

UWAGI W RAMACH UZGODNIEN Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych (UPR03)
Autor	Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Grzegorz Kubalski, Adrian Pokrywczyński
e-mail	biuro@zpp.pl
tel.	+48 18 477 86 00

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Uwaga ogólna	Ustawa wymaga zróżnicowania przewidywanych w niej narzędzi w zależności od wielkości miasta.	W uzasadnieniu projektu ustawy znalazła się sugestia, że związek rozwojowy będzie rodzajem „uniwersalnego związku metropolitalnego” adekwatnego do wszystkich dużych miejskich obszarów funkcjonalnych. Sugestia, że te same rozwiązania prawne będą adekwatne do obszaru funkcjonalnego Warszawy (przeszło 1,8 mln mieszkańców w samym mieście centralnym) i obszaru funkcjonalnego Tarnobrzega (niecałe 43 tys. mieszkańców w mieście centralnym) jest co najmniej humorystyczna, nie mówiąc już o tym że jest sprzeczna z przywoływaną w uzasadnieniu Krajową Polityką Miejską. Polityka ta wskazuje bowiem na konieczność stworzenia <u>dwóch</u>		

			odrębnych reżimów prawnych – jednego dla obszarów metropolitalnych (s. 53 i 54 Polityki), drugiego dla miejskich obszarów poza-metropolitalnych (s. 54 Polityki). Wyjaśnienia wymaga, dlaczego Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego projektując akty prawne postępuje wbrew dokumentowi, któremu samo patronowało.		
2.		Projekt całościowo wymaga zapewnienia właściwej roli powiatów, zwłaszcza w przypadku miast centralnych o względnie niewielkiej liczbie ludności.	Skoro w uzasadnieniu projektu ustawy autorzy przytaczają brzmienie Krajowej Polityki Miejskiej to warto jest przytoczyć fragment tego dokumentu: „Powiat, mimo wielu zadań własnych ważnych z perspektywy prowadzenia polityki rozwoju, nie pełni istotnej roli w jej kreowaniu i koordynowaniu. Potrzebne jest zwiększenie roli powiatu jako inicjującego proces opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego lub w przypadku opieszałości w tym zakresie, na poziomie powiązanych funkcjonalnie gmin.”. Projekt ustawy zamiast realizować to wskazanie w praktyce prowadzi do marginalizacji powiatów w obszarach funkcjonalnych miast – nawet jeśli miasto jest relatywnie małe i jest otoczone tzw. powiatem obwarzankowym. Związek Powiatów Polskich nie zamierza pozytywnie zaopiniować projektu, który nie realizuje przewidzianego w Krajowej Polityce Miejskiej wzmocnienia roli powiatów i nie dostrzega ich roli w zapewnianiu		

			ponadgminnych usług w obszarach funkcjonalnych miast. Niektóre konkretne propozycje znajdują się dalej w zestawieniu uwag, jednak uwaga ma szersze zastosowanie wymagając zmiany filozofii myślenia. Słuszne myślenie w kategoriach obszarów funkcjonalnych i ich wzmacniania nie może być sprowadzane do wzmacniania roli miasta centralnego kosztem otoczenia.		
3.	Art. 2 pkt 1	Pojęcie miasta centralnego powinno być zdefiniowane w oparciu o obiektywne kryteria geograficzne (np. liczba ludności powyżej 100 tys. mieszkańców) albo w oparciu o rolę miasta w hierarchii funkcjonalnej miast w Polsce (np. miasta tworzące metropolię ogólnokrajową, metropolię ponadregionalną lub aglomerację regionalną).	Przedmiotowy przepis – będący z literalnego punktu widzenia jedynie definicją – w praktyce definiuje zakres zastosowania projektowanej ustawy. Aktualna propozycja jest całkowicie nieakceptowalna. Konieczność stworzenia nowych narzędzi ustrojowych jest konieczna w obszarach cechujących się szczególnie intensywnymi powiązaniem funkcjonalnymi o dalszym zasięgu – zatem w obszarach funkcjonalnych największych miast. Status miasta na prawach powiatu – wbrew pierwotnym założeniom reformy samorządowej 1998 roku – nie został oparty na kryterium funkcjonalnym, ale w przeważającej większości na kryterium historycznym – pełnienia funkcji stolicy województwa do 1998 roku. Opieranie na takim kryterium ustawy pisanej bez mała trzydzieści lat później jest nieporozumieniem. Bo z jakich powodów Ciechanów, Piła i		

			Sieradz, które podjęły trzydzieści lat temu racjonalną decyzję o stworzeniu silnego, jednolitego powiatu po trzech dekadach mają się znaleźć w gorszej sytuacji niż te ośrodki miejskie, które patrzyły przede wszystkim na swój interes? Dlaczego liczące przeszło 65 tys. mieszkańców miasta takie jak Lubin, Inowrocław czy Stargard pozbawione są możliwości tworzenia związków rozwojowych skoro niektóre mniejsze od nich o 1/3 miasta taką możliwość mają? Co więcej – utrzymanie takiego brzmienia przepisu będzie w dłuższej perspektywie czasu prowokowało tendencje do rozszerzenia listy miast na prawach powiatu, co jest sprzeczne z ideą myślenia w kategoriach obszarach funkcjonalnych.		
4.	Art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1	Projekt ustawy praktycznie pomija problematykę trybu wystąpienia gminy należącej do związku rozwojowego z tego związku pozostawiając to materii statutowej (art. 10) w kontekście zachowania ciągłości przestrzennej.	Pojawia się pytanie czy gmina ma możliwość wystąpienia ze związku rozwojowego w sytuacji, gdy wiązałoby się to ze złamaniem zasady ciągłości przestrzennej określonej w art. 7 i 8.		
5.	Art. 8 ust. 2	Prośba o wyjaśnienie. W jakim trybie i terminie będzie wydawana opinia organu stanowiącego powiatu? Czy chodzi o art. 15?	W tym przepisie przyjmuje się niejako automatyzm przyjęcia powiatu do związku, jeśli rada powiatu nie wyrazi sprzeciwu. Pytanie jest czy powiat bierze udział w procedurze „od początku” po inicjatywie miasta centralnego czy dopiero, gdy wszystkie gminy z jego terenu wejdą w skład związku rozwojowego (związek zostanie już ukonstytuowany) co ma stanowić		

			podstawę do jego przyjęcia. Pytanie jest natury proceduralnej.		
6.	Art. 8 ust. 1 i 3	Potrzeba wyjaśnienia, czy wobec brzmienia tych przepisów do związku rozwojowego może należeć powiat, jeśli żadna z jego gmin do związku nie przystąpiła. Widzimy tu możliwość dwóch interpretacji.	W poprzednim podejściu do opiniowania projektu uzyskaliśmy odpowiedź, że aby powiat mógł przystąpić do związku rozwojowego musi do niego przystąpić co najmniej jedna gmina z jego terenu. Pomijając racjonalność takiego rozstrzygnięcia, podkreślamy, że nie wynika ono z brzmienia art. 8 ust. 3 projektu ustawy. Do związku rozwojowego nie należą wszystkie gminy z obszaru tego powiatu również wtedy gdy do związku rozwojowego nie należy żadna gmina.		
7.	Art. 8 ust. 1 pkt 2	Przepis wymaga sprawdzenia.	Przepis ten w obecnym kształcie stał się niezrozumiały. W stosunku do poprzedniej wersji projektu ustawy wypadło z niego słowo „każda” mające na celu przeciwdziałanie powstaniu pierścienia jednostek należących do związku rozwojowego wokół gminy nie należącej do związku. Po usunięciu słowa „każda” przepis sprowadza się do mało sensownej normy, że do związku musi należeć przynajmniej jedna gmina, która jest w całości otoczona gminami należącymi do związku. Być może chodziło tu o zapewnienie, że do związku rozwojowego będzie należał w całości pierwszy wianuszek gmin wokół ośrodka centralnego, ale bardziej		

			prawdopodobny jest błąd legislacyjny.		
8.	Art. 11	Być może należałoby rozbudować przepisy dot. przystępowania związków rozwojowych do stowarzyszeń, tak aby uniknąć wątpliwości w zakresie ustalania prawa głosu albo w ogóle zrezygnować z tego zapisu.	W doktrynie przyjmuje się, że zgodnie z zasadą demokracji wewnętrznej wszyscy członkowie stowarzyszenia mają równe głosy. Z istoty stowarzyszenia wynika niedopuszczalność przyznania niektórym członkom lub grupom członków innej ilości głosów, niż pozostałym; wyraża się ona w formule „jeden członek - jeden głos”. Równość głosów na walnym zebraniu członków jest podstawowym przejawem równości członków korporacji demokratycznej (P. Suski [w:] Komentarz do ustawy - Prawo o stowarzyszeniach [w:] Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz, wyd. IV, Warszawa 2011, art. 11.). Stosując tę zasadę w przypadku stowarzyszeń zrzeszających poszczególne JST i związki rozwojowe może dojść do sytuacji nadreprezentacji prawa głosu (w przypadku, gdy samorządy są jednocześnie członkami stowarzyszenia i członkami związku rozwojowego) albo przeciwnie (w przypadku, gdy np. 5 gmin tworzyłoby związek rozwojowy, który miałby prawo jednego głosu i jednocześnie żadna nie byłaby samodzielnym członkiem stowarzyszenia). Odpowiedź udzielona w poprzednim etapie opiniowania rozmięła się z podniesionym problemem. Argument, że pozostaje to domeną		

			regulacji statutowej poszczególnych stowarzyszeń jest chybiony, bo jak zostało wskazane, owa swoboda statutowa, jest ograniczona.		
9.	Art. 10 ust. 5, art. 14 ust. 4 pkt 4	Należy rozstrzygnąć czy między opiniowaniem projektu statutu przez organy stanowiące, a pierwszym zgromadzeniem mogą w projekcie nastąpić zmiany.	Przepisy dotyczące przyjmowania pierwszego statutu zostały poprawione, natomiast pozostaje kwestia proceduralna – czy projekt statutu może zostać zmieniony przez pełnomocnika już po powołaniu związku rozwojowego, ewentualnie czy zgromadzenie może zmienić przedłożony ministrom i Radzie Ministrów projekt, na bazie którego de facto jest wydawana decyzja o powołaniu związku.		
10.	Art. 14 ust. 1	Utworzenie związku rozwojowego nie może być nie popartą niczym inicjatywą organu wykonawczego.	Przypomnieć należy, że w polskim ustroju samorządowym to rada jest organem stanowiącym i kontrolnym. Przepis przyznający prezydentowi miasta centralnego prawo do samodzielnej inicjatywy w zakresie utworzenia związku rozwojowego najwyraźniej zapomina o tym fakcie. Inicjatywa organu wykonawczego powinna być poprzedzona uchwałą właściwej rady. Tak samo w przypadku związków rozwojowych obejmujących więcej niż jedno miasto centralne powinna być wymagana uprzednia zgoda obu organów stanowiących. Przy obecnej propozycji prezydent miasta centralnego może doprowadzić do utworzenia związku rozwojowego wbrew radzie, której podlega.		

11.	Art. 14 ust. 5 pkt 1	Wymaga wyjaśnienia.	Jakie to kompetencje zgromadzenia ma realizować pełnomocnik przed pierwszą sesją zgromadzenia?		
12.	Art. 15-16	Proponowana procedura jest dalece kontrowersyjna i w praktyce zdaje poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na łaskę Rady Ministrów – działającą ewentualnie w interesie prezydenta miasta centralnego.	Obecny kształt przepisów nie tylko pozostawia pełną dowolność Radzie Ministrów, co nie daje nawet elementarnej gwarancji samodzielności jednostek, które mają wejść w skład związku rozwojowego. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wyrażają jedynie opinię, która następnie nie musi być uwzględniona. Trudno zatem przyjąć, że mamy do czynienia ze zrzeczeniem (por art. 7), choć projektodawca próbuje do tego przekonać.		
13.	Art. 16	Brakuje stwierdzenia co się dzieje, jeśli Rada Ministrów nie chce wydać takiego rozporządzenia – np. decyzją polityczną nie podejmuje tematu. Czy ma podstawę do odmowy (wtedy powinno to przybrać formę decyzji lub innego aktu z zakresu administracji, która pozwoli poddać zasadność takiej odmowy kontroli sądownoadministracyjnej) czy samo złożenie poprawnego wniosku obliguje ją do powołania związku. Zwracamy też uwagę, że sztywna data 1 stycznia, o której mowa w ust. 3, na utworzenie, reorganizację lub likwidację związku może nie być odpowiednio długa do przeprowadzenia takich działań, jeśli rozporządzenie Rady	W pierwotnych założeniach do projektu ustawy, przepis przewidywał termin 3 miesięcy na wydanie takiego rozporządzenia (choć bez skutków dotyczących braku jego wydania, na co zwracaliśmy uwagę). Teraz nie jest pewne czy rząd może taki wniosek „mrozić”, co nie powinno mieć miejsca, by nie trzymać wnioskujących samorządów w niepewności.		

		Ministrów zostanie wydane pod koniec roku.			
14.	Art. 17 ust. 5 – w zakresie sukcesji	Po co wyróżniać w sposób szczególny prawa i obowiązki w zakresie prawa cywilnego oraz prawa pracy, skoro bardziej dyskusyjne mogą być prawa i obowiązki w zakresie prawa administracyjnego? Nadal wydaje się, że rozwiązanie jest niespójne z mechanizmem przekształcenia istniejącego związku. Na usprawiedliwienie autorów należy wskazać, że analogiczny błąd występuje w przypadku związków powiatowo-gminnych. Jeśli mechanizm dotyczy przekształcenia istniejącego związku to oznacza, że w sposób naturalny ma on wszelkie prawa i obowiązki dotychczasowego związku; jeśli natomiast jest mowa o wstąpieniu we wszelkie prawa i obowiązki dotychczasowego związku to musimy mieć nowy podmiot, który na zasadzie sukcesji uniwersalnej przejmuje prawa innego podmiotu.	Prosimy o wyjaśnienie.		
15.	Art. 17 ust. 5 – w zakresie „sukcesji” ZIT	Jeżeli przez zapis ust. 5 należy rozumieć, że z dniem utworzenia związku rozwojowego ZIT przestaje istnieć, a w jego prawa i obowiązki wstępuje związek rozwojowy, to co w sytuacji gdy gmina należąca do tej pory do ZIT nie chce przystąpić do związku rozwojowego, ponieważ nie chce wchodzić w prawa i obowiązki związku rozwojowego?	Czy w ten sposób niektóre gminy nie zostaną wykluczone? Warto byłoby przeanalizować sytuację, w której gmina należąca dotychczas do ZIT-u, nie chce przynależeć do związku rozwojowego. Czy w ten sposób wiele gmin nie zostanie wykluczonych? Kwestia miała zostać przeanalizowana, ale przepis od ostatniego projektu w zasadzie		

			pozostał bez zmian (poszerzono o funkcję partnerstwa).		
16.	Art. 19	Procedura likwidacji związku jest opisana bardzo skąpo. Zwracamy po raz kolejny uwagę, że ustawa przyznałaby nieproporcjonalnie duże uprawnienie w tej kwestii organowi wykonawczemu miasta centralnego – w zasadzie to od wyłącznej woli miasta centralnego zależy trwanie związku, choćby wszystkie jednostki dookoła chciały jego rozwiązania.	Choć zgodnie z zapowiedzią przepisy miały być doprecyzowane nie nastąpiło to – w szczególności w zakresie skutków prawnych i finansowych likwidacji związku. Dalej też w ustawie jest kuriozalny art. 19 ust. 2 z którego wynika, że uchwała zgromadzenia związku rozwojowego w sprawie likwidacji związku będzie bezskuteczna, jeśli nie uzyska akceptacji... prezydenta miasta centralnego. Najwyraźniej w tym miejscu zabrakło już nawet stworzenia pozorów, że związek rozwojowy jest bytem samodzielnym.		
17.	Art. 23 ust. 1 pkt 1	Wykreślić.	Skoro związek rozwojowy ma w założeniu grupować wszystkie jednostki należące do obszaru funkcjonalnego to pozostawienie możliwości powierzania zadań spoza związku będzie czynnikiem utrudniającym realizację tego celu.		
18.	Art. 22 – w zakresie określania zadań powierzonych	Sugerujemy przeredagować albo znacząco rozszerzyć ten przepis. Obecne brzmienie jest co najmniej niejasne.	Ust. 1 przesądza, że katalog zadań powierzonych, sposób ich wykonywania określa statut. Sugerowałoby to, że w statucie musi się znaleźć konkretny katalog realizowanych zadań. Z drugiej strony ust. 3 wskazuje, że powierzenie zadań następuje na podstawie zgodnych uchwał zgromadzenia oraz organu stanowiącego powierzającej lub powierzających jednostek samorządu terytorialnego. Możliwość ta nie jest jednak ograniczona wyłącznie do katalogu		

			z ust. 1. Oznacza to, że albo każdorazowo ma następować aktualizacja statutu, albo też statut ma przewidywać teoretyczny zakres zadań – wypełniany dopiero wraz z podjęciem odpowiednich uchwał.		
19.	Art. 24	Wykreślić.	Duże wątpliwości budzi idea powierzania zadań własnych związku rozwojowego jednej z jednostek samorządu terytorialnego wchodzącej w jego skład. Rozwiązanie to może prowadzić do powstawania związków – wydmuszek, których celem jest jedynie pozyskiwanie środków na realizację zadań – zwykle przez miasto centralne. Już obecny stan prawny przewiduje możliwość realizacji przez jedną z jednostek samorządu terytorialnego zadań innej jednostki – narzędziem temu służącym są porozumienia. Konstrukcja, w której tworzony jest związek rozwojowy po to tylko, aby przekazał swoje zadania miastu centralnemu – pozbawiając tym samym w praktyce decyzyjności pozostałe jednostki samorządu terytorialnego jest nieakceptowalna. Argumenty przytoczone przez Ministerstwo przy wcześniejszym opiniowaniu tylko i wyłącznie potwierdziły zasadność uwagi. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa intencją projektodawcy jest zapewnienie możliwości wykorzystywania		

			struktur organizacyjnych mających dorobek, doświadczenie oraz wyspecjalizowaną kadrę. W takiej sytuacji związek rozwojowy powinien korzystać z istniejących zasobów. Innymi słowy – ośrodek centralny dysponuje odpowiednimi zasobami, ale nie może przekonać otoczenia do współpracy. Dostaje więc narzędzie do tego, aby ponad głowami okolicznych gmin dzięki przychylności Rady Ministrów stworzyć związek rozwojowy, a potem przejąć jego zadania obciążając kosztami otoczenie.		
20.	Dział 2 – Rozdział 4	Ustawa powinna wprowadzić możliwość pracy organu wykonawczego i powoływanych komisji z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość.	Mimo zapewnień w ramach konsultacji, nie wprowadzono takiego przepisu.		
21.	Art. 29 ust. 2	Sygnalizujemy, że zaproponowany przepis jest wyrazem trendu do minimalizacji znaczenia organów stanowiących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – mimo że zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego to właśnie zgromadzenia stanowią istotę samorządu.	Jest to tym istotniejsze, że w zakresie właściwości zgromadzenia znajduje się podejmowanie decyzji rozwojowych, które mogą pozostawać w sprzeczności z wolą organów stanowiących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Uwaga ta została częściowo uwzględniona poprzez wprowadzenie możliwości opiniowania projektów aktów prawnych przez organy stanowiące czy utworzenie konwentu przewodniczących organów stanowiących. Nie zmienia to jednak istoty problemu – w organie stanowiącym związku rozwojowego zasiadają wyłącznie przedstawiciele organów wykonawczych i to oni podejmują		

			decyzje bez konieczności uzyskania dla nich jakiejkolwiek autoryzacji ze strony własnej rady.		
22.	Art. 30 pkt 4 w zw. z art. 31	Przepisy są napisane w sposób, który nie pozwala jasno określić zakresu kompetencji zgromadzenia związku rozwojowego w stosunku do poszczególnych JST.	Przed wszystkim nie wiadomo czy i w jakim zakresie uchwały harmonizujące będą wiązały samorządy – obecne brzmienie projektu sugeruje, że uchwały te będą niejako władczą formułą działania związku w stosunku do członków w kontekście konkretnych zadań publicznych, co budzi wątpliwości systemowo-konstytucyjne (kwestia podległości). Nie jest też jasne czy będą mogły odnosić się do zadań innych niż zadania własne lub powierzone związkowi rozwojowemu. Jednocześnie wbrew rozstrzygnięciu uwagi nie widać śladu nadania tej uchwale charakteru czysto intencyjnego.		
23.	Art. 36 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 37	Podtrzymujemy naszą zasadniczą uwagę z prekonsultacji dotyczącą wagi głosów, a przez to roli jaką będą odgrywać poszczególne jednostki w ramach związków.	Proponowane rozwiązanie w praktyce może oznaczać, że wszystkie decyzje są podejmowane wolą miasta centralnego. W przypadku spraw dotyczących powiatów jest to jeszcze bardziej rażące, gdyż nawet przy porównywalnej wielkości jednostek (np. miasta na prawach powiatu i powiatu obwarzankowego) wagi 100% i maksimum 30% daje głos decydujący miastu. Uwaga ta była już przez nas podnoszona i została odrzucona bez żadnego uzasadnienia. Podkreślamy zatem jeszcze raz, że rozwiązanie takie jest niemożliwe do		

			zaakceptowania. Proponujemy jednocześnie, aby była możliwość ustalania w statucie związku rozwojowego bardziej restrykcyjnych zasad głosowania dla wybranego zakresu spraw np. zmiany statutu.		
24.	Art. 41	Wprowadzić zakaz łączenia członkostwa w organie wykonawczym związku rozwojowego z byciem piastunem organu wykonawczego gminy członkowskiej lub członkiem organu wykonawczego powiatu członkowskiego.	Obecne brzmienie przepisu jest napisane pod kątem i w interesie prezydentów ośrodków centralnych. O ile bowiem wyklucza się powołanie do organu wykonawczego któregośkolwiek z radnych to już nie dotyczy to organu wykonawczego. A w przypadku miasta centralnego może to definitywnie przesądzić o jego przewadze ustrojowej w ramach związku.		
25.	Art. 48 i 51	Wydaje się, że zapisy są niewystarczające.	Konieczne jest dokonanie zmian w ustawie o pracownikach samorządowych oraz rozporządzeniu o wynagradzaniu pracowników samorządowych. Projekt nie zakłada nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych.		
26.	Art. 49 ust. 1 pkt 3	Przepisy o wspólnym prowadzeniu jednostki budżetowej/zakładu budżetowego są niezgodne z ustawą o finansach publicznych, samorządowymi ustawami ustrojowymi, ustawą o pracownikach samorządowych.	Nie wiadomo kto w takim układzie miałby wydawać upoważnienia kierownikowi jednostki, ustalać plan wydatków, wykonywać czynności pracodawcy względem kierownika jednostki, na czyją rzecz zaciągane byłyby zobowiązania oraz rozliczny VAT (centralizacja).		
27.	Art. 45 w zw. z art. 51	Ponownie zwracamy uwagę, że konieczna jest raczej nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych.	O ile w przypadku skarbnika można domniemywać, że byłby on zatrudniany na podstawie powołania, to w przypadku		

			sekretarza nie jest wiadome jaki miałby być jego status. Zwracamy ponadto uwagę, że przyjęcie iż sekretarz byłby powoływany, a nie zatrudniany na podstawie umowy o pracę (tak jak jest obecnie w jednostkach samorządu terytorialnego), powoduje, że nie będą miały do niego zastosowania przepisy rozdziału 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Chyba że projektodawcy uznają, że i tak te przepisy są stosowane. Prosimy o wyjaśnienie.		
28.	Art. 54 i art. 114	Przepisy o stanowieniu aktów prawa miejscowego przez związek rozwojowy mogą być w naszym przekonaniu niezgodne z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP.			
29.	Art. 70	Zaproponowane dodatkowe finansowanie wynikające z uchwalenia konkretnych dokumentów jest do przedyskutowania pod kątem zasad sprawiedliwości.	Pomimo zgłaszanych przez nas uwag na wcześniejszym etapie prac dalej pozostały regulacje, które promują przejmowanie przez związek rozwojowy zadań z zakresu organizacji publicznego transportu zbiorowego, nawet jeśli na danym obszarze już funkcjonuje np. związek powiatowo-gminny, który ze względu na skalę działania nie może zostać przekształcony w związek rozwojowy.		
30.	Art. 70	Zwracamy również uwagę na fakt, że skala zwiększenia środków powinna być zróżnicowana w zależności od tego, czy zintegrowany transport publiczny na danym obszarze obejmuje również transport kolejowy, czy nie.	Choć znacząco ułatwia on organizowanie transportu to jednocześnie drastycznie podnosi koszty.		

31.	Art. 71 ust. 6	Naliczenie części stałej składki rocznej od powiatów powinno być oparte: 1) na dochodach z obszaru gmin wchodzących w skład związku rozwojowego; 2) zmniejszone o taki sam wskaźnik o jaki zmniejszona jest siła głosu powiatu.	<i>No taxation without representation.</i> Skoro projektodawcy uznali za zasadne obniżenie siły głosu powiatu względem miasta na prawach powiatu to niezrozumiałe jest zachowanie pełnej proporcji przy kwestii ustalenia wysokości części stałej składki rocznej.		
32.	Art. 76 ust. 2	Definicja wymaga doprecyzowania.	Sens przyjmowania karty rozwoju pojawia się wówczas, gdy ma ona obejmować jedną z dwóch kategorii zadań: • Zadania realizowane wspólnie przez związek rozwojowy i samorząd województwa/administrację rządową; • Zadania realizowane przez samorząd województwa lub administrację rządową na terenie związku rozwojowego. W obecnym brzmieniu równie dobrze karta rozwoju może obejmować przedsięwzięcia własne związku rozwojowego albo wchodzących w jego skład jednostek samorządu terytorialnego – co nie ma sensu.		
33.	Dział 3 rozdział 4	Uporządkowania wymaga zasada ustalania OPZ i OChIF.	Uwaga ta była już zgłaszana i pomimo dokładnego opisu najwyraźniej niezrozumiana przez projektodawców. Istota problemu sprowadza się do pytania czy obszary priorytetowego zagospodarowania (i odpowiednio ochrony istniejących funkcji) zostają określone poprzez strategię		

			rozwoju ponadlokalnego (art. 79 ust. 1), czy dopiero przez uchwałę rady gminy (art. 81). Skoro chodzi o uzyskanie sekwencyjności to oznacza, że na poziomie strategii nie tyle są wyznaczane obszary OPZ i OChIF ale tereny, na których MOGĄ być wyznaczone obszary OPZ i OChIF.		
34.	Art. 80 ust. 3	Przepis w zasadzie nie zmienił swojej treści od momentu konsultacji publicznych.	Nie jest jasny zapis mówiący o tym, że w obliczeniach chłonności / zapotrzebowania w ramach OPZ obszar związku rozwojowego uwzględnia się jako całość, a nie sumę zapotrzebowania poszczególnych gmin należących do związku. Obliczenia w ramach OPZ, zgodnie z zapisami tego ustępu, bazują na metodyce obliczania chłonności na potrzeby sporządzania planu ogólnego. Ona bazuje z kolei na danych przypisywanych do gmin (oprócz demografii dotyczą one również standardu powierzchni użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca). W projekcie ustawy nie ma mowy o tym, że ustalenia OPZ mogą stanowić wyjątek względem ustaleń planów ogólnych gmin w zakresie zapotrzebowania. Uwaga ta miała być uwzględniona poprzez poprawę redakcji przepisu. Nie nastąpiło to.		
35.	Art. 81 ust. 3 i art. 83 ust. 3	Należy wprowadzić obowiązki wynikające z ustanowienia OPZ i OChIF – a nie jedynie korzyści.	Wyznaczenie tych terenów wiąże się bowiem w praktyce z samymi korzyściami, bez poważniejszych ograniczeń, np. wyznaczenie obszarów priorytetowego zagospodarowania nie oznacza, że		

			ma nastąpić ograniczenie działań na innych obszarach – tak aby ukierunkować ruch inwestycyjny na dany obszar. W tej sytuacji oba rozwiązania budzą zastrzeżenia.		
36.	Art. 81 ust. 3 pkt 5 i 6 oraz art. 83 ust. 3 pkt 4 i 5	Wymaga doprecyzowania, co stanowiłoby punkt odniesienia przy opiniowaniu i uzgadnianiu przez związek rozwojowy odpowiednio projektów mpzp i dwz.	Zgodnie z informacją z poprzedniego opiniowania uwaga miała być uwzględniona. Nie dostrzegamy tego w przedłożonym tekście.		
37.	Art. 84	Proponujemy zmianę słowa z ust. 1 z „uzgadniania” na „opiniowanie”.	W chwili obecnej strategii rozwoju gmin nie są uzgadniane z żadnym podmiotem (są opiniowane).		
38.	Art. 85 ust. 1	Błędne sformułowanie.	Pojęcie organizatora publicznego transportu zbiorowego jest określone w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym wraz ze wskazaniem jego zadań. Posłużenie się tutaj tym samym pojęciem, którego zakres jest odmienny (i płynny ze względu na różne modele integracji) jest błędem.		
39.	Art. 86 ust. 1 pkt 3 lit. c	Niedookreślony zakres przepisu.	Projektodawcy posłużyli się pojęciem „metropolitalnych przewozów pasażerskich” nie zauważając, że w przypadku zaproponowanego modelu metropolitalnego zaproponowana definicja metropolitalnych przewozów pasażerskich prowadzi do zbioru pustego desygatów.		
40.	Art. 87 ust. 2 pkt 4	Wykreślić.	Z zaproponowanego brzmienia przepisu wynika, że związek rozwojowy będzie podejmował za organizatorów decyzje dotyczące tego w jakim trybie mają zawrzeć umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Wydaje się, że jest to uprawnienie za daleko idące i nie		

			mające uzasadnienia w integracji systemu. Odrębną kwestią jest błędna terminologia. W przedmiotowym przepisie zamiast słowa „przewoźnikami” powinno być „operatorami”.		
41.	Art. 87 ust. 4 zd. 2	Wykreślić.	Jest to jeden z przepisów, które są tak absurdalne, że trudno zrozumieć jaki był ich cel. Okazuje się bowiem, że związek komunalny zajmujący się publicznym transportem zbiorowym musi zawrzeć porozumienie ze związkiem rozwojowym, aby dla przewozów poza granicami związku rozwojowego nie być zmuszonym do stosowania standardów określonych przez związek rozwojowy. Mówiąc krócej – związek rozwojowy rozciąga w ten sposób swoje władztwo na cały obszar większego od niego związku komunalnego (sic!).		
42.	Dział 4	Brak nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych.	Konieczna ze względu na kreowanie funkcji w związku rozwojowym odpowiadających stanowiskom w strukturach samorządowych.		
43.	Art. 112 pkt 3 – w zakresie układów terytorialnych (dodawany art. 75b ustawy o samorządzie powiatowym)	Cel można osiągnąć prostszymi metodami.	Od początku prac nad ustawą wskazujemy, że wystarczającą zmianą byłoby zmodyfikowanie art. 5 ust. 2 ustawy w sposób umożliwiający powierzanie przez gminy zadań powiatom do realizacji. Jeśli jednak ambicją autorów projektu jest stworzenie nowej instytucji prawnej to apelujemy o to, aby nie była ona		

			definiowana w sposób budzący wątpliwości: • cecha wielostronności jest niezrozumiała. Jeśli wielostronność rozumiemy jako przeciwieństwo jednostronności to jednostronnych porozumień komunalnych nie ma, jeśli natomiast oznacza to więcej niż dwustronność to jest sprzeczne z dalszą częścią przepisu; • ustawy ustrojowe posługują się pojęciem „porozumienia” bez dodania przymiotnika „komunalny”, więc jego użycie w tym przepisie nie wydaje się potrzebne; • przepis nie daje wskazania, czy w danym powiecie można stworzyć jeden układ terytorialny, czy więcej. Redakcja sugerowałaby założenie, że ma to być każdorazowo jeden układ o ewentualnym innym zakresie z poszczególnymi gminami – tyle że byłoby to nieracjonalne, bo wówczas wola przekazania kolejnych zadań przez jedną z gmin wymagałaby akceptacji wszystkich gmin tworzących z powiatem układ terytorialny. Art. 75b ust. 4 i tak będzie przepisem martwym z uwagi na brak regulacji dot. tego jak przekształcenie czy wspólne prowadzenie jednostek miałyby się w praktyce odbywać. Po raz	
--	--	--	---	--

			kolejny również brak spójności z ustawą o finansach publicznych.		
44.	Art. 123 pkt 7	W skład komitetu koordynacyjnego, z uwagi na charakter realizowanych zadań, powinno wchodzić co najmniej 3 przedstawicieli KWRiST (z poziomu samorządu województwa, powiatu i gmin).	Uwaga ta została odrzucona ze wskazaniem, że w zakresie dyskusji nad kartami rozwoju zostanie wprowadzona taka praktyka dopraszania przedstawicieli organizacji samorządowych. Oczekujemy na wskazanie, w jaki sposób ta praktyka będzie wdrożona.		
45.	Art. 126 pkt 1 lit. a tiret drugi	Definicja niezgodna z filozofią ustawy.	Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym opiera się na zdefiniowaniu sieci transportowej złożonej z poszczególnych linii – na których z określoną częstotliwością jeżdżą środki transportu. Przewóz uzupełniający został zdefiniowany jako przewóz realizowany w celu zapewnienia minimalnego standardu komunikacyjnego, który opiera się również na minimalnej liczbie połączeń. Oznacza to sytuację, w której np. w ramach przewozów powiatowych realizowany jest przejazd po danej linii z mniejszą częstotliwością niż wymagana minimalnym standardem komunikacyjnym. Wówczas potencjalnie po tej samej linii musi być zrealizowany przewóz uzupełniający – przez innego organizatora publicznego transportu zbiorowego. Co więcej – ta sama linia będzie ujęta w drugim planie transportowym. Wydaje się, że konstrukcja powinna opierać się na założeniu, że jeśli dana linia komunikacyjna spełnia wymogi przestrzenne to jej organizator		

			musi zapewnić również wymóg częstotliwości – najwyżej z dopłatą ze strony związku rozwojowego.		
46.	Art. 126 pkt 2 w zakresie dodawanego art. 5a ust. 1	Wymaga poprawek: 1) we wszystkich tiret – zastąpienie liczby połączeń liczbą par połączeń; 2) w tiret pierwszym – przejścia na pojęcie „linii łączącej sołectwo z miastem centralnym”; 3) w tiret drugim – określenia, dokąd ma prowadzić linia z miejscowości, w której znajduje się urząd gminy; 4) w tiret trzecim – zastanowienia się czy przepis odpowiada zamierzeniu (w obecnym kształcie dopuszcza zaistnienie sytuacji, w której dwa miasta w ramach związku rozwojowego są połączone tylko między sobą); 5) redakcyjnie: zamiast tiret powinny być litery.			
47.	Art. 135	Sugerujemy skreślenie.	Odnosnie zmiany ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – sugerowalibyśmy odłożenie prac nad ewentualną nowelizacją tej ustawy w ramach prac nad projektem ustawy o zrównoważonym rozwoju miast. Obecna ustawa (w tym w zakresie katalogu zadań jakie może wykonywać CUS) jest niespójna z przepisami szczególnymi, sama ustawa wymaga dogłębnej nowelizacji. Obecne przepisy wręcz zniechęcają samorządy do		

			tworzenia CUS-ów, a te które dotychczas powstały w większości były utworzone w związku z pozyskaniem finansowania na ten cel ze środków PO WER.		
--	--	--	---	--	--