

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJŃSKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/320/25

Warszawa, 15 grudnia 2025 roku

**Zespół ds. Wdrażania
Krajowej Polityki Miejskiej**

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Szanowni Państwo,

w związku z prośbą o przekazanie uwag do wstępnych założeń do Ustawy o zrównoważonym rozwoju miast proszę przyjąć następujące stanowisko Związku Powiatów Polskich.

Uwagi ogólne

Projekt ustawy w proponowanym kształcie podporządkowany jest specyficznemu sposobowi myślenia o zintegrowanym rozwoju terytorialnym. Choć rozwój taki wymaga myślenia przede wszystkim w kategoriach obszarów funkcjonalnych to nawet w samym tytule jest mowa nie o zrównoważonym rozwoju obszarów funkcjonalnych, lecz miast. Kierunkuje to część rozwiązań – włącznie z preferowaniem interesów miasta centralnego kosztem innych jednostek. Paradoksalnie ustawa w takim kształcie może przyczynić się do pogłębienia różnic w dostępie do usług publicznych, w szczególności na terenach wiejskich położonych na obrzeżach powiatów ziemskich. W szczególności wobec wprowadzenia priorytetu dla związków rozwojowych w obszarze organizacji transportu pogłębić się może wykluczenie komunikacyjne. Projekt ustawy co prawda nie zabrania jednostkom peryferyjnym udziału w związkach rozwojowych, niemniej jednak ograniczenia zawarte w art. 8 projektu, mogą skutecznie uniemożliwić zainteresowanej gminie udział w związku rozwojowym.

Same związki rozwojowe z trudnością przechodzą test brzytwy Ockhama. O ile są one niezbędne dla zorganizowania sytuacji w obszarach metropolitalnych (kilku w Polsce, góra kilkunastu), to zarówno w odniesieniu do większości miast na prawach powiatu, jak i miast powiatowych zagadnienia objęte projektem

mogłyby być rozwiązane w ramach istniejących narzędzi prawnych przy ewentualnych korektach prawnych przy poczynieniu następujących obserwacji:

- w przypadku miast centralnych nie będących miastami na prawach powiatu powiat stanowi w praktyce ich obszar funkcjonalny, a tym samym wystarczające byłoby wzmocnienie roli powiatu w kształtowaniu polityki rozwoju;
- w przypadku wielu miast centralnych będących miastami na prawach powiatu obszar funkcjonalny miasta tworzy to właśnie miasto wraz z powiatem obwarzankowym. W tym przypadku adekwatne byłoby wprowadzenie odpowiednich rozwiązań odnośnie współpracy.

Zamiast tego przewidywane jest powszechne tworzenie związków rozwojowych. Z punktu widzenia ustrojowego można odnieść wrażenie, że projekt tworzy z nich swoisty czwarty poziom samorządu terytorialnego – zlokalizowany co do zasady między gminami a powiatami (jedynie w przypadkach obszarów metropolitalnych między powiatami a województwami), a jednocześnie opierający swoje funkcjonowanie na odpowiednim stosowaniu przepisów ustawy o samorządzie województwa. Abstrahując do problemów jakie rozwiązanie takie budzi w kontekście ograniczeń ustrojowych wynikających z Konstytucji RP, ewentualnych sporów kompetencyjnych, odpowiedzialności za realizację zadań publicznych, należałoby się raczej zastanowić nad tym, czy tańszym i skuteczniejszym sposobem na osiągnięcie celów przewidzianych w ustawie nie byłoby po prostu wzmocnienie samorządu powiatowego oraz ewentualnie wprowadzenie dodatkowych mechanizmów współpracy pomiędzy miastami na prawach powiatu tzw. powiatami obwarzankowymi.

Uwagi szczegółowe:

1) do art. 1 pkt 3:

Z dalszych przepisów ustawy wynika, że określa ona formy współpracy JST, które nie ograniczają się wyłącznie do prowadzenia polityki miejskiej. Treść art. 1 winna korespondować z dalszymi przepisami ustawy;

2) do art. 2 pkt 2:

Skoro ustawa jest dedykowana dla konkretnej grupy miast – wykraczających poza listę miast na prawach powiatu – uzasadnione byłoby raczej bazowanie na jednolitym wykazie zawartym w załączniku nr 1. Na pewno niefortunne legislacyjnie jest natomiast odrębne wyliczanie w przepisie „miast na prawach powiatu” i „innych miast wskazanych w załączniku nr 1 do ustawy” skoro załącznik nr 1 obejmuje wszystkie miasta, które mogą korzystać z dobrodziejstw ustawy. Gdyby podział miał być zachowany to załącznik nr 1 powinien zawierać wyłącznie listę miast nie będących miastami na prawach powiatu objętych przepisami ustawy;

3) do art. 5 pkt 3:

Biorąc pod uwagę wprowadzony słownik punkt powinien brzmieć: „3) związki komunalne i związki rozwojowe”;

4) do art. 6:

Przepis wydaje się zbędny ze względu na fakt, że praktycznie nie niesie z sobą żadnego waloru normatywnego;

5) do art. 8 ust. 1 w związku z ust. 3:

Projekt ustawy praktycznie pomija problematykę trybu wystąpienia gminy należącej do związku rozwojowego z tego związku pozostawiając to materii statutowej. W związku z tym pojawia się pytanie czy gmina ma możliwość wystąpienia ze związku rozwojowego w sytuacji, gdy wiązałoby się to ze złamaniem zasady ciągłości przestrzennej;

6) do art. 8 ust. 2:

Czy przywołany przepis oznacza, że powiat może wejść do związku rozwojowego nawet gdy żadna z gmin wchodzących w jego skład nie jest w związku?

7) do art. 8 ust. 3 pkt 2:

W naszej ocenie ten przepis wymaga przemyślenia. O ile jest jasne, że gmina która nie ma styczności z jednostkami należącymi do związku rozwojowego nie może wejść w jego skład (przypadek opisany w pkt 1) to wskazany przepis wskazuje, że gmina mająca styczność z gminami wchodzącymi w skład związku rozwojowego nie będzie mogła do niego przystąpić tylko dlatego, że domykałoby to pierścień wobec innej jednostki. Szczególny problem pojawi się, gdy będzie to dotyczyło dwóch jednostek i konieczne będzie ustalenie, która z nich wejdzie w skład związku rozwojowego, a która nie;

8) do art. 12 ust. 3:

Niezależnie od uwagi systemowej odnoszącej się do rozdziału 2 działu 3 (uwaga poniżej w odpowiednim miejscu) należy wskazać, że w obecnym kształcie odrębną opinię musiałby wydać organ stanowiący i organ wykonawczy. Nie jest jasne czy taki był zamiar projektodawców;

9) do art. 13:

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 samodzielny członkiem stowarzyszenia);

10) do art. 14:

W naszej ocenie artykuł ten jest wadliwie sformułowany. W przywołanych rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady nie ma literalnie mowy o „instrumencie rozwoju terytorialnego” – co sugerowałoby brzmienie przepisu. Jest tam mowa o narzędziach/formach wspierających zintegrowany rozwój terytorialny;

11) do działu 3 rozdział 2:

Sposób opisu utworzenia zespołu rozwojowego jest niekonsekwentny. W szczególności w przypadku tworzenia zespołu od zera następuje powołanie zespołu, który nie ma jeszcze przyjętego statutu, a mimo to ma już zacząć działać – w szczególności odbyć posiedzenie zgromadzenia i podjąć decyzję w sprawie zatwierdzenia statutu w trybie określonym w tymże statucie. Całość przepisów wymaga wnikliwego przeanalizowania pod kątem kompletności poszczególnych ścieżek, jak również zachowania systematyki aktu prawnego – przykładowo art. 11 i art. 12 ust. 3 i 4 dotyczą tworzenia związku i jako takie powinny się znaleźć w rozdziale 2, a nie pierwszym – tak jak do tej pory.

12) do art. 18 ust. 4:

Zaproponowane rozwiązanie jest kuriozalne i to na kilku poziomach. Możliwość przekształcenia dotychczasowych związków międzygminnych/powiatowo-gminnych w związek rozwojowy nie jest ograniczona wyłącznie do związków zintegrowanych inwestycji terytorialnych, lecz również realizujących wszelakie zadania publiczne, np. będących organizatorami publicznego transportu zbiorowego. Jak w takim razie wyobrazić sobie „wystąpienie ze skutkiem natychmiastowym” z dotychczasowego związku. I względem czego jest liczona ta natychmiastowość – wyrażenia opinii? Odrębną kwestią jest zastrzeżenie, że taki skutek występuje „o ile nie narusza to zasady ciągłości przestrzennej związku rozwojowego” – w takim przypadku jednostka, która nie chce być w związku rozwojowym zostanie do niego przymusowo wcielona?;

13) do art. 18 ust. 5:

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;

14) do art. 19 – uwaga ogólna:

W przepisach brakuje procedury rozwiązania/likwidacji związku rozwojowego;

15) do art. 19 ust. 2 pkt 1:

Zastosowanie tak sformułowanej wytycznej do wydania do rozporządzenia nie jest jasne. Nie wiadomo czy istnienie innych form współpracy ma być warunkiem pozytywnym czy negatywnym utworzenia związku rozwojowego;

16) do art. 19 ust. 4:

Przepisy nie wskazują, co dzieje się w przypadku nie wydania rozporządzenia w terminie. Odmowa wydania rozporządzenia powinna przybrać formę decyzji lub innego aktu z zakresu administracji rządowej, która pozwoli poddać zasadność takiej odmowy kontroli sądowoadministracyjnej;

17) do art. 23 - uwaga ogólna:

Art. 23 ustawy określa katalog zadań własnych związku rozwojowego. Po pierwsze katalog ten jest określony w bardzo ogólny, co może powodować problemy w zakresie właściwości przede wszystkim na linii gmina – związek rozwojowy, z uwagi na wynikającą z ustawy o samorządzie gminnym zasadę domniemania kompetencji oraz brzmienie proponowanego art. 23 ust. 3. Dla uniknięcia tego typu problemów być może warto byłoby zastosować podobny zabieg legislacyjny jak w ustawie o samorządzie powiatowym, gdzie wskazano, że powiat wykonuje zadania określone ustawami. Innymi słowy w przepisach szczególnych musi być wyraźnie określony katalog zadań, w których właściwy jest związek rozwojowy;

18) do art. 23 ust. 1:

Z uwagi na regulacje zawarte w dalszych przepisach ustawy (m.in. możliwość prowadzenia/przejęcia prowadzenia centrów usług społecznych konieczne jest uregulowanie zasad realizacji zadań zleconych samorządom z zakresu administracji rządowej, w tym trybu przepływu środków z dotacji celowych na zadania zlecone (art. 72 jest w tym zakresie niewystarczający);

19) do art. 23 ust. 4 pkt 2:

Sugerujemy skreślić ten przepis. Na etapie prac na statucie nie zawsze będzie możliwe ustalenie zasad dokonywania rozliczeń. Przy takim brzmieniu przepisu (zastrzeżenie uregulowania zasad

rozliczeń w statucie związku), nie będzie możliwe uszczegółowienie tych zasad w uchwale albo w odrębnym porozumieniu. Co więcej – użyte sformułowanie wydaje się niefortunne. Wydaje się, że określenia wymaga algorytm wyliczenia części zmiennej składki rocznej, a nie jej konkretna wysokość;

20) do art. 23 ust. 5:

Nie jest jasna wzajemna relacja między katalogiem zadań powierzonych w statucie (ust. 4 pkt 1), a zgodnymi uchwałami organów stanowiących związku rozwojowego oraz właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się, że wbrew literalnemu brzmieniu statut związku rozwojowego zawiera maksymalny potencjalny katalog zadań powierzonych, które faktycznie są powierzane w trybie ust. 5. W takim jednak przypadku nie ma sensu zastrzeżenie, że statut zawiera również sposób powierzenia – gdyż sposób jest określony w ust. 5.

Jednocześnie sygnalizujemy, że w obecnym brzmieniu (z uwagi na zasadę działania organów stanowiących JST na podstawie i w granicach prawa zakres) przedmioty uchwały ogranicza się wyłącznie do wyrażenia zgody na powierzenie związkowi zadań bez wskazania zasad na jakich ma się to odbywać. Te są przedmiotem odrębnego porozumienia;

21) do art. 24:

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;

22) do art. 24 ust. 2 pkt 2:

Sugerujemy skreślić ten przepis. Na etapie prac na statucie nie zawsze będzie możliwe ustalenie zasad dokonywania rozliczeń. Przy takim brzmieniu przepisu (zastrzeżenie uregulowania zasad rozliczeń w statucie związku), nie będzie możliwe uszczegółowienie tych zasad w uchwale albo w odrębnym porozumieniu;

23) do art. 24 ust. 3:

Z przepisu powinno wynikać, że szczegółowe zasady realizacji zadania własnego związku określa albo uchwała, o której mowa w tym przepisie albo odrębne porozumienie. W obecnym brzmieniu (z uwagi na zasadę działania organów stanowiących JST na podstawie i w granicach prawa zakres przedmiotowy uchwały ogranicza się wyłącznie do wyrażenia zgody na powierzenie JST realizacji zadań własnych związku rozwojowego bez możliwości dookreślenia jakichkolwiek szczegółów tej współpracy;

24) do art. 25 ust. 2:

Użyta terminologia jest zaskakująca. Starosta nie jest „zespolonym organem administracji rządowej” (sic!).

Niezależnie od tego zaproponowana w przepisie konstrukcja byłaby dopuszczalna pod warunkiem, że obszar terytorialny związku rozwojowego pokrywałby się z obszarem działania organu. Zwracamy również uwagę, że w obecnym stanie prawnym jedyną inspekcją zespoloną na poziomie powiatowym jest inspekcja nadzoru budowlanego. Funkcje organu w takim przypadku pełni powiatowy inspektor nadzoru budowlanego a nie starosta. Nie wiadomo jak miałyby wyglądać zawarcie porozumienia, o którym mowa w projektowanym przepisie w kontekście art. 86 ustawy Prawo budowlane;

25) do art. 28 ust. 1:

Dyskusyjne jest uznanie zgromadzenia związku rozwojowego jako organu arbitrażowego, skoro arbitraż realizuje komitet arbitrażowy (art. 32 ust. 1);

26) do art. 28 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;

27) do art. 28 ust. 3:

Zaproponowane brzmienie sugeruje, że zgromadzenie składa się z dwóch kategorii członków: delegatów mających prawo głosu i pozostałe osoby, które prawa głosu nie mają. Wydaje się, że w przywołanym przepisie bardziej chodziło o umożliwienie tym osobom uczestniczenia w posiedzeniach zgromadzenia;

28) do art. 29 pkt 3:

Skreślić słowo fundacji. Przepis jest wzorowany na ustawach samorządowych, niemniej jednak należy zauważyć, że w art. 45 ustawy o finansach publicznych wskazano, że ze środków publicznych nie można tworzyć fundacji na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach;

29) do art. 29 pkt 4 oraz art. 30 ust. 1:

Przepisy są napisane w sposób, który nie pozwala jasno określić zakresu kompetencji zgromadzenia związku rozwojowego. Ponadto nie wiadomo czy i w jakim zakresie uchwały harmonizujące będą wiązały samorządy oraz czy będą mogły odnosić się do zadań innych niż zadania własne lub powierzone związkowi rozwojowemu. W naszej ocenie przepis narusza zasady przyzwoitej legislacji.

Porządkowo należy dodać, że we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 30 ust. 1 jest błędne odwołanie do pkt 7 (powinno być odwołanie do pkt 4);

30) do art. 29 pkt 5 oraz art. 30 ust. 2:

Przepisy są napisane w sposób, który nie pozwala jasno określić zakresu kompetencji zgromadzenia związku rozwojowego. W szczególności w przepisie posłużono się nieostrymi pojęciami, takimi jak „zwiększenie sprawności działania” czy „optymalizacja wykorzystania zasobów publicznych”. Podobnie jak w przypadku poprzedniej uwagi, nie wiadomo czy uchwały będą mogły odnosić się do zadań innych niż zadania własne lub powierzone związkowi rozwojowemu.

Uwaga redakcyjna – we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 30 ust. 1 jest błędne odwołanie do pkt 8 (powinno być odwołanie do pkt 5);

31) do art. 29 pkt 6 oraz art. 30 ust. 2 bis:

W tym przypadku nie ulega już wątpliwości – w oparciu o brzmienie przepisu – że standardy dostępności i jakości usług społecznych mogą dotyczyć zadań jednostek samorządu terytorialnego, które nie zostały powierzone związkowi rozwojowemu. Jest to co najmniej dyskusyjne z punktu widzenia konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

W art. 30 w zakresie w jakim odnosi się do ustalania standardów dostępności błędnie oznaczono ust. 3 jako ust. 2 oraz zawarto błędne odwołanie do art. 29 pkt 9 (powinno być odwołanie do pkt 5);

32) do art. 31 ust. 1 i 2:

Skreślić „ze swego grona” lub skreślić ust. 2.

Należy rozważyć możliwość wskazania przez delegatów na zgromadzenie osób upoważnionych do zasiadania w ich imieniu w komitetach, ewentualnie znieść ust. 2. Przy obecnym brzmieniu prezydent względnie dużego miasta na prawach powiatu, jeżeli byłby delegatem na zgromadzenie związku gminnego składającego się np. z tego miasta i dwóch/trzech gmin ościennych musiałby osobiście uczestniczyć w posiedzeniach każdego z komitetów (z uwagi na wymóg reprezentacji większości populacji). Ponadto taki zapis mógłby wykluczać możliwość powołania komitetu arbitrażowego, z uwagi na ograniczenie wynikające z art. 32 ust. 3. Ponadto należałoby ustalić zasady wykluczenia z prac komitetu, jeżeli spór dotyczyłby jednostki samorządu terytorialnego, z którą powiązany jest delegat zasiadający w Komitecie Arbitrażowym;

33) do art. 32:

Koncepcja komitetu arbitrażowego jest bardzo kontrowersyjna;

34) do art. 33 ust. 2:

Wprowadzone ograniczenia sugerują, że pełne ukonstytuowanie się organów związku rozwojowego wymaga uczestnictwa w nim co najmniej kilkunastu jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest jasne, czy było to zamierzeniem pomysłodawców;

35) do art. 34:

Mając świadomość, że przepis ten był wzorowany na uprawnieniach radnych zawartych w ustawach samorządowych (te z kolei były wzorowane na uprawnieniach kontrolnych posłów i senatorów), sugerujemy skreślenie tego przepisu, przy jednoczesnym zwiększeniu uprawnień kontrolnych komitetu rewizyjnego. Należy zaznaczyć, że jednak występuje różnica pomiędzy funkcjami jakie pełnią radni a delegatami na zgromadzenie związku rozwojowego;

36) do art. 35 w związku z art. 37:

Wyrażamy poważne wątpliwości co do zaproponowanego rozwiązania. W praktyce może ono 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 obwarunkowego) wagi 100% i maksimum 30% daje głos decydujący miastu. 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;

37) do art. 36 ust. 3:

W przepisie zawarto błędne odwołanie do art. 34. Prawdopodobnie chodziło o art. 37 ust. 2;

38) do art. 39 oraz art. 31:

Powinna być wprowadzona możliwość pracy z wykorzystaniem środków komunikacji na odległość zarówno organu wykonawczego jak i komitetów;

39) do art. 40 ust. 1:

Wydaje się, że wymogi postawione są bardzo nisko. Z projektowanych przepisów generalnie nie wynika czy członkowie organu wykonawczego będą mieli status pracowników samorządowych. W art. 29 jest mowa tylko o kompetencji zgromadzenia do ustalania wynagrodzenia członków organu wykonawczego. Wymogi dla członków organów wykonawczych powinny być co najmniej takie jak dla pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie wyboru (patrz art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych).

Jednocześnie należy rozważyć, czy w skład organu wykonawczego mogą wchodzić osoby będące jednoosobowymi organami wykonawczymi bądź członkami kolegialnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego;

40) do art. 42 zd. 2:

Mając świadomość, że przepis jest wzorowany na ustawach samorządowych, zwracamy uwagę, na to, że w praktyce przepis taki jest niewystarczający i w ustawach szczegółowych z reguły następuje jego rozszerzenie. Ponadto w przepisie użyto słowa urząd a np. w art. 44 posłużono się pojęciem biura związku rozwojowego. Proponujemy przeniesienie tego przepisu do odrębnej jednostki redakcyjnej i nadanie precyzyjniejszego brzmienia, np.:

„Przewodniczący organu wykonawczego może upoważnić pozostałych członków tego organu, pracowników biura związku rozwojowego, kierownika innej jednostki organizacyjnej związku rozwojowego lub na jego wniosek innych pracowników tej jednostki organizacyjnej do załatwiania w imieniu przewodniczącego organu wykonawczego, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń w trybie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.”;

41) do art. 45 ust. 3:

Zapis jest niewystarczający. Konieczne jest dokonanie zmian w ustawie o pracownikach samorządowych oraz rozporządzeniu o wynagradzaniu pracowników samorządowych;

42) do art. 46 ust. 1 pkt 3 oraz art. 96 ust. 3 pkt 4:

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) itp.;

43) do art. 47 ust. 1 i art. 49:

Ponownie zwracamy uwagę, że konieczna jest 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;

44) do art. 48 ust. 3:

Przepis należy rozszerzyć również o przypadki, o których mowa w art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej;

45) do art. 51 ust. 3:

Podjęcie takiej uchwały powinno być poprzedzone zgodami poszczególnych samorządów na objęcie ich jednostek wspólną obsługą. Ponadto zwracamy uwagę, że projektowany przepis jest częściowo wzorowany na przepisach o wspólnej obsłudze zawartych w ustawach samorządowych. Przepisy te w najbliższym czasie zostaną zmienione, z uwagi na trwające prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 1955), który umożliwi objęcie wspólną obsługą oraz powierzenie wspólnej obsługi również samorządowym spółkom prawa handlowego;

- 46) do rozdziału 6 oraz planowanego przepisu nowelizującego ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych:

Przepis o stanowieniu aktów prawa miejscowego przez związek rozwojowy jest niezgodny z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, a tym samym nie może być zachowany w zaproponowanym brzmieniu;

- 47) do art. 56 i 57:

Przepisy mają ograniczony walor normatywny. Należy poważnie rozważyć ograniczenie fragmentów o charakterze czysto postulatywnym;

- 48) do art. 61 ust. 1:

Należy doprecyzować przypadek składania oświadczeń woli w przypadku organu wykonawczego jednoosobowego. Niefortunna redakcja przepisu sprawia, że zamiast odesłania do oświadczenia piastuna organu jest składanie oświadczeń przez jedną (w domyśle – dowolną) osobę;

- 49) do art. 62:

Sugerujemy doprecyzować, że związek rozwojowy nie ponosi odpowiedzialności generalnie za inne osoby prawne. W obecnym brzmieniu przepis stwierdza oczywistość prawną, więc prowokuje do prowadzenia wnioskowania *a contrario*;

- 50) do art. 65:

Skreślić „w drodze ustawy”. W przypadku samorządów zdarzają się przypadki przekazywania zadań również w drodze aktów wykonawczych. Odrębną kwestią jest znaczenie tego przepisu skoro nie ma on umocowania konstytucyjnego;

- 51) do art. 73 ust. 4:

Sugeruje się, aby zasady i tryb udzielania dotacji były określone w odrębnej od statutu uchwale zgromadzenia;

- 52) do art. 74 pkt 2-4:

Zaproponowane dodatkowe finansowanie wynikające z uchwalenia strategii rozwoju ponadlokalnego, czy uchwalenia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego jest z założenia niesprawiedliwa. Okazuje się bowiem, że np. uchwalenie planu

zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego przez związek powiatowo-gminny dla określonego terenu pociąga za sobą konieczność sfinansowania realizacji planu ze środków własnych. Jeśli natomiast na tym samym obszarze powstanie związek rozwojowy – otrzyma on dodatkowe finansowanie. Jeszcze bardziej paradoksalnie wygląda sytuacja w przypadku miast centralnych nie będących miastami na prawach powiatu. Choć powiat obsługując komunikacyjnie obszar funkcjonalny miasta powiatowego musi zamknąć się w granicach własnych środków to powołany staraniem miasta centralnego związek rozwojowy na to samo zadanie otrzyma dodatkowe środki;

53) do art. 75 ust. 3:

Choć na podstawie zaproponowanych przepisów wydaje się, że część stała składki rocznej liczona ma być względem udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych przed zastosowaniem korekty z tytułu zamożności, o której mowa w art. 32 ust. 4 zd. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, to jednak wskazane byłoby to jednoznacznie przesądzić. W przeciwnym wypadku – w sytuacji odmiennej interpretacji – zamożniejsze samorządy w mniejszym zakresie partycypowałyby w wydatkach związku rozwojowego niż samorządy biedniejsze. W skrajnym przypadku (gdyby korekta przekroczyła wysokość dochodów z tytułu udziału w PIT), składka wynosiłaby 0 zł;

54) do art. 75 ust. 3 pkt 3:

W przypadku powiatów partycypacja powinna być naliczana proporcjonalnie do liczby mieszkańców zamieszkujących gminy tworzące związek rozwojowy. Zgodnie z art. 2 przez obszar związku rozwojowego należy rozumieć obszar ustalony na podstawie granic administracyjnych gmin wchodzących w skład związku rozwojowego. Zasady tej nie zmienia udział w związku powiatu. W związku z powyższym niedopuszczalne byłoby, aby powiat miał obowiązek partycypować w kosztach utrzymania związku niezależnie od tego czy w związku uczestniczy jedna, kilka czy wszystkie gminy z jego obszaru;

55) do art. 79 i art. 81:

Nie do końca jest jasne jaki cel miałyby przyjmowanie karty rozwoju. Wynika to z lakoniczności art. 79, który mówi jedynie o celu przyjęcia karty rozwoju (ust. 1) i bardzo skrótowo o jej treści (ust. 2). Nie ma natomiast doprecyzowania przykładowo, że przedsięwzięcia rozwojowe ujęte w karcie rozwoju są przedsięwzięciami rządowymi, czy też finansowanymi przez rząd.

Z przepisów nie wynika w jakim zakresie związek rozwojowy/miasto centralne byłby związany treścią tego dokumentu. Wątpliwości budzi również to jakie byłyby skutki niezatwierdzenia karty rozwoju przez poszczególne organy.

Wątpliwe jest również tworzenie karty rozwoju wyłącznie dla miasta centralnego i to przez samorząd województwa.

56) do rozdziału 3 działu 4 – uwaga ogólna:

Należy jasno określić relację pomiędzy projektowanymi przepisami a przepisami o strategii rozwoju ponadlokalnego zawartymi w ustawie o samorządzie gminnym. Dla przykładu nie jest jasne co stanie się w przypadku, gdy dla obszaru gmin W, X, Y, Z zostanie opracowana i przyjęta strategia rozwoju ponadlokalnego, następnie gminy W, X, Y zawiążą związek rozwojowy, który będzie chciał opracować strategię dla obszaru związku. Takie sytuacje na pewno będą mieć wcześniej czy później miejsce, bo związek rozwojowy oraz gminy go tworzące będą miały interes w przyjęciu strategii oraz kolejnych dokumentów, o których mowa w art. 85-87 projektu;

57) do art. 83 w związku z art. 85 ust. 3 i art. 87 ust. 3:

Trudno oprzeć się wrażeniu, że celem wprowadzanych instytucji wyznaczania obszarów priorytetowego zagospodarowania oraz obszarów ochrony istniejących funkcji jest po prostu „skok na kasę”. 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;

58) do art. 89 ust. 1 i 2:

Przepis w sposób nieuzasadniony wprowadza priorytet związków rozwojowych nad innymi organizatorami publicznego transportu zbiorowego – nawet w warunkach, gdy obszar związku rozwojowego całkowicie lub częściowo pokrywa się z obszarem działania innych związków samorządowych realizujących zadania z zakresu publicznego transportu zbiorowego. W sposób szczególny będzie to problemem, gdy związek rozwojowy ma zasięg mniejszy niż istniejący związek zajmujący się organizacją publicznego transportu zbiorowego;

59) do działu 6 – uwaga ogólna:

Projektowane przepisy należy przenieść do ustawy o samorządzie powiatowym (poprzez uzupełnienie przepisów o zawieraniu porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w sprawie powierzenia zadań do realizacji). Ich obecne usytuowanie będzie budziło wątpliwości, czy przepisy mają zastosowanie w odniesieniu do terenów położonych poza obszarami funkcjonalnymi miast wymienionych w załączniku nr 1;

60) do art. 96 ust.1:

Skreślić zwrot „tożsamo podmiotowych”. Po pierwsze takie sformułowanie nie jest jasne, ponadto gmina i powiat powinny mieć swobodę w przekazywaniu swoich zadań powiatowi do realizacji;

61) do art. 97 ust. 4:

Nie wiadomo do jakiego przepisu odsyła zawarte tu odwołanie;

62) do działu 7 – uwagi wstępne.

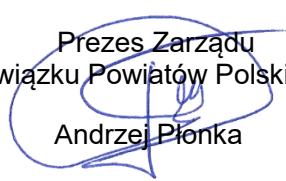
Dział wymaga ponownego przemyślenia i uzupełnienia.

Brakuje w nim przepisów nowelizujących ustawę o finansach publicznych, w szczególności art. 4 ust. 2 oraz art. 9, brakuje też przepisów nowelizujących ustawę o pracownikach samorządowych. Odnośnie zmiany ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych ustaw – pkt 3: W projektowanej zmianie jest mowa o publikacji porozumień, natomiast zwracamy uwagę, że w przepisach dotyczących powierzenia zadań związkowi rozwojowemu oraz przekazaniu JST zadania własnego związku rozwojowego nie ma mowy o zawieraniu porozumień (jest tylko mowa o regulacji statutowej i uchwałach).

Odnośnie zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju pkt 6 lit. d: w skład komitetu koordynacyjnego, z uwagi na charakter realizowanych zadań, powinno wchodzić co najmniej 3 przedstawicieli KWRiST (z poziomu samorządu województwa, powiatu i gmin).

Odnośnie 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.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka