek wynikają z regulaminu organu wykonawczego (chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej), z odesłaniem do reżimów wojewódzkich jednostek organizacyjnych (art. 48).

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. 49 ust. 1). Skutki następują z dniem 1 stycznia roku następnego (art. 49 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. 49 ust. 3 i 4).

Zgromadzenie, na wniosek organu wykonawczego, powołuje i odwołuje skarbnika, może również powoływać sekretarza związku rozwojowego (art. 45 ust. 1 i 2). Skarbnik i sekretarz uczestniczą w pracach organu wykonawczego i mogą uczestniczyć w obradach zgromadzenia z głosem doradczym (art. 45 ust. 3).

W sferze użyteczności publicznej związek może tworzyć spółki kapitałowe lub spółdzielnie i do nich przystępować (art. 50 ust. 1 pkt 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. 50 ust. 1 pkt 2). Poza sferą użyteczności publicznej związek rozwojowy może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli istnieją niezaspokojone potrzeby mieszkańców związku rozwojowego, czy też występujące w związku rozwojowym bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia mieszkańców (art. 50 ust. 2).

Dopuszczalna jest także działalność spółek wspierająca rozwój gospodarki, przedsiębiorczości i innowacji zgodnie ze strategią ponadlokalną (art. 50 ust. 4). W sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy o samorządzie województwa (urząd, jednostki, skarbnik/sekretarz, pracownicy (art. 51).

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 JST – 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. 52 i 53 ustawy, związek rozwojowy może – o ile jego statut tak stanowi – pełnić równolegle kilka wyspecjalizowanych funkcji. Po pierwsze, może działać jako jednostka obsługująca (art. 53). Po drugie, może pełnić rolę centrum usług społecznych na podstawie ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (art. 52 ust. 1 pkt 1). Po trzecie, może wspólnie realizować zamówienia w szczególności na podstawie umów ramowych lub w ramach zamówień objętych dynamicznym systemem zakupów, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.) (art. 52 ust. 1 pkt 2). Po czwarte, może posiadać status podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 52 ust. 1 pkt 3). Tak szeroki katalog możliwych ról wzmacnia potencjał instytucjonalny związku rozwojowego i pozwala mu pełnić funkcję rzeczywistego integratora działań samorządowych. Ponadto związek prowadzi analizy społeczne i gospodarcze, a także z zakresu procesów urbanizacyjnych oraz monitorowania kondycji finansowej związku i JST wchodzących w jego skład, jak również może pełnić funkcję ośrodka szkoleniowego dla pracowników samorządowych.

Szczególne znaczenie projektodawca przypisuje instytucji jednostkom obsługującym (art. 53). W modelu docelowym 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 takiej jednostki w strukturze biura związku rozwojowego należy postrzegać jako rozwiązanie pożądane i systemowe, umożliwiające standaryzację oraz automatyzację procesów zarządczych, organizacyjnych i administracyjnych w JST. Dostępne analizy jednoznacznie wskazują, że funkcjonowanie jednostek obsługujących na obszarach funkcjonalnych prowadzi do istotnych oszczędności w wydatkach publicznych, a tym samym zwiększa efektywność i racjonalność gospodarowania środkami publicznymi.

Rozdział 6. Akty prawne stanowione przez związek rozwojowy

Związek rozwojowy został wyposażony w katalog zadań własnych, których realizacja wymaga podejmowania przez związek – czy dokładniej przez jego organy – szeregu działań. Bezsporne jest, że dla zapewnienia sprawczości i skuteczności realizacji zadań związek rozwojowy musi posiadać określone instrumenty prawne. Z tego względu kluczowe znaczenie ma właściwe umocowanie kompetencji prawotwórczych organów związku rozwojowego do stanowienia aktów prawa miejscowego. Wyeliminuje to potencjalne wątpliwości interpretacyjne czy rozbieżności doktrynalne.

Zgodnie z projektowaną ustawą związek rozwojowy – działający przez zgromadzenie – będzie mógł wydawać akty prawa miejscowego (art. 54 ust. 1). Przykładami takich aktów prawa miejscowego są chociażby plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

W razie zmiany granic związku rozwojowego na skutek wystąpienia JST strategię oraz inne akty, w tym akty prawa miejscowego uchwalone przez związek zachowują moc i obowiązują na nowym obszarze aż do przyjęcia nowych regulacji. Jednocześnie obowiązują one na obszarze występującej JST do czasu uchwalenia przez nią własnych aktów.

Rozdział 7. Partycypacja interesariuszy w działalności związku rozwojowego

Związek rozwojowy jest podmiotem o specyficznej konstrukcji prawnej. W jego skład wchodzi bowiem nie osoby fizyczne, lecz JST 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.

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 JST 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.

Zasady, formy oraz tryb przeprowadzania konsultacji społecznych, określa uchwała zgromadzenia związku rozwojowego (art. 56 ust. 2). W ustawie wskazano zasady partycypacji społecznej oraz wymogi związane z miejscem i terminami, prowadzenia oraz podsumowania konsultacji społecznych (art. 57).

W projekcie ustawy przewidziano również możliwość powołania przez organ wykonawczy komitetu społecznego, stanowiącego forum współpracy i dialogu między interesariuszami a organami związku rozwojowego, w sprawach dotyczących planowania rozwoju (art. 58). Komitet będzie pełnił funkcję opiniodawczą – doradczą wobec organu wykonawczego. Wprowadzenie komitetu społecznego podkreśla, że rozwój obszaru funkcjonalnego związku rozwojowego nie może być realizowany wyłącznie „odgórnie”, lecz wymaga aktywnego udziału lokalnych społeczności i kluczowych interesariuszy.

Rozdział 8. Mienie związku rozwojowego

Mienie związku rozwojowego obejmuje wszelką własność oraz inne prawa majątkowe nabyte przez tę jednostkę (art. 59 ust. 1). Pozyskiwanie mienia może następować w drodze porozumień zawieranych z JST 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, JST lub związków komunalnych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące udostępniania nieruchomości JST i ich związkom (art. 59 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. 60).

Związek rozwojowy nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych osób prawnych, a podmioty te nie odpowiadają za zobowiązania samego związku, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 61).

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. 62).

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.

Przekazywanie związkowi rozwojowemu nowych zadań publicznych wymaga zapewnienia adekwatnych środków finansowych na ich realizację, co następuje poprzez zwiększenie dochodów związku. W tym zakresie ustawa urzeczywistnia konstytucyjny standard (art. 63).

Odpowiedzialność za prawidłową realizację budżetu spoczywa na organie wykonawczym (art. 64), 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. 65).

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. 66). Przez okres siedmiu lat od utworzenia związku stosuje się wobec niego oraz wobec JST wchodzących w jego skład odpowiednie przepisy ustawy o finansach publicznych, dotyczące ograniczeń w zadłużaniu i bezpieczeństwa finansów publicznych (art. 67).

Rozdział 10. Dochody związku rozwojowego

Projekt ustawy zakłada stworzenie nowej formy współpracy JST — 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 nastąpi przez stopniowe powierzanie związkowi kolejnych zadań publicznych, kompetencji, składników majątkowych oraz środków finansowych przez zrzeszone JST. 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 JST uczestniczących w związku rozwojowym oraz przejmowania przez związek kolejnych zadań publicznych. Do podstawowych źródeł dochodów związków należą (art. 68):

- 1) udział w dochodach mieszkańców – projekt ustawy przewiduje maksymalny wskaźnik udziału związku w dochodach mieszkańców na poziomie 0,49%. Jest to wartość identyczna jak w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim oraz ustawie o związku metropolitalnym w województwie pomorskim. Przyjęcie takiego poziomu realizuje konstytucyjną zasadę równego traktowania JST i ich mieszkańców.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dochód gminy z tytułu udziału w PIT wynosi 7,0% dochodów podatników zamieszkałych na obszarze danej gminy. Dla powiatu udział ten wynosi 2,0%. Łącznie daje to 9,0% – taki strumień dochodów z PIT finansuje funkcjonowanie samorządu gminnego i powiatowego w sytuacji, gdy gmina i powiat są odrębnymi jednostkami (powiaty ziemskie). Sytuacja jest mniej korzystna dla miast na prawach powiatu (które wykonują zadania gminy oraz zadania powiatu jednocześnie) – w tym przypadku udział w dochodach z PIT wynosi 8,6% (nie 9,0%). W konsekwencji istnieje luka wynosząca 0,4 pkt procentowego między udziałem przypisanym miastu na prawach powiatu a sumą udziałów przysługujących gminie i powiatowi. Projektowana regulacja eliminuje dysproporcje między finansowaniem obszarów różnych rodzajów i szczebli samorządu terytorialnego i przywraca należyłą proporcję, bazującą na zasadzie równego traktowania mieszkańców wszystkich obszarów.

Mechanizm dojścia do pełnego poziomu finansowania jest zróżnicowany i uzależniony od stopnia integracji w związku. Wzrost środków następuje wraz z osiągnięciem dwóch kluczowych etapów:

- a) uchwalenia głównych dokumentów programowych: strategii rozwoju ponadlokalnego związku rozwojowego oraz uchwalenia planu zrównoważonej mobilności miejskiej,

- b) przeprowadzenia integracji publicznego transportu zbiorowego poprzez przyjęcie dwóch uchwał: uchwały o zintegrowanym systemie taryfowo-biletowym oraz uchwały integracyjnej rozstrzygającej zagadnienia integracyjne wykraczające poza zagadnienia taryfowo-biletowe (jej zakres określa art. 87).

Ostatni szczebel powiązany jest z postępowaniem w integracji publicznego transportu zbiorowego i z tego powodu różnicuje też sytuację związku rozwojowego w zależności od wybranego modelu integracji transportu zbiorowego. W przypadku związków, które z czterech dostępnych modeli wybrały ten, który ogranicza rolę związku do pełnienia funkcji koordynacyjnej (nie przewiduje aktywnego organizowania przez sam związek przewozów), maksymalny udział w PIT wynosi 0,29%. Udział w PIT na poziomie 0,39% dostępny jest natomiast dla związków, które wybrały model koordynacyjno-uzupełniający, cechujący się wyższym stopniem aktywności w zakresie organizowania przewozów. Z kolei najwyższy możliwy poziom finansowania na poziomie 0,49% udziału w PIT zarezerwowany jest dla dwóch najbardziej rozbudowanych modeli organizacji publicznego transportu zbiorowego, czyli metropolitalnego, w którym miasto centralne zarządza systemem taryfowo-biletowym i pełni funkcję organizatora (w imieniu związku) przewozów uzupełniających oraz metropolitalnych, albo modelu pełnej integracji, w którym związek rozwojowy przejmuje całość odpowiedzialności za organizację publicznego transportu zbiorowego na swoim obszarze.

- 2) składki członkowskie gmin i powiatów – część stała składki rocznej służy finansowaniu zadań własnych związku rozwojowego (art. 72), część zmienna składki rocznej to z kolei instrument związany z finansowaniem zadań powierzonych związkowi przez gminy i powiaty. Każdorazowe powierzenie zadania publicznego do realizacji związkowi rozwojowemu wiąże się z obowiązkiem podwyższenia części zmiennej składki, 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 JST 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 JST, pozostawił im znaczną swobodę w zakresie ustalania zasad kształtowania wysokości części stałej składek rocznych poszczególnych JST. Przy zachowaniu wskazanego wyżej parytetu możliwe jest określenie w statucie związku rozwojowego mechanizmów podziału obciążeń finansowych pomiędzy zainteresowane gminy albo gminy i powiaty (art. 72 ust. 5). Dopiero w przypadku braku odpowiednich regulacji statutowych zastosowanie będzie miała norma

ustawowa. Zgodnie z nią każda JST 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 (art. 72 ust. 6). 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 co do zasady są zadaniami własnymi gminy albo gmin i powiatów, ale 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 przekazanie do realizacji związkowi rozwojowemu zadań publicznych również przez inne podmioty (JST niezrzeszone w związku, związek komunalny, organy administracji rządowej), w drodze porozumień. Porozumienia te określają zarówno zakres przekazanych zadań i kompetencji, jak i wysokość dotacji celowych przekazywanych na ich realizację.

Reasumując, projektowana ustawa tworzy spójny system finansowania związków rozwojowych, w którym wzrost środków jest skorelowany z poziomem integracji oraz zakresem przejmowanych/realizowanych zadań publicznych. Konstrukcja ta sprzyja stopniowemu wzmocnieniu zdolności instytucjonalnych związków rozwojowych oraz umożliwia budowę trwałych struktur współpracy samorządowej i osiągnięcie wymiernych efektów tej współpracy.

Przyjęcie projektowanej ustawy zapewni:

- 1) stworzenie nowych ram instytucjonalnych umożliwiających stopniowe przejmowanie przez związek rozwojowy 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 np. centra usług społecznych. 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 zadań gminnych lub powiatowych powierzonych związkowi. Rozwiązanie to umożliwia koncentrację kompetencji, standaryzację procesów oraz osiąganie efektów skali w realizacji zadań publicznych. Projektodawca rekomenduje korzystanie z tego instrumentarium, pozostawiając jednak decyzję co do jego zastosowania właściwym organom związków rozwojowych oraz JST.

Ustawa wskazuje wprost Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy jako organ przekazujący na rachunek związku rozwojowego dochody z udziału w PIT (art. 70 ust. 5). Wskazanie tego konkretnego Urzędu Skarbowego jest rozwiązaniem analogicznym do zastosowanego w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i zgodnym ze stanowiskiem Ministra Finansów.

Dział 3. Planowanie rozwoju obszaru związku rozwojowego

Rozdział 1. Komitet rozwoju

Ustawa przewiduje także nową formę współpracy między administracją rządową, samorządem województwa, a związkiem rozwojowym – jest to komitet rozwoju (art. 73). Komitet Rozwoju ma zapewnić koordynację i współpracę w planowaniu rozwoju w wieloszczeblowym systemie zarządzania publicznego. Jego rolą jest spajanie perspektyw, polityk oraz interesów centrum rządowego, regionu i obszaru funkcjonalnego miasta centralnego. Znajduje to odzwierciedlenie w składzie komitetu (art. 73 ust. 2):

- 1) stronę rządową reprezentuje Przewodniczący Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju lub upoważniona przez niego osoba;
- 2) stronę regionalną reprezentuje marszałek województwa lub upoważniona przez niego osoba – członek zarządu województwa albo pracownik urzędu marszałkowskiego;
- 3) stronę lokalną reprezentuje przewodniczący organu wykonawczego związku rozwojowego lub upoważniona przez niego osoba; reprezentant strony lokalnej pełni funkcję przewodniczącego komitetu.

W posiedzeniach komitetu mogą brać udział także przedstawiciele innych podmiotów (art. 73 ust. 4). Osoby te nie są traktowane jako członkowie komitetu - ich udział ma charakter stricte doradczy.

Główną kompetencją komitetu rozwoju jest opracowanie rekomendacji dotyczących karty rozwoju i przedłożenie ich organowi wykonawczemu, przyjęcie tej karty oraz koordynowanie jej wdrażania (art. 74). Karta rozwoju nie jest aktem polityki rozwoju, ani tym bardziej aktem prawa miejscowego. Jest to trójstronne porozumienie mające charakter politycznej deklaracji, zobowiązania dot. realizacji wskazanych w nim przedsięwzięć, w tym inwestycji (szerzej o karcie rozwoju poniżej - zob. Rozdz. 2).

Posiedzenia komitetu rozwoju zwołuje i prowadzi przewodniczący. 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. 75).

Rozdział 2. Karta rozwoju

Karta Rozwoju (art. 76) to kluczowe narzędzie służące koordynacji i współpracy między administracją rządową, samorządem województwa i związkiem rozwojowym, w zakresie planowania rozwoju określonego miejskiego obszaru funkcjonalnego. Karta rozwoju to zwięzły dokument, mający *de facto* postać listy przedsięwzięć służących rozwojowi danego obszaru. Członkowie komitetu rozwoju w kilkunastu lub kilkudziesięciu punktach wskazują w karcie przedsięwzięcia rozwojowe, w tym inwestycyjne, które planują zrealizować. Zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami powyższa lista planowanych przedsięwzięć rozwojowych określa:

- 1) 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;
- 4) warunki i termin aktualizacji lub przyjęcia nowej karty.

Karta rozwoju po przyjęciu przez komitet rozwoju podlega zatwierdzeniu 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. 77 ust. 3 i 4).

Rozdział 3. Strategia rozwoju ponadlokalnego związku rozwojowego

Ustawa wyposaża związek rozwojowy w katalog zadań własnych, pośród 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. Zapewnia to 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.

Jednocześnie, w celu umożliwienia aktywnego kształtowania struktury przestrzennej obszaru funkcjonalnego przez związek rozwojowy, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie modyfikacji dotyczących jednego z elementów strategii – obszarów strategicznej interwencji (OSI) (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 jest fakultatywna i powinna wynikać z oceny zasadności oraz potrzeb rozwojowych danego terytorium. Wprowadzenie któregośkolwiek z typów OSI ma na celu koncentrację zasobów związku rozwojowego i właściwych miejscowo gmin, a w określonych przypadkach również powiatów, i ukierunkowanie ich na realizację wybranych polityk, 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 gmin oraz inne czynniki, 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, szacunkowej chłonności oraz listy niezbędnych przedsięwzięć, ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, kosztów i terminów 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.

Przepisy tworzące podstawy do wyznaczania obszarów ochrony istniejących funkcji (art. 82) 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.

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. W konsekwencji, rozwiązania zawarte w projekcie zachowują 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 i ich obszarów funkcjonalnych, zwłaszcza w okresie, gdy jednostki samorządu nadal implementują reformę systemową i poświęcają tej kwestii wiele uwagi.

Rozdział 4. Integracja publicznego transportu zbiorowego

Najważniejszym zadaniem własnym związku rozwojowego, zaraz po planowaniu strategicznym dla całego obszaru funkcjonalnego, jest integracja publicznego transportu zbiorowego (PTZ). Zdecydowana większość przepisów regulujących to zadanie znajduje się w rozdziale (art. 85-87); dodatkowo, istotne dla tego zadania są także przepisy znajdujące się w innych częściach projektowanej ustawy, w szczególności:

- 1) **art. 10 ust. 2 pkt 6** – stanowiący, że w statucie związku dokonuje się wyboru modelu integracji PTZ, spośród czterech opcji określonych w rozdziale dot. integracji PTZ;
- 2) **art. 70 ust. 1 pkt 3** – uzależniający wysokość udziału w dochodach z PIT od wyboru modeli przewidujących wyższy stopień integracji PTZ;
- 3) **art. 103** – wprowadzający kluczową dla umożliwienia integracji zmianę do ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, wyłączającą związki rozwojowe ze stosowania tej ustawy (co oznacza, że na obszarze związku rozwojowego to sam związek będzie podmiotem odpowiedzialnym za ustalanie taryfy i uprawnień do ulgowych przejazdów – w ramach zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego – oraz będzie finansował operatorom utracone dochody z tytułu stosowania tej taryfy i honorowania tych ulg, na co będzie miał odpowiednie środki, dzięki udziałowi w dochodach z PIT); zawarto tu również przepis przejściowy, dzięki któremu, do czasu osiągnięcia odpowiedniego udziału w dochodach z PIT, utrzymuje się dotychczasowy system stosowania i rozliczania ulg ustawowych w przewozach organizowanych przez związek rozwojowy na zasadach powierzenia;
- 4) **art. 126 i 146** – wprowadzające szereg komplementarnych zmian do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz do ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (zmiany te opisano poniżej, w rozdziale „Przepisy przejściowe i końcowe”).

Obowiązujące przepisy powierzają wykonywanie zadań organizatora PTZ przede wszystkim JST (w szczególności gminom i powiatom, zgodnie z właściwością określoną w odrębnych przepisach). W tym kontekście projektowana regulacja zakłada, że podstawową rolą związku rozwojowego w sferze PTZ będzie pełnienie funkcji integratora systemu transportowego na

obszarze funkcjonalnym, natomiast przejęcie przez związek funkcji organizatora publicznego transportu zbiorowego będzie miało charakter dalej idący i będzie następowało wyłącznie w przypadkach oraz w zakresie wynikających z przyjętego modelu integracji i właściwych przepisów prawa.

Przyjęcie takiego rozwiązania jest uzasadnione znacznym zróżnicowaniem obszarów funkcjonalnych objętych projektowaną regulacją, zarówno pod względem ich struktury przestrzennej, demograficznej i osadniczej, jak i istniejących uwarunkowań instytucjonalnych oraz sposobu wykonywania zadań z zakresu PTZ. W praktyce zadania te realizowane są według odmiennych modeli organizacyjnych, przy czym rolę dominującą może odgrywać miasto centralne, powiat, poszczególne gminy albo inne funkcjonujące na danym obszarze struktury współpracy terytorialnej. Zróżnicowanie to wyklucza przyjęcie jednego, jednolitego i obligatoryjnego modelu integracji transportu publicznego dla wszystkich obszarów funkcjonalnych.

Z tego względu projektowana ustawa przewiduje cztery odrębne modele integracji PTZ. Związek rozwojowy będzie obowiązany dokonać wyboru jednego z tych modeli, uwzględniając uwarunkowania instytucjonalne, organizacyjne i funkcjonalne, właściwe dla danego obszaru. Wybór modelu integracji następował będzie w statucie związku rozwojowego. Statut, w tym zakresie, będzie podstawowym dokumentem określającym sposób wykonywania zadań związanych z integracją PTZ na danym obszarze funkcjonalnym.

Projektowana ustawa przewiduje cztery modele integracji publicznego transportu zbiorowego:

- 1) model koordynacyjny;
- 2) model koordynacyjno-uzupełniający;
- 3) model metropolitalny;
- 4) model pełnej integracji.

Modele te różnią się zakresem zadań i kompetencji związku rozwojowego, stopniem ingerencji w dotychczasowy układ organizacyjny PTZ oraz intensywnością integracji systemu transportowego na obszarze funkcjonalnym. Szczegółowe założenia i uzasadnienie poszczególnych modeli przedstawiono poniżej.

Pierwszym z przewidzianych jest model koordynacyjny, stanowiący najmniej intensywną formę integracji PTZ. W modelu tym związek rozwojowy pełni funkcję integratora istniejących systemów transportowych, bez przejmowania zasadniczych zadań organizatorskich wykonywanych przez właściwych organizatorów PTZ.

Podstawowym instrumentem integracji w tym modelu jest uchwalenie przez związek rozwojowy, na podstawie art. 15a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego. System ten wiąże organizatorów PTZ funkcjonujących na obszarze związku rozwojowego, za pomocą zobowiązania ich do stosowania jednolitej taryfy, ustalonej przez związek rozwojowy. Instrument ten ma

zasadnicze znaczenie z punktu widzenia pasażera - umożliwia korzystanie z różnych elementów systemu transportowego na podstawie spójnych zasad taryfowych i biletowych, niezależnie od istniejącego zróżnicowania organizacyjnego podmiotów odpowiedzialnych za organizację poszczególnych przewozów. Należy przy tym podkreślić, że zintegrowany system taryfowo-biletowy stanowi instrument wspólny dla wszystkich przewidzianych w ustawie modeli integracji, zapewniając minimalny, jednolity poziom integracji taryfowej i biletowej na obszarze związku rozwojowego.

Kolejnym instrumentem właściwym dla modelu koordynacyjnego jest uchwała integracyjna. Jej celem jest zapewnienie funkcjonalnej spójności publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku rozwojowego poprzez ustanowienie wspólnych zasad w zakresie określonym ustawą, obejmujących w szczególności informację pasażerską, standardy techniczne oraz inne elementy systemu transportowego wskazane w przepisach projektowanej regulacji. Uchwała integracyjna służy stworzeniu jednolitego systemu transportowego w tych obszarach, w których integracja nie wymaga przejęcia przez związek rozwojowy funkcji organizatora przewozów, lecz wymaga ustanowienia wspólnych i wiążących standardów działania.

Drugi z przewidzianych modeli, to model koordynacyjno-uzupełniający. Zakłada on wyższy stopień integracji publicznego transportu zbiorowego. W modelu tym związek rozwojowy, obok uchwalenia zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego oraz uchwały integracyjnej, odpowiada również za organizowanie przewozów uzupełniających i zarządzanie nimi. Ich istotą jest uzupełnianie istniejącej sieci komunikacyjnej w zakresie, w jakim przewozy organizowane przez dotychczasowych organizatorów publicznego transportu zbiorowego nie zapewniają odpowiedniego poziomu dostępności transportowej całego obszaru funkcjonalnego. Przewozy te służą w szczególności eliminowaniu luk w istniejącej ofercie przewozowej oraz przeciwdziałaniu wykluczeniu komunikacyjnemu. Ich organizacja powinna zmierzać do zapewnienia minimalnego standardu obsługi komunikacyjnej jednostek i form osadniczych, znajdujących się na obszarze działania związku rozwojowego, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb mobilności mieszkańców oraz funkcjonalnych powiązań wewnątrz obszaru.

Podsumowując, model koordynacyjno-uzupełniający opiera się na założeniu, że związek rozwojowy nie zastępuje dotychczasowych organizatorów publicznego transportu zbiorowego, lecz – poza wykonywaniem funkcji integracyjnych – uzyskuje możliwość bezpośredniego podejmowania działań organizatorskich w tych segmentach systemu, w których jest to konieczne dla zapewnienia spójności sieci transportowej i zwiększenia dostępności usług publicznych.

Trzecim modelem jest model metropolitalny. Jest on przeznaczony przede wszystkim dla największych obszarów funkcjonalnych oraz tworzonych na nich związków rozwojowych, zrzeszających zarówno gminy, jak i powiaty. Konstrukcja tego modelu uwzględnia szczególną skalę i intensywność powiązań funkcjonalnych występujących na obszarach metropolitalnych,

a także istniejący w praktyce potencjał organizacyjny, instytucjonalny i majątkowy miasta centralnego.

Model metropolitalny jest zbliżony do modelu koordynacyjno-uzupełniającego, ale różni go powierzenie części zadań bezpośrednio miastu centralnemu, a nie strukturom związku rozwojowego. W modelu metropolitalnym projekt uchwały integracyjnej przygotowywany jest przez prezydenta miasta centralnego. Miasto centralne przygotowuje też plan transportowy w zakresie przewozów uzupełniających i metropolitalnych oraz odpowiada za organizowanie tych przewozów na terenie całego związku rozwojowego. W tym modelu miasto centralne realizuje wskazane zadania w imieniu związku automatycznie, na mocy przesądzenia statutowego o wyborze modelu metropolitalnego – oznacza to, że nie jest konieczne odrębne powierzenie ich miastu centralnemu w drodze wykonania zastępczego. Jednocześnie przyjęcie uchwały integracyjnej oraz uchwały o zintegrowanym systemie taryfowo-biletowym jest nadal kompetencją związku rozwojowego. Takie rozwiązanie łączy zdolność operacyjną i potencjał instytucjonalny miasta centralnego z mechanizmem współdecydowania na poziomie całego związku rozwojowego. Miasto centralne będzie otrzymywało dotację celową z budżetu związku rozwojowego, która w całości pokryje koszty zadań zw. z integracją PTZ, realizowanych przez miasto w imieniu związku (art. 86 ust. 2).

Szczególna rola miasta centralnego w tym modelu znajduje uzasadnienie w istniejących uwarunkowaniach organizacyjnych i majątkowych. W praktyce to miasto centralne dysponuje z reguły kluczowymi zasobami niezbędnymi do wykonywania zadań z zakresu PTZ, w tym odpowiednim zapleczem organizacyjnym, kadrowym, technicznym i majątkowym. Projektowana regulacja umożliwia wykorzystanie potencjału miasta centralnego dla realizacji zadań całego związku rozwojowego, bez konieczności tworzenia równoległych struktur organizacyjnych i powielania już istniejących zdolności instytucjonalnych.

Najdalej idącą formę integracji stanowi model pełnej integracji. Jego istotą jest przejście przez związek rozwojowy zadań, kompetencji oraz odpowiadających im środków, pozostających dotychczas w dyspozycji gmin albo gmin i powiatów, wchodzących w skład związku (lub dotychczas realizowanych przez istniejący związek międzygminny lub powiatowo-gminny przekształcony w związek rozwojowy). Przejęcie to następuje na podstawie jednomyślnych uchwał organów stanowiących JST. Konsekwencją wyboru tego modelu będą daleko idące skutki ustrojowe i organizacyjne.

W modelu pełnej integracji związek rozwojowy koncentruje na poziomie ponadlokalnym wykonywanie całości zadań i kompetencji związanych z organizacją PTZ objętych mechanizmem przejścia. W wymiarze funkcjonalnym prowadzi to do ukształtowania związku rozwojowego jako jednego organizatora publicznego transportu zbiorowego na obszarze jego działania. JST wchodzące w skład związku zachowują status wynikający z przepisów ustawowych określających właściwość organizatorów PTZ, jednak wykonywanie objętych integracją zadań i kompetencji zostaje skoncentrowane na poziomie związku rozwojowego.

Model ten zapewnia najwyższy stopień spójności organizacyjnej, taryfowej, biletowej i funkcjonalnej systemu transportowego. Umożliwia prowadzenie jednolitej polityki transportowej dla całego obszaru funkcjonalnego, zintegrowane planowanie sieci komunikacyjnej, skoordynowane zarządzanie ofertą przewozową oraz koncentrację zasobów organizacyjnych i finansowych na poziomie odpowiadającym rzeczywistemu zasięgowi powiązań funkcjonalnych.

Zróżnicowaniu zakresu zadań i stopnia integracji w poszczególnych modelach odpowiada zróżnicowanie mechanizmów finansowania działalności związków rozwojowych.

Projektowana regulacja wiąże poziom udziału związku rozwojowego w dochodach podatkowych z zakresem rzeczywiście wykonywanych przez niego zadań, w szczególności w ramach udziału w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 70 ust. 1 pkt 3). Rozwiązanie to opiera się na założeniu, że zwiększonemu zakresowi odpowiedzialności związku rozwojowego odpowiada adekwatnie wyższy poziom jego zdolności finansowej.

Pełny poziom finansowania przewidziany dla związków rozwojowych wykonujących zadania w zakresie integracji i organizacji publicznego transportu zbiorowego będzie dostępny wyłącznie w przypadku wyboru modelu koordynacyjno-uzupełniającego, modelu metropolitalnego albo modelu pełnej integracji. Wyłączenie modelu koordynacyjnego z pełnego poziomu finansowania znajduje uzasadnienie w ograniczonym zakresie zadań wykonywanych w tym modelu, sprowadzających się zasadniczo do funkcji integracyjnych i koordynacyjnych, bez przejęcia przez związek rozwojowy bezpośredniej odpowiedzialności za organizację przewozów uzupełniających, metropolitalnych przewozów pasażerskich albo całości zadań organizatorskich na obszarze związku.

Przyjęta konstrukcja tworzy tym samym mechanizm powiązania zakresu finansowania z rzeczywistym poziomem integracji publicznego transportu zbiorowego i zakresem odpowiedzialności ponoszonej przez związek rozwojowy. Stanowi ona jednocześnie instrument zachęcający związki rozwojowe do wyboru bardziej zaawansowanych modeli integracji tam, gdzie znajduje to uzasadnienie w uwarunkowaniach funkcjonalnych, organizacyjnych i transportowych danego obszaru.

System taryfowo-biletowy zarządzany przez związek rozwojowy będzie obejmował całość przewozów powiatowych, gminnych i powiatowo-gminnych o charakterze użyteczności publicznej organizowanych na obszarze związku. Oznacza to, że wszyscy operatorzy ww. przewozów działający na obszarze związku rozwojowego będą zobowiązani do honorowania biletów emitowanych przez związek (za co otrzymają odpowiednie wynagrodzenie, obejmujące również koszty utraconych korzyści z powodu braku stosowania ulg ustawowych w rozumieniu ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego). Ustawa nakłada na związek konieczność objęcia ww. systemem obszaru związku, a nie całości obszaru działalności organizatorów, których obszar działalności tylko częściowo pokrywa się z obszarem związku. Wówczas, analogicznie jak w przypadku istniejących już w Polsce, ale też w innych krajach, systemach tego typu, bilet emitowany przez związek rozwojowy będzie

ważny tylko w jego granicach, o ile nie zawrze on porozumienia z tym organizatorem na rzecz rozszerzenia obszaru funkcjonowania wspólnego systemu taryfowo-biletowego.

Przykładowo: Związek Gmin Podkarpacka Komunikacja Samochodowa (ZG PKS), obsługujący przewozy podmiejskie w obszarze funkcjonalnym Rzeszowa, pokrywa się z przewidywanym obszarem związku rozwojowego Rzeszowa w 12 z 18 gmin członkowskich ZG PKS. W związku z tym, bilet emitowany przez związek rozwojowy (jeżeli nie zostanie zawarte dodatkowe porozumienie związku rozwojowego ze związkiem gminnym) będzie honorowany na przewozy organizowane przez ZG PKS tylko na trasach i przystankach na obszarze związku rozwojowego Rzeszowa, natomiast dalsza podróż będzie wymagała zakupu dodatkowego biletu, emitowanego przez PKS Rzeszów (operatora wykonującego przewozy na zlecenie ZG PKS).

Rozdział 5. Plan zrównoważonej mobilności miejskiej

Plany zrównoważonej mobilności miejskiej jest instrumentem kształtowania polityki mobilności miejskiej, umocowanym w prawie Unii Europejskiej. Jest opracowywany przez JST w formule *soft law* - jako dokument polityki publicznej (a nie akt prawa miejscowego), wyznaczający ramy działania w zakresie mobilności na obszarze funkcjonalnym. Liczba tego rodzaju dokumentów w Polsce systematycznie rośnie. Jest to związane z realnymi potrzebami rozwojowymi obszarów miejskich oraz z realizacją krajowej oraz europejskiej polityki transportowej i klimatycznej.

Brak wyraźnego umocowania planów zrównoważonej mobilności miejskiej w polskim porządku prawnym należy uznać za lukę prawną. Projektowana ustawa ją eliminuje – wprowadza plan zrównoważonej mobilności miejskiej do systemu prawa oraz zobowiązuje do jego sporządzenia i uchwalania przez związek rozwojowy oraz węzły miejskie należące do transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T). Plany zrównoważonej mobilności miejskiej dla całego obszaru związku rozwojowego docelowo zastąpią tego typu dokumenty przygotowywane przez gminy należące do związku rozwojowego.

Plan zrównoważonej mobilności miejskiej sporządza się i uchwała dla całego obszaru związku rozwojowego, a w przypadku braku związku rozwojowego - dla miasta centralnego i jego obszaru funkcjonalnego. W przypadku najmniejszych miast centralnych (poniżej 50 tys. mieszkańców) i ich obszarów funkcjonalnych, plan może być sporządzony i uchwalony wraz ze strategią rozwoju ponadlokalnego (art. 88 ust. 3).

Plan zrównoważonej mobilności miejskiej jest uchwalany na okres nie krótszy niż 10 lat, z zalecaną perspektywą 15-20 lat (art. 89). Projektowana ustawa określa również termin i tryb aktualizowania planu zrównoważonej mobilności miejskiej – co do zasady w razie potrzeby, jednak nie rzadziej niż co 10 lat (art. 93).

Ustawa określa elementy obligatoryjne planu zrównoważonej mobilności miejskiej (art. 90 ust. 3). Plan w szczególności obejmuje: diagnozę stanu systemu transportowego, prognozy potrzeb transportowych, cele i priorytety w zakresie zrównoważonej mobilności, zestaw działań, w tym plan działań wraz z harmonogramem i wstępnym planem finansowania,

system monitorowania i oceny realizacji planu, minimalny zestaw wskaźników monitorowania realizacji planu, ich definicję oraz sposób raportowania. Szczegółowy zakres planu oraz metodyka jego przygotowania i oceny zostaną ustalone w drodze rozporządzenia, wydawanego przez ministra właściwego ds. transportu.

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

W rozdziale 1 wskazany został zakres nowelizacji 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 następujące ustawy:

- 1) ustawa o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych;
- 2) ustawa – Prawo przewozowe;
- 3) ustawa o samorządzie gminnym;
- 4) ustawa o Policji;
- 5) ustawa o Straży Granicznej;
- 6) ustawa o podatkach i opłatach lokalnych;
- 7) ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;
- 8) ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych;
- 9) ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego;
- 10) ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych;
- 11) ustawa o rachunkowości;
- 12) ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów;
- 13) ustawa o gospodarce komunalnej;
- 14) ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- 15) ustawa – Prawo energetyczne;
- 16) ustawa o gospodarce nieruchomościami;
- 17) ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
- 18) ustawa o samorządzie powiatowym;
- 19) ustawa o samorządzie województwa;
- 20) ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych;

- 21) ustawa o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości;
- 22) ustawa – Prawo ochrony środowiska;
- 23) ustawa – Prawo lotnicze;
- 24) ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 25) ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- 26) ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji w zakresie dróg publicznych;
- 27) ustawa o obrocie instrumentami finansowymi;
- 28) ustawa o opłacie skarbowej;
- 29) ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- 30) ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej;
- 31) ustawa o finansach publicznych;
- 32) ustawa o publicznym transporcie zbiorowym;
- 33) ustawa o Polskiej Agencji Kosmicznej;
- 34) ustawa o odnawialnych źródłach energii;
- 35) ustawa o rewitalizacji;
- 36) ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej;
- 37) ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim;
- 38) ustawa o Służbie Ochrony Państwa;
- 39) ustawa o Państwowej Straży Pożarnej;
- 40) ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa;
- 41) ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych;
- 42) ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027;
- 43) ustawa o związku metropolitalnym w województwie pomorskim.

Art. 95. Ustawa o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej

Projektowana zmiana ma na celu przyznanie związkom rozwojowym oraz ich organom prawa do używania wizerunku orła ustalonego dla godła Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 96. Ustawa – Prawo przewozowe

Uzupełniono przepisy dot. określania przepisów porządkowych, jak również dot. opłat dodatkowych i manipulacyjnych, tak aby zgromadzenie związku rozwojowego było

uprawnione do zarządzania organizowanymi przez siebie przewozami, tak jak ma to miejsce w przypadku innych JST.

Art. 97. Ustawa o samorządzie gminnym

Zaproponowana zmiana polega na rozszerzeniu zadań własnych gminy o prowadzenie polityki zrównoważonej mobilności na podstawie planu zrównoważonej mobilności miejskiej. Uzupełniono również przepisy dot. wspólnej obsługi o której mowa w art. 10b ustawy o samorządzie gminnym, tak aby związek rozwojowy również mógł prowadzić własną jednostkę obsługującą.

Ponadto zmiany w ustawie nakładają obowiązek ujawniania w oświadczeniach majątkowych wskazanych w niej podmiotów informacji o nabyciu mienia od związku rozwojowego w drodze przetargu. Celem jest zrównanie tych transakcji z zakupami od Skarbu Państwa, JST czy ich związków. Zmiana ujednolica standardy kontroli majątkowej i zapewnia przejrzystość w zakresie obrotu mieniem publicznym z udziałem osób zobowiązanych do składania oświadczeń.

Art. 98. Ustawa o Policji

Zmiany w ustawie nakładają obowiązek ujawniania w oświadczeniach majątkowych wskazanych w niej podmiotów informacji o nabyciu mienia od związku rozwojowego w drodze przetargu. Celem jest zrównanie tych transakcji z zakupami od Skarbu Państwa, JST czy ich związków. Zmiana ujednolica standardy kontroli majątkowej i zapewnia przejrzystość w zakresie obrotu mieniem publicznym z udziałem osób zobowiązanych do składania oświadczeń.

Art. 99. Ustawa o Straży Granicznej

Zmiany w ustawie nakładają obowiązek ujawniania w oświadczeniach majątkowych wskazanych w niej podmiotów informacji o nabyciu mienia od związku rozwojowego w drodze przetargu. Celem jest zrównanie tych transakcji z zakupami od Skarbu Państwa, JST czy ich związków. Zmiana ujednolica standardy kontroli majątkowej i zapewnia przejrzystość w zakresie obrotu mieniem publicznym z udziałem osób zobowiązanych do składania oświadczeń.

Art. 100. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

Projektowana zmiana zakłada rozszerzenie katalogu zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości o nieruchomości zajęte na potrzeby biur związków rozwojowych. Celem jest ujednolicenie przepisów i zrównanie statusu tych biur z urzędami gmin, starostwami czy biurami innych związków komunalnych, które obecnie korzystają z takiego zwolnienia.

Art. 101. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

Projekt ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych 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. Intencją zmiany jest umożliwienie przekazywania instytucjom kultury wsparcia na wypadek powierzenia związkowi rozwojowemu zadań z zakresu kultury przez samorządy członkowskie (zadania te nie mają być zadaniami własnymi ZR). Podobny przepis został zawarty w pomorskiej ustawie metropolitalnej, wprowadzana zmiana ma gwarantować, że obok związków metropolitalnych wymienione w zmienianej ustawie zostaną także związki rozwojowe.

Art. 102. 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 JST 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 JST. W konsekwencji związki rozwojowe zostaną objęte zwolnieniem podmiotowym z podatku dochodowego od osób prawnych, na zasadach analogicznych do tych, które obowiązują JST.

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. 103. Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego

Artykuł wprowadza kluczową dla umożliwienia integracji PTZ zmianę do ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, wyłączając związki rozwojowe ze stosowania tej ustawy. Oznacza to, że w zintegrowanym systemie PTZ na obszarze związku rozwojowego to sam związek będzie podmiotem odpowiedzialnym za ustalanie ulg i rekompensowanie operatorom utraconych dochodów wynikających z obowiązku stosowania tych ulg (odpowiedzialność i koszty zostaną przeniesione z budżetu państwa na budżet związku rozwojowego). Związek będzie miał odpowiednie środki na rekompensowanie kosztów ulg dzięki udziałowi w dochodach z PIT.

Art. 104. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

W ustawie wskazano związki rozwojowe wśród podmiotów, nad których działalnością nadzór w zakresie spraw finansowych sprawują regionalne izby obrachunkowe.

Art. 105. Ustawa o rachunkowości

W ustawie wskazano związki rozwojowe wśród podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy.

Art. 106. Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów

W zmienianej ustawie wskazuje się związki rozwojowe wśród podmiotów, które nie ponoszą opłat za udzielanie informacji oraz wydawanie odpisów i zaświadczeń z Centralnej informacji o zastawach rejestrowych.

Art. 107. Ustawa o gospodarce komunalnej

W ustawie przewidziano, że przepisy ustawy o gospodarce komunalnej stosuje się odpowiednio do wykonywania zadań przez związki rozwojowe.

Art. 108. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

W ustawie umieszczono zadanie własne związku rozwojowego w zakresie budowy, rozbudowy, modernizacji, utrzymania i eksploatacji własnych (lub wspólnych z gminami) instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Również gminom nadano uprawnienie do realizacji swoich zadań w tym zakresie wspólnie ze związkami rozwojowymi.

Art. 109. Ustawa – Prawo energetyczne

Zmiana polega na uwzględnieniu związków rozwojowych w definicji legalnej obywatelskiej społeczności energetycznej.

Art. 110. Ustawa o gospodarce nieruchomościami

Projekt ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych 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. 111. Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne

W ustawie rozszerza się zakres podmiotowy jej stosowania na członków organu wykonawczego związku rozwojowego, skarbnika związku rozwojowego i sekretarza związku rozwojowego. Do podmiotów tych będą miały zatem zastosowanie przepisy dotyczące zakazu łączenia określonych funkcji i zajmowania określonych stanowisk oraz obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym i zgłaszania wymaganych informacji do Rejestru Korzyści.

Art. 112. 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.

Ponadto zmiany w ustawie nakładają obowiązek ujawniania w oświadczeniach majątkowych wskazanych w nie podmiotów informacji o nabyciu mienia od związku rozwojowego w drodze przetargu. Celem jest zrównanie tych transakcji z zakupami od Skarbu Państwa, JST czy ich związków. Zmiana ujednolica standardy kontroli majątkowej i zapewnia przejrzystość w zakresie obrotu mieniem publicznym z udziałem osób zobowiązanych do składania oświadczeń.

Uzupełniono również przepisy odnoszące się do wspólnej obsługi, analogicznie jak w przypadku ustawy o samorządzie gminnym.

Art. 113. Ustawa o samorządzie województwa

Zmiany w ustawie nakładają obowiązek ujawniania w oświadczeniach majątkowych wskazanych w nie podmiotów informacji o nabyciu mienia od związku rozwojowego w drodze przetargu. Celem jest zrównanie tych transakcji z zakupami od Skarbu Państwa, JST czy ich związków. Zmiana ujednolica standardy kontroli majątkowej i zapewnia przejrzystość w zakresie obrotu mieniem publicznym z udziałem osób zobowiązanych do składania oświadczeń.

Art. 114. 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. 115. Ustawa o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

W celu zapewnienia spójności systemu prawnego oraz dostosowania terminologii do nowelizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dokonano zmiany określenia "partnerzy społeczni i gospodarczy" na ujednolicone pojęcie "partnerzy".

Art. 116. Ustawa – Prawo ochrony środowiska

Uzupełniono przepis już odwołujący się do związków metropolitalnych o analogiczne odwołanie do związków rozwojowych

Art. 117. Ustawa – Prawo lotnicze

Proponowana zmiana ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze ma charakter porządkowy i jest konsekwencją zlikwidowania w 2020 r. instytucji programów zawierających zadania rządowe. Ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, przepisy odnoszące się do programów zadań rządowych zostały usunięte z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z tym proponuje się wykreślenie z ustawy Prawo lotnicze art. 55 ust. 8 pkt 3.

W obecnym stanie prawnym minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, na podstawie art. 55 ust. 8 pkt 3 ustawy Prawo lotnicze, uzgadnia projekty planów generalnych lotnisk użytku publicznego lub ich zmian w zakresie zgodności z programami rządowymi dotyczącymi rozwoju kraju, w tym jego poszczególnych regionów. W kontekście powyżej opisanej sytuacji prawnej, brak jest możliwości uzgadniania projektu planu z zakresie zgodności z tymi programami rządowymi.

W takiej sytuacji prawnej, proces uzgadniania planów generalnych lotnisk z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, ogranicza się do stwierdzania braku sprzeczności planów z zapisami średniookresowej strategii rozwoju kraju. Uzgadnianie planów lotnisk z zapisami średniookresowej strategii rozwoju kraju lub innego krajowego dokumentu nie ma jednak uzasadnienia. Z uwagi na różny charakter i stopień szczegółowości planów generalnych lotnisk i strategii rozwoju, porównanie tych dokumentów jest bezcelowe i powoduje nadmierne obciążenie administracyjne.

Art. 118. 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.

W zmienianej ustawie przewidziano również konieczność uwzględniania potrzeb zrównoważonej mobilności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustaleń planu zrównoważonej mobilności miejskiej w ustaleniach planu ogólnego gminy.

Art. 119. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Projektowana regulacja rozszerza aktualny katalog zadań mieszczących się w "sferze zadań publicznych" (art. 3 ust. 1) realizowanych w ramach działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe oraz inne uprawnione podmioty wskazane w ustawie, o zadania z zakresu "zrównoważonej mobilności miejskiej". Warto przy tym zauważyć, że wśród podmiotów uprawnionych do realizacji tych zadań są spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne (art. 3 ust. 3). Równocześnie, zgodnie z projektowanym art. 50 ust. 1 w sferze użyteczności publicznej związek rozwojowy może tworzyć wskazane spółki i realizować zadania w tej formule.

W projekcie rozszerzono ponadto stosowanie zmienianej ustawy w zakresie dotyczącym JST do związków rozwojowych i związków metropolitalnych. Zmiana ma charakter porządkowy - uwzględnia w funkcjonującym systemie prawnym nowe formy współpracy JST.

Art. 120. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Zmiana ma na celu rozszerzenie listy podmiotów opiniujących wnioski o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej o organ wykonawczy związku rozwojowego lub metropolitalnego. W odniesieniu do organu wykonawczego związku rozwojowego i zarządu związku metropolitalnego zakres merytoryczny opiniowania wynika z przepisów stanowiących podstawę funkcjonowania tych związków (np. ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim itd.).

Art. 121. Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi

W zmienianej ustawie wyłączono związki rozwojowe spod definicji legalnej inwestora w rozumieniu przepisów ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.

Art. 122. Ustawa o opłacie skarbowej

Celem projektowanej zmiany jest rozszerzenie katalogu podmiotów zwolnionych z opłaty skarbowej (art. 7 ustawy o opłacie skarbowej) o związki metropolitalne oraz związki rozwojowe. Dzięki temu zrównuje się status prawno-finansowy tych zrzeszeń ze statusem tworzących je JST w zakresie ponoszenia kosztów procedur administracyjnych.

Art. 123. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Zmiany wprowadzane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (uzppr) uzupełniają i dostosowują przepisy dot. krajowej strategii rozwoju regionalnego, Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju oraz porozumień terytorialnych, a także dopełniają rozwiązania dot. Krajowej Polityki Miejskiej oraz wprowadzają zmiany porządkowe w przepisach dot. partnerów społecznych i gospodarczych.

W zakresie przepisów dot. krajowej strategii rozwoju regionalnego, wprowadza się nowy mechanizm wdrażania tej strategii w postaci planu implementacji, 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 i ich obszarów funkcjonalnych 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 regionalnego oraz opiniowanie i zatwierdzanie karty rozwoju. Doprecyzowano również możliwości uczestniczenia w pracach Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju przedstawicieli JST. 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.

W zakresie przepisów dot. porozumień terytorialnych (art. 14rb uzppr), wprowadzane są uzupełnienia dotyczące jednego z ich typów: porozumień samorządowo-rządowych. Zmiany wynikają zarówno z doświadczeń dotychczasowego funkcjonowania tego rodzaju porozumień (zawarto jak dotąd tylko jedno takie porozumienie, przepisy w dotychczasowym kształcie nie były dla ich adresatów pożytecznym narzędziem polityki rozwoju), jak i rozwiązań wypracowanych w toku projektowania instytucji związków rozwojowych. Intencją

projektodawcy jest upodobnienie samorządowo-rządowego porozumienia terytorialnego do karty rozwoju związku rozwojowego. Dzięki zmianom karta rozwojowa będzie trójstronnym kontraktem przeznaczonym dla dużych miejskich obszarów funkcjonalnych, porozumienie terytorialne będzie mogło natomiast pełnić podobną funkcję dla innych obszarów funkcjonalnych (integrujących np. obszar zlewni rzeki). W zw. z tym poprawki dotyczą dwóch kluczowych aspektów: (1) dopuszczenia porozumień trójstronnych, obejmujących gminę lub powiat lub organizację obszaru funkcjonalnego, samorząd województwa oraz właściwych ministrów (do tej pory możliwe były tylko porozumienia dwustronne, bez udziału samorządu wojewódzkiego), oraz (2) doprecyzowanie obowiązkowych elementów porozumienia (lista przedsięwzięć ze wskazaniem w szczególności zakresu, lokalizacji, terminu realizacji, źródeł finansowania, podziału zadań).

W zakresie Krajowej Polityki Miejskiej, przepis mówiący o wykreśleniu z uzppr rozdziału dotyczącego tej polityki dopełnia przepisy wprowadzające przepisy jej dotyczące do ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych.

W projekcie zaproponowano również nową definicję partnerów uczestniczących m. in. w procesie programowania polityki rozwoju. Zgodnie z projektowanymi przepisami, pojęcie "partnerzy społeczni i gospodarczy" ma zostać zastąpione pojęciem "partnerzy", przez które rozumie się partnerów społecznych, partnerów gospodarczych, partnerów reprezentujących zorganizowane społeczeństwo obywatelskie oraz partnerów reprezentujących środowisko naukowe i akademickie. Nowa definicja w dużej mierze pokrywa się z definicją dotychczas obowiązującą; ma przede wszystkim charakter porządkujący i ujednolicający terminologię dostosowując ją do aktualnych standardów unijnych.

Art. 124. Ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej

W celu zapewnienia spójności systemu prawnego oraz dostosowania terminologii do nowelizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dokonano zmiany określenia "partnerzy społeczni i gospodarczy" na ujednolicone pojęcie "partnerzy".

Art. 125. 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 uwzględnienia związku rozwojowego w katalogu sektora finansów publicznych oraz 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 JST 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 JST, 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. 126. 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 (PTZ). W związku z powyższym konieczne było uwidocznienie związków rozwojowych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Ustawa ta zostaje w pierwszej kolejności uzupełniona i zmieniona w zakresie definicji. Zostaje wprowadzone pojęcie przewozów uzupełniających, które są domeną związków rozwojowych i służą zapewnieniu minimalnego standardu komunikacyjnego. Standard ten również został zdefiniowany, zarówno w zakresie linii dojazdowych do miasta centralnego, jak i pomiędzy miastami tworzącymi związek. Rozszerzona zostaje definicja metropolitalnych przewozów pasażerskich, tak aby również związki rozwojowe mogły być ich organizatorami – w zależności od przyjętego modelu integracji.

Określa się również zakres odpowiedzialności związku rozwojowego jako organizatora PTZ. Uzupełniona zostaje – o związki rozwojowe – lista podmiotów których zadaniem jest przygotowanie planu rozwoju zrównoważonego transportu publicznego. Proces przygotowania planu również zostaje uregulowany adekwatnie do zakresu kompetencji związku rozwojowego.

Szczegółowo zdefiniowane zostają warunki na jakich powinien działać zintegrowany system taryfowo-biletowy związku rozwojowego oraz możliwości przystąpienia do niego samorządu województwa lub ministra właściwego ds. transportu. Plan związku rozwojowego zastępuje analogiczne dokumenty obowiązujące dotychczas na poziomie gminnym i powiatowym, zapewniając spójność planistyczną na obszarze działania związku. Przewozy organizowane przez związki rozwojowe (w przypadku przewozów organizowanych przez związek na podstawie powierzenia zadania publicznego – od czasu osiągnięcia najwyższego progu finansowania związku) oraz objęte wspólnym systemem taryfowo-biletowym związków, będą wyłączone z systemu dopłat do biletów ulgowych – analogicznie jak ma to miejsce w przypadku komunikacji miejskiej. Pozwoli to na ułatwienie procesu rozliczeń i integracji pomiędzy poszczególnymi operatorami, a jednocześnie pozwala na istotne uproszczenie

taryfy. Jednocześnie nie stawia się znaku równości pomiędzy przewozami organizowanymi lub integrowanymi przez związek rozwojowy a komunikacją miejską z uwagi, że zasięg tych przewozów w każdym z potencjalnych związków może być inny, a zatem środki zaangażowane do ich realizacji mogą istotnie się różnić. Kluczowe jest jednak zachowanie pełnej spójności taryf i przepisów dla pasażerów.

Art. 127. Ustawa o Polskiej Agencji Kosmicznej

W celu zapewnienia spójności systemu prawnego oraz dostosowania terminologii do nowelizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dokonano zmiany określenia "partnerzy społeczni i gospodarczy" na ujednolicone pojęcie "partnerzy".

Art. 128. 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. 129. 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 JST, związków komunalnych oraz związków metropolitalnych jako interesariusz procesu rewitalizacji.

Art. 130. Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej

Zmiany w ustawie nakładają obowiązek ujawniania w oświadczeniach majątkowych wskazanych w niej podmiotów informacji o nabyciu mienia od związku rozwojowego w drodze przetargu. Celem jest zrównanie tych transakcji z zakupami od Skarbu Państwa, JST czy ich związków. Zmiana ujednolica standardy kontroli majątkowej i zapewnia przejrzystość w zakresie obrotu mieniem publicznym z udziałem osób zobowiązanych do składania oświadczeń.

Art. 132. Ustawa o Służbie Ochrony Państwa

Zmiany w ustawie nakładają obowiązek ujawniania w oświadczeniach majątkowych funkcjonariuszy informacji o nabyciu mienia od związku rozwojowego w drodze przetargu. Celem jest zrównanie tych transakcji z zakupami od Skarbu Państwa, JST czy ich związków.

Art. 133. Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej

Analogicznie jak w przypadku ustawy o Służbie Ochrony Państwa, przewidziano rozszerzenie zakresu oświadczeń majątkowych o mienie nabyte od związku rozwojowego.

Art. 134. Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa

W ustawie ujęto związki rozwojowe jako podmioty uprawnione do wspólnej realizacji zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa.

Art. 135. 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 (CUS). 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.

Art. 136. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027

Zmiany uwzględniają możliwość realizacji instrumentów terytorialnych przez związki rozwojowe.

Art. 131 i 137. Ustawy metropolitalne

W art. 131 i 137 uregulowano, w jakim zakresie projektowaną ustawę stosuje się do związków metropolitalnych. Związki metropolitalne działają na podstawie odrębnych ustaw – ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2025 r. poz. 186, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 11 czerwca 2026 r. o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (Dz. U. z 2026 r. poz. 912). 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 oraz planu zrównoważonej mobilności miejskiej.

Przepisy przejściowe i końcowe

Projekt ustawy zawiera przepisy przejściowe, których celem jest zapewnienie ciągłości obowiązywania dokumentów strategicznych, aktów polityki publicznej oraz aktów prawa miejscowego przyjętych na miejskich obszarach funkcjonalnych w dotychczasowych formach organizacyjno-prawnych. Dokumenty te stanowią rezultat wieloletniej współpracy JST, pozostają w obrocie prawnym, wywołują określone skutki prawne i faktyczne oraz zostały opracowane z wykorzystaniem znaczących środków publicznych. Z tego względu zasadne jest zachowanie ich mocy obowiązującej do czasu ich zastąpienia lub zmiany, zgodnie z przepisami projektowanej ustawy.

Przepisy przejściowe dotyczą strategii rozwoju ponadlokalnego, planów zrównoważonego rozwoju i organizacji publicznego transportu zbiorowego (w szczególności zapewnienia ciągłości umów i porozumień zawartych przez związki komunalne i powiatowo-gminne) oraz planów zrównoważonej mobilności miejskiej, a także innych dokumentów i aktów, przyjętych na potrzeby prowadzenia wspólnej polityki rozwojowej MOF. Celem tych regulacji jest zapewnienie ciągłości prowadzenia polityki rozwoju oraz uniknięcie powstania luk prawnych i organizacyjnych w okresie przechodzenia do nowego modelu współpracy samorządowej.

Skuteczność i efektywność każdej ustawy, w tym ustanawianych na jej podstawie instytucji prawnych, powinny podlegać systematycznej ocenie w ramach bieżącego monitoringu oraz okresowej ewaluacji. W związku z tym projektowana ustawa przewiduje obowiązek przeprowadzenia ewaluacji jej realizacji po upływie pięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy (art. 147). Rada Ministrów będzie zobowiązana do przedstawienia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej raportu dotyczącego skutków funkcjonowania związków rozwojowych.

Raport będzie obejmował kompleksową ocenę funkcjonowania rozwiązań przewidzianych w ustawie, ze szczególnym uwzględnieniem dwóch zasadniczych aspektów. Po pierwsze, będzie zawierał ocenę wpływu ustawy oraz działalności związków rozwojowych na rozwój społeczno-gospodarczy obszarów objętych ich funkcjonowaniem, z uwzględnieniem sytuacji zarówno miasta centralnego, jak i obszarów podmiejskich oraz peryferyjnych. Pozwoli to w szczególności ustalić, czy mechanizmy współpracy w ramach związków rozwojowych przyczyniają się do bardziej zrównoważonego rozwoju całego obszaru funkcjonalnego, ograniczania dysproporcji terytorialnych oraz wzmacniania powiązań społecznych, gospodarczych i przestrzennych między poszczególnymi JST.

Po drugie, raport będzie obejmował analizę kosztów funkcjonowania związków rozwojowych ponoszonych przez budżet państwa oraz budżety JST. Celem tej analizy będzie ocena efektywności wykorzystania środków publicznych, w tym ustalenie, czy funkcjonowanie związków rozwojowych doprowadziło do osiągnięcia zakładanych celów, oszczędności lub innych korzyści ekonomicznych, wynikających ze wspólnej realizacji zadań publicznych. W szczególności ocenie powinny podlegać efekty uzyskane dzięki tworzeniu i funkcjonowaniu jednostek obsługujących, centrów usług społecznych, oraz innych mechanizmów wspólnego świadczenia usług, prowadzenia obsługi administracyjnej lub dokonywania zakupów.

Przewidziany mechanizm okresowej ewaluacji należy uznać za przejaw dobrej praktyki legislacyjnej i zarządczej. Dokonywana w cyklu pięcioletnim holistyczna i kompleksowa ocena umożliwi zbadanie zarówno skuteczności i efektywności samej ustawy, jak i funkcjonowania aktów wykonawczych wydawanych na jej podstawie, w szczególności rozporządzeń ustanawiających poszczególne związki rozwojowe. Pozwoli ona również na identyfikację ewentualnych barier prawnych, organizacyjnych i finansowych, ocenę stopnia realizacji celów ustawy oraz sformułowanie rekomendacji dotyczących zasadności utrzymania, modyfikacji lub dalszego rozwoju przyjętych rozwiązań.

Art. 148 określa termin wejścia w życie ustawy na dzień 1 stycznia 2027 r. Należy przy tym podkreślić, że wejście w życie ustawy nie oznacza automatycznego utworzenia związków rozwojowych. Z tym dniem zaczną obowiązywać przepisy ustanawiające podstawy prawne i proceduralne do tworzenia związków rozwojowych w drodze rozporządzeń Rady Ministrów.

Od dnia wejścia w życie ustawy zainteresowane miasta centralne, działając wspólnie z innymi gminami i powiatami zainteresowanymi utworzeniem związku rozwojowego, będą mogły podejmować działania niezbędne do zainicjowania procedury jego utworzenia. Obejmować one będą w szczególności przygotowanie wymaganych ustawą dokumentów, w tym projektu statutu związku rozwojowego, przeprowadzenie wymaganych uzgodnień oraz wystąpienie z inicjatywą utworzenia związku rozwojowego w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Rada Ministrów, po rozpatrzeniu inicjatywy w trybie określonym w ustawie, jeżeli spełnione będą przesłanki ustawowe, wyda rozporządzenie tworzące konkretny związek rozwojowy. Ze względu na konieczność przeprowadzenia postępowania poprzedzającego wydanie takiego rozporządzenia oraz przygotowania organizacyjnego i finansowego nowo tworzonego związku przyjmuje się, że najwcześniejszym możliwym terminem utworzenia związku rozwojowego będzie dzień 1 stycznia 2028 r.

Powyższe rozróżnienie ma również istotne znaczenie z punktu widzenia skutków finansowych projektowanej regulacji. Samo wejście w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2027 r. nie spowoduje powstania kosztów budżetu państwa związanych z bieżącym funkcjonowaniem związków rozwojowych, ponieważ związki te nie będą jeszcze w tym okresie funkcjonować. W konsekwencji wydatki budżetu państwa bezpośrednio związane z funkcjonowaniem utworzonych związków rozwojowych będą mogły powstać najwcześniej od dnia 1 stycznia 2028 r.

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 JST- Związkowi Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Unii Metropolii Polskich, Związkowi Miast Polskich, Związkowi Powiatów Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Organizacji Samorządowych, Związkowi Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt był poddany konsultacjom publicznym w lutym 2026 r. W ramach konsultacji został ponownie skierowany do wskazanych powyżej podmiotów, jak również udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2026 r. poz. 404) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936). Żaden podmiot nie zgłosił

zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Konsultacje publiczne zostały wyznaczone na 21 dni od dnia otrzymania projektu. Powyższy czas uznano za wystarczający i optymalny na odniesienie się do materii będącej przedmiotem projektowanej ustawy biorąc pod uwagę przedmiot, zakres i objętość oraz zakres podmiotów na które oddziałuje. Wyniki konsultacji zostały przedstawione w raporcie z konsultacji publicznych.

Rada Legislacyjna działająca przy Prezesie Rady Ministrów przedstawiła pozytywną opinię do projektu, wskazując że przedłożony projekt jest *propozycją rzeczywiście kompleksowej i horyzontalnej regulacji prawnej dotyczącej polityki miejskiej, a więc całego powiązanego ze sobą kompleksu działań prawnych, finansowych i planistycznych ukierunkowanych na zrównoważony rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych*. Zdaniem Rady, *przewidziane w Projekcie związki rozwojowe są nieporównanie lepiej spójnione do odgrywania centralnej i rzeczywiście sprawczej roli w prowadzeniu polityki miejskiej na obszarze jednostek samorządu terytorialnego tworzących dany związek rozwojowy (i składających się na miejski obszar funkcjonalny) niż jest to możliwe w ramach obecnie funkcjonujących rozwiązań instytucjonalnych*. Pozytywnie oceniono też przepisy dot. planowania rozwoju. W przekazanej opinii stwierdzono, że zaproponowane w ustawie instrumenty planistyczne *mogą w istotnym stopniu pomóc w lepszym rozpoznawaniu istniejących na danym obszarze potrzeb rozwojowych oraz mogą umożliwić efektywniejsze mobilizowanie dostępnych zasobów koniecznych dla ich zaspokajania*.

Projekt ustawy został skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Radę Dialogu Społecznego oraz Radę Działalności Pożytku Publicznego.

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 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.