ZWIĄZEK WOJEWÓDZTW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

STANOWISKO
Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 24 października 2026 roku

w sprawie projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej po analizie przedstawionego zaktualizowanego projektu Ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych (projekt z dnia 30 września 2026 r.) wskazuje kluczowe kwestie niezbędne do uwzględnienia przed przekazaniem projektu ustawy do prac parlamentarnych.

Obecne zapisy projektu Ustawy, mimo że istotnie zmienione w stosunku do wcześniejszej wersji, nadal w sposób wybiórczy podchodzą do prowadzenia polityki miejskiej, w sposób niezasadny ograniczają i marginalizują rolę samorządu województwa w kreowaniu polityki rozwoju, jak i pozostają wewnętrznie niespójne.

W opinii Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej proponowane zapisy:

1. **Ingerują w rolę i kompetencje samorządu województwa**

Miasta i ich obszary funkcjonalne pozostają integralną częścią terytorium regionu, dla którego podmiotem odpowiedzialnym za prowadzenie polityki rozwoju jest samorząd województwa. Potwierdza to art. 6 ust. 3 i 4 projektowanej ustawy, zgodnie z którym samorząd województwa prowadzi politykę miejską między innymi wprowadzając odpowiednie zapisy w strategii rozwoju regionu.

W opinii Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, jednym z newralgicznych elementów w tym zakresie pozostaje wyznaczanie miejskich obszarów funkcjonalnych wokół miast mających kluczowe znaczenie dla budowania policentrycznej sieci osadniczej, stanowiącej podstawę zrównoważonego rozwoju regionalnego. Naturalnym następstwem zapewniającym spójność polityki miejskiej prowadzonej z poziomu krajowego powinno więc być wprowadzenie mechanizmów uwzględniających kierunki polityki miejskiej określone na poziomach strategii regionalnych. Emanacją powyższego założenia powinno być:

- poszerzenie katalogu miast centralnych (art. 2 pkt 1) uprawnionych do tworzenia związków rozwojowych o wszystkie miasta rdzeniowe miejskich obszarów funkcjonalnych określonych w strategiach rozwoju województw lub w planach zagospodarowania przestrzennego województw
- wprowadzenie mechanizmu uzgodnienia zasięgu związku rozwojowego z samorządem województwa.

Tym samym wniosek składany na podstawie art. 15 w zakresie zarówno określenia obszaru i granic, jak i w zakresie oceny spełnienia przesłanek uzasadniających utworzenie związku rozwojowego powinien podlegać uzgodnieniu z zarządami województw jako organami właściwymi do realizacji zapisów strategii rozwoju województw. Brak odpowiednich zapisów w tym względzie prowadzi do demontażu istniejącego porządku ustrojowego i odebrania samorządom województw prerogatyw w zakresie prowadzenia polityki rozwoju regionu jako całości.

Podobnie uzgodnieniom z samorządem regionalnym powinny podlegać zapisy strategii rozwoju ponadlokalnego (art. 84 w zw. z art. 78) pod kątem zgodności ze strategią rozwoju województwa i planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Jest to szczególnie istotne m.in. pod kątem określania na terenie związków rozwojowych specyficznych obszarów strategicznej interwencji (art. 79–83), które nie powinny pozostawać w sprzeczności z założeniami regionalnych dokumentów strategicznych i przestrzennych.

2. Osłabiają mechanizmy koordynacji polityk realizowanych na poziomie ponadlokalnym i regionalnym

Art. 21 określa relatywnie szeroki zakres zadań własnych związku rozwojowego, realizowanych na jego obszarze, które w dużej mierze są tematycznie zbieżne z określonym w art. 11 ustawy o samorządzie województwa zakresem działalności władz regionalnych w zakresie prowadzenia polityki rozwoju. Biorąc pod uwagę fakt, że związkami rozwojowymi będą objęte szczególnie istotne dla rozwoju społeczno-gospodarczego województwa oraz liczebne ludnościowo obszary (w tym stolice województw i ich obszary funkcjonalne) polityki prowadzone na ich terenie przez różnych aktorów powinny być spójne i komplementarne.

Tymczasem, projekt ustawy nie ustanawia żadnego realnego i skutecznego mechanizmu gwarantującego koordynację realizacji polityk publicznych prowadzonych z poziomu samorządu województwa i związków rozwojowych. Co więcej – projektowane zapisy w optyce związku rozwojowego stawiają samorząd województwa jedynie jako jednego z interesariuszy, z którym winno się przeprowadzać konsultacje w sprawach ważnych (art. 56 ust. 3 pkt 6). Z kolei przepisy odnoszące się wprost do samorządu województwa (art. 10 i art. 15 – opiniowanie statutu związku rozwojowego oraz wniosku o utworzenie, a także art. 73 i art. 77 – udział w Komitecie Rozwoju i zatwierdzanie karty rozwoju) są w gruncie rzeczy rozwiązaniami fasadowymi, nie pociągającymi za sobą żadnych realnych działań i konsekwencji. Dają podstawę do prowadzenia dialogu, który jednak przy braku dobrej woli dwóch stron może być nieefektywny i pozorny. Regulacje prawne winny jasno rozstrzygać i eliminować takie sytuacje. W zakresie szczegółowych uregulowań relacji związku i samorządu województwa w poszczególnych obszarach minimalnym pożądanym przez samorządy regionalne rozwiązaniem byłoby uzgodnienie i precyzyjne określenie w statucie związku rozwojowego zasad, zakresu i mechanizmów bieżącej współpracy.

Szczególnym obszarem wymagającym uszczegółowienia zasad współdziałania obu podmiotów jest transport publiczny. Zapisy art. 70 dotyczące zasad finansowania związku pozwalają przewidywać, że podstawowym zakresem działań związku rozwojowego pozostaną kwestie organizacji transportu, natomiast zaproponowany w projekcie ustawy sposób organizacji i integracji oferty transportowej na terenie związku rozwojowego pomija rolę jaką w skali regionalnej odgrywa marszałek województwa. Proponowane zapisy pozostają w sprzeczności z projektem założeń integracji publicznego transportu zbiorowego wyrażonym przez Ministerstwo Infrastruktury. To właśnie marszałkowie mieli pełnić rolę integratorów transportu w przyjętej przez Sejm ustawie z dnia 31 lipca 2026 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta została co prawda zawetowana przez Prezydenta niemniej prace nad nią nie zostały zawieszone. Biorąc pod uwagę rolę marszałka województwa jako organizatora wojewódzkich przewozów pasażerskich zarówno autobusowych jak i kolejowych uchwała integracyjna (art. 87) powinna podlegać uzgodnieniu z samorządem województwa, w szczególności pod kątem taryfowo-biletowym oraz standardów obsługi transportowej. Bez takiego uzgodnienia w sytuacji wprowadzania autonomicznych zintegrowanych systemów taryfowo-biletowych przez związki rozwojowe rośnie ryzyko niepotrzebnych zróżnicowań taryfowych, zagrożenie brakiem spójności systemu w skali całego województwa i braku jednolitego standardu informacji pasażerskiej w skali całego województwa. Sytuacja taka dotyczy szczególnie

regionów, gdzie rozwiązania uspójniające system taryfowo-biletowy już zostały wprowadzone. Rozwiązaniem minimalizującym powyższe ryzyko jest wprowadzenie zapisów dotyczących uzgadniania statutu w części dotyczącej wariantu organizacyjnego (w projekcie: modelu) integracji publicznego transportu zbiorowego (art. 10 ust. 2 pkt 6 i art. 86), przy czym procedura uzgadniania powinna być przypisana zarządowi województwa.

Punktem bezpośredniego styku zadań realizowanych przez samorząd województwa i przyszłych związków rozwojowych są zintegrowane inwestycje terytorialne prowadzone z wykorzystaniem środków UE. Wdrażanie instrumentu ZIT wiąże się z odpowiedzialnością samorządu regionalnego jako Instytucji Zarządzającej programem regionalnym za poprawność i terminowość wykorzystania środków UE, a po stronie podmiotów prowadzących ZIT rodzi konieczność opracowania strategii, określenia listy przedsięwzięć i późniejszej ich realizacji zgodnie z zasadami programu. Biorąc pod uwagę stopień zaawansowania wdrażania programów w bieżącym okresie programowania za całkowicie niezasadne należy uznać automatyczne przejęcie zarządzania ZIT przez związek rozwojowy (art. 12) w sytuacji gdy nie ma zapewnionego żadnego mechanizmu gwarantującego tożsamość terytorialną ZIT i związku rozwojowego, przejęcie zobowiązań wynikających z podpisanych w wielu regionach porozumień dotyczących zasad wdrażania ZIT czy też ciągłości wdrażania ZIT w sytuacji w której związek rozwojowy, zgodnie z art. 19, zostanie zlikwidowany. Zarząd Związku Województw RP wnioskuje o wyeliminowanie automatyzmu polegającego na obligatoryjnym przejmowaniu zarządzania ZIT i IIT przez związek rozwojowy, wskazanie wprost, że przejęcie roli ZIT przez związek rozwojowy nie wyklucza funkcjonowania ZIT zarządzanych przez inne podmioty oraz o nieograniczanie roli samorządów województw w kształtowaniu architektury terytorialnej tych instrumentów w perspektywie po 2027 r. Kwestie dotyczące zasad wdrażania funduszy europejskich powinny podlegać uregulowaniom w dedykowanym akcie prawnym na wzór obecnej tzw. Ustawy wdrożeniowej.

3. Stanowią zagrożenie dla spójności finansowania rozwoju kraju i prowadzą do pogłębiania dysproporcji

Instrument wsparcia przewidziany w ustawie ma charakter systemowy i powinien być dostępny dla wszystkich JST (zgodnie z katalogiem wskazanym w pkt 1), które będą zainteresowane współpracą ponadlokalną. Tymczasem projektodawca, po licznych uwagach, rezygnując z arbitralnego załącznika obejmującego 82 miasta, zastąpił go w obecnej wersji rozwiązaniem jeszcze bardziej wykluczającym, podyktowanym przesłankami nie merytorycznymi, a finansowymi – formalnym kryterium miasta na prawach powiatu, zawężając grupę docelową do zaledwie 50 ośrodków. Co więcej, za nietrafne i niesystemowe należy uznać wskazywane w Uzasadnieniu i OSR tłumaczenie, jakoby ograniczenie ustawy do miast na prawach powiatu miało rekompensować lukę podatkową (0,4 pkt proc.) w udziałach w PIT pomiędzy miastami na prawach powiatu (8,6%) a sumą udziałów gmin i powiatów ziemskich (7,0% + 2,0% = 9,0%). Kształtowanie dochodów JST jest wyłączną domeną ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a próba korygowania algorytmów podatkowych ustawą o polityce miejskiej miesza porządek fiskalny z planowaniem strategiczno-przestrzennym. Równie niebezpieczne jest zdyskredytowanie w OSR dotychczasowych form współpracy samorządowej jako „nieadekwatnych" przy jednoczesnej zapowiedzi, że związek rozwojowy stanie się docelowo podstawową formą wdrażania ZIT w perspektywie 2028–2034 – co w połączeniu z zawężeniem ustawy do 50 miast grozi niezasadnym systemowym odcięciem pozostałych Miejskich Obszarów Funkcjonalnych od instrumentów terytorialnych po 2027 r.

Proces integracji powinien być połączony z zasadami dodatkowego finansowania związków rozwojowych (bez uszczerbku dla dotychczasowego finansowania JST) ze środków budżetu państwa (w obecnym projekcie w art. 72 nałożono na JST obowiązkową składkę stałą w wysokości 50% udziału związku w PIT, co uszczupli budżety samorządowe o kwotę 25,8 mld zł w ciągu 10 lat, a w art. 23 ust. 3

nie zagwarantowano pełnego pokrycia dotacyjnego dla zadań i kosztownych inwestycji cedowanych na związek w drodze porozumień). Sposób finansowania w formie mechanizmu zachęty powinien jednak być połączony z mechanizmem warunkującym poziom wspomnianego finansowania od stopnia rzeczywistej integracji. Proponowane obecnie zwiększanie dochodów wyłącznie w związku z procesem integracji transportu powinno być rozszerzone na inne kluczowe zadania publiczne. Taka warunkowość pozwoliłaby z jednej strony generować integracje w obszarach tematycznych dotychczas trudnych do współpracy i jednocześnie dotychczas konkurencyjnych (np. edukacja, planowanie przestrzenne, usługi społeczne, ochrona ludności, budowanie odporności oraz rozwój infrastruktury podwójnego zastosowania), a z drugiej podnosiłaby efektywność realizacji zadań publicznych, w tym w zakresie koordynacji ponadlokalnego planowania przestrzennego i infrastrukturalnego. Szczególnym przykładem może być skoordynowane kształtowanie planów ogólnych gmin oraz ponadlokalnych obszarów strategicznej interwencji dla obszaru związku ze wszystkimi rygorami urbanistycznymi, co pozwoliłoby na zdecydowany wzrost efektywności wdrażania innych polityk publicznych, które zachodzą w przestrzeni, a dla których stan zagospodarowania przestrzennego i polityka urbanistyczna jest kluczową determinantą ich skuteczności.

4. Naruszają zasadę samorządności gmin

Ustawa w wielu aspektach ogranicza samorządność, suwerenność, samostanowienie gmin – zwłaszcza gmin małych pod względem liczby mieszkańców, które poprzez proponowane mechanizmy głosowań pozbawiane są realnego wpływu na rozstrzygnięcia na poziomie związku rozwojowego. Przykładami mogą być zapisy art. 8 ust. 1 pkt 2 oraz art. 15–16 uniemożliwiające gminie niezainteresowanej współpracą nieprzystąpienie do związku rozwojowego (oraz brak ustawowych gwarancji prawa do wystąpienia ze związku w art. 10 ust. 2 pkt 1), zapisy Działu 3 Rozdziału 3 (w szczególności art. 78 ust. 3 odbierającego gminom prawo do samodzielnego określania szczególnych potrzeb mieszkaniowych oraz art. 79–81) pośrednio pozbawiające szans rozwojowych poszczególne gminy i dopuszczające lokowanie terenów rozwojowych na terenie innych gmin, etc. W tym kontekście szczególnie zwracają uwagę zapisy art. 30 i art. 31, które przypisują wyłącznej właściwości zgromadzenia podejmowanie uchwał harmonizujących działalność jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku rozwojowego. Oznacza to w praktyce, że ciało składające się z przedstawicieli organów wykonawczych poszczególnych gmin podejmować ma uchwały ingerujące w uchwały przyjmowane pierwotnie przez organy stanowiące poszczególnych gmin. Proponowane zapisy naruszają obowiązujące zasady rozdzielności roli organów stanowiących i wykonawczych i powinny podlegać pogłębionej analizie prawnej.

5. Nie wprowadzają jednolitego standardu współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych

Niezależnie od kształtu ostatecznie przyjętych rozwiązań prawnych, ustawa powinna skutkować wprowadzeniem jednolitych standardów współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Projekt powinien być uzupełniony o przepisy wprowadzające odpowiednie zmiany w szczególności do ustawy z dnia 11 czerwca 2026 r. o związku metropolitalnym w województwie pomorskim oraz do ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (obecne odesłania w art. 131 i art. 137 projektu mają charakter jedynie wycinkowy). Należy przyjąć, że w swoim docelowym modelu mechanizmy i odpowiednie przepisy prawne zostaną ujednolicone, wprowadzając jednolity standard funkcjonowania zarówno związków metropolitalnych (w tym policentrycznych), jak i związków rozwojowych w przypadku innych miast. W szczególności w kwestiach związanych z zakresem zadań, sposobem finansowania (przy zachowaniu zasady, że ujednolicenie mechanizmów finansowych nie może prowadzić do pogorszenia warunków finansowania dotychczasowych związków metropolitalnych ani

obciążania budżetów tworzących je JST dodatkowymi składkami obowiązkowymi) oraz w obszarze relacji z samorządem województwa (w tym obowiązku uzgadniania dokumentów strategicznych i integracji transportowej), nie występują uwarunkowania różnicujące, które by uzasadniały utrzymywanie zupełnie różnych standardów prawnych.

Poza powyżej wskazanymi szczegółowymi zastrzeżeniami Zarząd Związku Województw RP krytycznie ocenia sam fakt podtrzymania przyznania Radzie Ministrów kompetencji do arbitralnego tworzenia związków rozwojowych w drodze rozporządzenia w sposób niezwiązany treścią wniosku. Takie rozwiązanie narusza gwarantowaną ustrojowo samodzielność samorządu terytorialnego oraz swobodę w tworzeniu form współpracy ponadlokalnej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Określone w projekcie ustawy kompetencje w zakresie prowadzenia polityki miejskiej ingerują w utrwalony podział administracyjny i kompetencyjny oraz funkcjonującą hierarchię.

Zarząd Związku Województw RP raz jeszcze apeluje o podjęcie merytorycznej dyskusji nad fundamentalnymi założeniami projektu, w szczególności w zakresie uporządkowania zapisów określających zakres zadań związków rozwojowych, zasad współpracy poszczególnych szczebli samorządu, roli samorządów województw, spójności systemu polityki rozwoju oraz zasad jej finansowania. Obecny kształt projektowanej regulacji nie spotka się z akceptacją Zarządu Związku Województw RP na etapie opiniowania w ramach procedury prowadzonej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Szczegółowe zestawienie najważniejszych uwag w odniesieniu do poszczególnych zapisów projektowanej regulacji zostanie w najbliższych dniach przekazane przez Zespół Ekspercki ds. Polityki Regionalnej działający w ramach ZWRP bezpośrednio do Ministerstwa Funduszy i Rozwoju Regionów.

Olgierd Geblewicz
Prezes Zarządu
Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Adresat:

- Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

Do wiadomości:

- Prezes Rady Ministrów
- Minister Finansów i Gospodarki
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Minister Infrastruktury
- Dyrektor Departamentu Oceny Skutków Regulacji i Analiz, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów