



Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące zapewnienia komplementarności polityki miejskiej, polityki regionalnej i rozwoju obszarów wiejskich

***(w związku z Rekomendacjami Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z czerwca 2026 r.
projektem ustawy o zrównoważonym rozwoju miast oraz Strategią Rozwoju Polski do 2035 r.)***

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP) dostrzega potrzebę wzmocnienia współpracy ponadlokalnej oraz prowadzenia spójnej polityki terytorialnej państwa. Analiza projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast, Rekomendacji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. prowadzi jednak do wniosku, że proponowany model wymaga istotnej korekty, aby nie doprowadził do ograniczenia samodzielności gmin wiejskich oraz pogłębienia istniejących nierówności terytorialnych. Marginalizacja obszarów wiejskich uderza w strukturę przestrzenną obejmującą większość terytorium kraju oraz dotyczy blisko 40% jego mieszkańców.

W ocenie Związku wskazane dokumenty nie tworzą jeszcze równorzędnego modelu rozwoju terytorialnego państwa. Projekt ustawy wprowadza silne instrumenty instytucjonalne dla układów miejskich, Rekomendacje MFIPR ujmują obszary wiejskie głównie z perspektywy deficytów i marginalizacji, natomiast Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. formułuje trafne cele w zakresie policentrycznego i zrównoważonego rozwoju, lecz nie zapewnia ich dostatecznego przełożenia na rozwiązania ustawowe i finansowe dotyczące obszarów wiejskich.

W rezultacie powstaje model, w którym polityka miejska uzyskuje silne instrumenty zarządcze, planistyczne i finansowe, natomiast obszary wiejskie nie otrzymują porównywalnych gwarancji podmiotowości, reprezentacji i stabilności finansowej. Taki kierunek może prowadzić do dalszej koncentracji procesów rozwojowych wokół największych ośrodków miejskich.

Najważniejsze zagrożenia wynikające z projektu ustawy

1. Centralizacja decyzji rozwojowych kosztem samodzielności gmin

Projekt ustawy nie tworzy wyłącznie nowych instrumentów współpracy. W praktyce zmienia on model wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, przesuując część decyzji planistycznych, finansowych i inwestycyjnych na poziom nowych struktur ponadlokalnych. Konstrukcja związków rozwojowych w praktyce wymusza ograniczenia realnej sprawczości gmin, w szczególności gmin wiejskich, w zakresie kształtowania własnej polityki rozwojowej.

2. Dominacja miast centralnych w strukturach współpracy

Zasady reprezentacji i głosowania w projektowanych strukturach mogą prowadzić do trwałego uprzywilejowania miast centralnych względem gmin otaczających. Oznacza to ryzyko, że współpraca ponadlokalna nie będzie oparta na rzeczywistym partnerstwie, lecz na modelu, w którym najważniejsze decyzje strategiczne, inwestycyjne i planistyczne będą podejmowane z przewagą interesów największych ośrodków miejskich.

3. Ograniczenie władztwa planistycznego gmin wiejskich

Rozwiązania dotyczące wspólnych dokumentów planistycznych oraz wyznaczania obszarów priorytetowego zagospodarowania wymuszają osłabienie samodzielności gmin w zakresie gospodarowania przestrzenią. W praktyce gminy wiejskie mogą zostać zobowiązane do dostosowywania własnych dokumentów planistycznych do ustaleń przyjmowanych na poziomie związku rozwojowego, co ograniczy ich wpływ na ochronę gruntów rolnych, terenów przyrodniczych i lokalnych terenów inwestycyjnych.

4. Brak adekwatnych instrumentów finansowych

Projekt nie przewiduje rozwiązań finansowych odpowiadających skali nowych zadań i kosztów organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem związków rozwojowych. Oparcie finansowania przede wszystkim na środkach pochodzących od samych jednostek samorządu terytorialnego może oznaczać, że gminy wiejskie będą ponosiły koszty nowych struktur bez gwarancji proporcjonalnych korzyści rozwojowych i inwestycyjnych.

5. Ryzyko podwójnego finansowania funkcji miejskich

Projekt może prowadzić do sytuacji, w której gminy wiejskie będą współfinansowały zadania i usługi organizowane z perspektywy potrzeb miast centralnych, przy jednoczesnym utrzymaniu odrębnych źródeł finansowania kierowanych do samych ośrodków miejskich. Taki model grozi przenoszeniem części kosztów funkcji miejskich na gminy wiejskie, bez odpowiednich gwarancji ekwiwalentności i wpływu na sposób wydatkowania środków.

6. Dyskryminacja struktury osadniczej i ograniczenie dostępu gmin wiejskich do środków rozwojowych

Jeżeli nowe instrumenty terytorialne będą w praktyce powiązane głównie z układami miejskimi i strukturami przez nie zdominowanymi, **gminy wiejskie utracą równorzędną pozycję w dostępie do środków krajowych i europejskich.** Proponowane w Rekomendacjach mechanizmy preferowania projektów realizowanych wyłącznie w zurbanizowanych partnerstwach opierają się na kryteriach efektywności skali (np. wskaźnikach gęstość zaludnienia). Próba mechanicznego przeniesienia tych wskaźników aglomeracyjnych na obszary wiejskie w sposób bezpośredni dyskryminuje ich specyfikę oraz rozproszoną strukturę osadniczą. Tworzenie barier dostępowych poprzez faworyzowanie wyłącznie wielkich układów miejskich karze gminy wiejskie za ich uwarunkowania geograficzne i demograficzne. **Rodzi to ryzyko dalszej koncentracji finansowania wokół ośrodków centralnych, osłabienia zdolności inwestycyjnej gmin wiejskich i de facto odcięcia ich od kluczowych funduszy strukturalnych, co stoi w rażącej sprzeczności z zasadą spójności terytorialnej kraju.**

7. Osłabienie konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

Łączny skutek projektowanych rozwiązań może prowadzić do ograniczenia konstytucyjnie chronionej samodzielności gmin, zwłaszcza w sytuacji, gdy przekazywaniu zadań i kompetencji nie towarzyszą adekwatne gwarancje finansowe, reprezentacyjne i ustrojowe. Wątpliwości te należy rozpatrywać także w kontekście zasady subsydiarności oraz adekwatności finansowania zadań publicznych.

Znaczenie Rekomendacji MFiPR i Strategii Rozwoju Polski do 2035 r.

ZGWRP zwraca uwagę, że wszystkie trzy dokumenty tj. projekt ustawy, Rekomendacje MFiPR oraz Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. nie powinny być oceniane w oderwaniu od siebie. Dokumenty te współtworzą nowy model polityki terytorialnej państwa i dlatego powinny być analizowane łącznie.

Rekomendacje MFiPR trafnie identyfikują część problemów rozwojowych obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, jednak ujmują obszary wiejskie głównie jako przedmiot interwencji kompensacyjnej. Nie tworzą natomiast wystarczających podstaw do budowania trwałej podmiotowości instytucjonalnej i rozwojowej gmin wiejskich.

Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. odwołuje się do zasad policentryczności, spójności terytorialnej i zrównoważonego rozwoju. W ocenie Związku założenia te nie znajdują jednak dostatecznie silnego przełożenia na mechanizmy ustawowe, finansowe i wdrożeniowe. W efekcie strategiczna wizja równowagi terytorialnej nie jest dostatecznie zabezpieczona na poziomie konkretnych instrumentów polityki publicznej.

W związku z powyższym Związek Gmin Wiejskich RP wnosi o istotną korektę projektowanego modelu, w szczególności poprzez:


1. **Gruntowną rewizję przepisów dotyczących związków rozwojowych**, tak aby współpraca ponadlokalna nie prowadziła do ograniczenia samodzielności gmin wiejskich ani do dominacji miast centralnych;

2. **Wprowadzenie realnych i trwałych mechanizmów finansowych oraz wyrównawczych**, odpowiadających zakresowi zadań przekazywanych na poziom struktur ponadlokalnych;
3. **Zagwarantowanie równorzędnej reprezentacji gmin wiejskich** w organach decyzyjnych nowych struktur współpracy;
4. **Ochronę samodzielności planistycznej gmin**, w szczególności w zakresie gospodarowania przestrzenią, ochrony gruntów rolnych i przyrodniczych oraz wyznaczania lokalnych kierunków rozwoju;
5. **Rozdzielenie źródeł finansowania zadań miejskich i wiejskich**, tak aby udział w strukturach współpracy nie prowadził do nieproporcjonalnego współfinansowania funkcji miejskich przez gminy wiejskie;
6. **Zagwarantowanie równego dostępu gmin wiejskich do środków krajowych i europejskich**, niezależnie od ich uczestnictwa w strukturach metropolitalnych lub związkach rozwojowych, co jest kluczowe dla efektywnej i terminowej absorpcji środków z programów krajowych i polityki spójności UE;
7. **Uzupełnienie Rekomendacji MFiPR o perspektywę rozwojową**, wykraczającą poza diagnozę marginalizacji i obejmującą wzmacnianie potencjałów społecznych, gospodarczych i instytucjonalnych obszarów wiejskich;
8. **Zapewnienie bezpośredniego przełożenia celów Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. na rozwiązania ustawowe i finansowe**, tak aby zasada zrównoważonego rozwoju terytorialnego była realizowana w praktyce;
9. **Wprowadzenie obowiązku oceny wpływu nowych instrumentów polityki regionalnej na obszary wiejskie (Rural Proofing)**;
10. **Ustanowienie systemu monitorowania skutków wdrażania nowych rozwiązań**, obejmującego wpływ na finanse gmin, dostęp do środków rozwojowych, jakość usług publicznych oraz rzeczywistą pozycję obszarów wiejskich w systemie polityki terytorialnej państwa.

W obecnym kształcie istniejący pakiet dokumentów – obejmujący projekt ustawy, Rekomendacje MFiPR oraz Strategię Rozwoju Polski do 2035 r. – **nie zapewnia konstytucyjnej równowagi pomiędzy współpracą ponadlokalną a samodzielnością gmin**. Dokumenty te w praktyce zaprzeczają deklarowanemu celowi policentrycznego rozwoju kraju, eliminują adekwatne instrumenty finansowe dla obszarów wiejskich i będą prowadziły do pogłębienia marginalizacji oraz dalszej koncentracji procesów rozwojowych wyłącznie wokół największych ośrodków miejskich.

Spójna polityka terytorialna państwa nie może być budowana poprzez faworyzowanie struktur aglomeracyjnych kosztem podmiotowości polskiej wsi. Dlatego cały prezentowany model wymaga fundamentalnej korekty na etapie rządowym.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej deklaruje gotowość do przedstawienia szczegółowych uwag legislacyjnych oraz propozycji zmian, które pozwolą dostosować projektowane rozwiązania do potrzeb całego systemu samorządu terytorialnego, z poszanowaniem równorzędnej i podmiotowej pozycji obszarów wiejskich.

Stanisław Jastrzębski

Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej