



Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Poznań, dnia 26 października 2026 r.

Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych

projekt z 30 września 2026 r. nr w wykazie prac UPR03

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP) uznaje potrzebę rozwijania współpracy między miastami a otaczającymi je obszarami wiejskimi i miejsko-wiejskimi. Powiązania w zakresie rynku pracy, edukacji, transportu, usług publicznych, ochrony środowiska i infrastruktury wymagają koordynacji wykraczającej poza granice pojedynczych gmin. Współpraca ta może przynosić wymierne korzyści mieszkańcom całego obszaru funkcjonalnego.

Nie może jednak prowadzić do ograniczenia samodzielności gmin, podporządkowania ich polityki rozwojowej interesom miasta centralnego ani przenoszenia na nie kosztów realizacji zadań, na których zakres i sposób wykonania mają ograniczony wpływ.

Po analizie projektu ustawy, w tym przepisów zmieniających inne ustawy oraz regulacji przejściowych, Związek stwierdza, że projekt wymaga istotnych korekt ustrojowych, kompetencyjnych i finansowych.

Zasadnicze zastrzeżenie ZGWRP dotyczy skumulowanego wpływu projektowanych rozwiązań na samodzielność rozwojową gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Projekt nie ogranicza się do stworzenia dobrowolnej platformy współpracy. Wyposaża związek rozwojowy w instrumenty oddziałujące na strategię rozwoju, planowanie przestrzenne, transport publiczny, politykę klimatyczną, inwestycje, finanse i organizację usług publicznych. Jednocześnie nie zapewnia wystarczających gwarancji, że interesy wszystkich uczestniczących samorządów będą uwzględniane na równych zasadach.

ZGWRP podkreśla, że zrównoważony rozwój nie może oznaczać koncentracji decyzji w większym ośrodku miejskim przy jednoczesnym rozproszeniu kosztów na gminy całego obszaru funkcjonalnego. Rzeczywista integracja terytorialna wymaga zarówno współodpowiedzialności, jak i współdecydowania, a także sprawiedliwego podziału korzyści i obciążeń.

Stanowisko opiera się na konkretnych przepisach i wyliczeniach, nie na ogólnych zastrzeżeniach. Każdy zarzut wskazuje artykuł, każdą dysproporcję obrazuje liczbą. ZGWRP oczekuje, że odpowiedź na to stanowisko zostanie udzielona w tej samej konwencji — z odniesieniem do przepisów i danych, a nie do deklaracji o poszanowaniu samodzielności samorządu.

I. Najważniejsze zastrzeżenia do konstrukcji związku rozwojowego

1. Samodzielność gmin i równowaga reprezentacji

Projekt przewiduje mechanizmy podejmowania decyzji, w których znaczenie ma liczba mieszkańców, a szczegółowy sposób głosowania zależy od rozwiązań statutowych. Nie jest to wyłącznie problem techniki głosowania. Dotyczy decyzji o kierunkach rozwoju, transporcie, infrastrukturze, zagospodarowaniu przestrzennym i wydatkowaniu wspólnych środków.

O tym, jak działa ten mechanizm, nie decyduje opis, lecz arytmetyka art. 37. Liczbę głosów delegata ustala się jako iloczyn liczby ludności w tysiącach i wskaźnika korygującego, który wynosi 100% dla miast na prawach powiatu, od 70% do 90% dla pozostałych gmin i od 10% do 30% dla powiatów (art. 37 ust. 4), z zaokrągleniem w górę (art. 37 ust. 5).

Tabela 1. Siła głosu w zgromadzeniu — dwa typowe układy

Układ	Wskaźnik dla gmin wiejskich	Głosy miasta centralnego	Głosy gmin wiejskich
Miasto 200 tys. + 6 gmin po 5 tys.	70%	200 (89,3%)	24 (10,7%)
Miasto 200 tys. + 6 gmin po 5 tys.	90%	200 (87,0%)	30 (13,0%)
Miasto 50 tys. + 6 gmin po 10 tys.	70%	50 (54,3%)	42 (45,7%)
Miasto 50 tys. + 6 gmin po 10 tys.	90%	50 (48,1%)	54 (51,9%)

Wniosek jest jednoznaczny i nie da się go obejść argumentem o elastyczności statutu. Zwiększenie wskaźnika dla gmin wiejskich z 70% na 90% — czyli przesunięcie go do samej górnej granicy dopuszczalnego przedziału — zmienia udział wiejski z 10,7% na 13,0%, czyli o 2,3 punktu procentowego. Mechanizm działa znosząco dopiero wtedy, gdy gminy wiejskie są już duże i jest ich wiele. W typowym układzie polskim — jedno miasto powiatowe i pierścień kilku lub kilkunastu małych gmin wiejskich — żaden wskaźnik z przedziału z art. 37 ust. 4 nie zbliża gmin wiejskich do połowy głosów.

Ważniejsze jest jednak to, że wszystkie mechanizmy, na które wskazuje uzasadnienie jako na zabezpieczenie pozycji gminy, są albo w statucie, albo w rękach miasta centralnego.

Tabela 2. Gdzie w projekcie zapada decyzja — i kto ma przewagę

Przedmiot decyzji	Przepis	Kto ma przewagę
Inicjatywa utworzenia związku	art. 14 ust. 1	organ wykonawczy miasta centralnego
Zasada głosowania (populacja / podwójna większość)	art. 36 ust. 2 — statut	zgromadzenie, czyli miasto
Wskaźnik korygujący siłę głosu	art. 37 ust. 4 — statut w przedziale	zgromadzenie
Przyjęcie statutu	art. 10 — bezwzględna większość	zgromadzenie
Tryb występowania ze związku	art. 10 ust. 2 pkt 1 — statut	zgromadzenie
Karta rozwoju — podział przedsięwzięć i środków	art. 73 ust. 2, art. 74, art. 77 ust. 3	komitet rozwoju bez gmin wiejskich
Likwidacja związku	art. 19 ust. 2	organ wykonawczy miasta centralnego
Egzekucja składki rocznej	art. 72 ust. 9	przewodniczący organu wykonawczego
Zakres zadań powierzonych i wysokość części zmiennej składki	art. 22 ust. 2, art. 72 ust. 7	zgromadzenie

Sama możliwość ustalenia zasad głosowania w statucie nie stanowi więc gwarancji, lecz odwrotnie — przenosi ochronę interesów gminy na forum, na którym gmina ta jest w mniejszości. Podstawowe zabezpieczenia powinny wynikać bezpośrednio z ustawy.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej postuluje wprowadzenie ustawowych gwarancji równowagi reprezentacji, obejmujących co najmniej:

- wyrównanie wskaźnika korygującego do 100% dla wszystkich gmin oraz wprowadzenie maksymalnego udziału jednego członka w głosach ogółem;
- obowiązkową podwójną większość przy rozstrzygnięciach o zasadniczym znaczeniu dla gmin członkowskich, z dodatkowym wymogiem zgody większości delegatów reprezentujących gminy wiejskie i miejsko-wiejskie przy uchwałach o budżecie, składkach, karcie rozwoju i transporcie;
- stałe miejsce z prawem głosu dla przedstawiciela gmin wiejskich w Komitecie Rozwoju, w którym obecnie zasiadają wyłącznie przedstawiciele miasta centralnego, samorządu województwa i administracji rządowej (art. 73 ust. 2);
- prawo do przedstawienia stanowiska i uzyskania merytorycznej odpowiedzi przed podjęciem decyzji istotnie wpływającej na zadania lub finanse danej gminy;
- prawo zaskarżenia uchwały zgromadzenia do sądu administracyjnego w terminie 30 dni;
- przejrzyste zasady rozliczeń między członkami związku.

2. Zakres zadań i wpływ związku na decyzje gmin

Projektowane przepisy dotyczące zadań własnych i powierzonych związkowi, harmonizacji działań członków i rekomendacji odnoszących się do ich aktów prawnych tworzą szeroki mechanizm koordynacji polityki lokalnej. W połączeniu z uzgadnianiem strategii gminnych, opiniowaniem dokumentów planistycznych i rolą związku

w organizacji transportu prowadzi to do przesunięcia części decyzji rozwojowych poza organy gminy. Nie jest to ryzyko hipotetyczne — wynika wprost z charakteru kompetencji przyznanych związkowi.

Związek nie kwestionuje potrzeby uzgadniania przedsięwzięć o rzeczywistym znaczeniu ponadlokalnym. Sprzeciw budzi rozszerzanie koordynacji na sprawy, które nie wywołują istotnych skutków poza granicami danej gminy, oraz mieszanie dwóch różnych instytucji prawnych: uzgodnienia, które jest wiążące, i opinii, która nie jest. Projekt w kilku miejscach posługuje się uzgodnieniem tam, gdzie powinno być opiniowanie.

Tabela 3. Instrumenty oddziaływania związku na decyzje gminy

Instrument	Kto inicjuje	Charakter wobec gminy	Podstawa
Obszar priorytetowego zagospodarowania	rada gminy; wniosek wójta lub organu wykonawczego związku	uchwała rady, brak trybu rozpatrzenia odmowy	art. 79, art. 81 ust. 1
Limit chłonności 75% zapotrzebowania	wyliczany dla obszaru związku jako całości	wiązący, nie odrębnie dla gminy	art. 80 ust. 3
Uzgadnianie decyzji o warunkach zabudowy	organ wykonawczy związku	wiązące — weto wobec inwestycji lokalnych	art. 81 ust. 3 pkt 6
Uzgadnianie strategii rozwoju gminy	organ wykonawczy związku	wiązące	art. 84
Uzgodnienia w procedurze planu ogólnego	organ wykonawczy związku	wiązące	art. 118 pkt 2 i 3
Obszar ochrony istniejących funkcji	rada gminy; wniosek wójta lub organu związku	uchwała rady	art. 82, art. 83 ust. 1

Należy jednoznacznie określić, że:

- koordynacja nie może zastępować kompetencji rady gminy, wójta, burmistrza ani prezydenta miasta;
- harmonizacja i rekomendacje nie mogą stanowić pośredniego mechanizmu wymuszania określonych rozstrzygnięć lokalnych;
- zadania przekazywane związkowi muszą być określone precyzyjnie, wraz z zakresem odpowiedzialności, źródłami finansowania i zasadami rozliczeń;
- powierzenie zadań powinno opierać się na świadomej decyzji samorządów, z poszanowaniem ich kompetencji ustawowych;
- mechanizmy uzgadniania i opiniowania muszą mieć określone terminy, skutki prawne oraz środki ochrony samodzielności gminy, a spory powinny być rozstrzygane w trybie określonym ustawą, a nie w drodze negocjacji zależnych od układu sił w zgromadzeniu.

II. Planowanie przestrzenne i polityka rozwoju

3. Strategie rozwoju gmin i strategia ponadlokalna

Projekt wiąże funkcjonowanie związku rozwojowego z przygotowaniem i realizacją strategii ponadlokalnej, a także przewiduje uzgadnianie z organami związku określonych dokumentów gminnych. Zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wzmacniają powiązanie lokalnego planowania z dokumentami i rozstrzygnięciami na poziomie związku.

Wspólna strategia może być użyteczna, jeśli rzeczywiście uzgadnia interesy uczestników. Nie powinna jednak stawać się nadrzędnym narzędziem narzucania gminom modelu rozwoju wybranego przede wszystkim z perspektywy miasta centralnego.

Postulujemy:

- zachowanie odpowiedzialności gminy za jej własną strategię i lokalne priorytety;
- ograniczenie uzgodnień do spraw o wykazanym znaczeniu ponadlokalnym oraz zamianę uzgodnienia na opiniowanie w przypadkach, w których skutek uchwały nie wykracza poza granice gminy;
- obowiązek uzasadniania odmowy uzgodnienia oraz zapewnienie procedury rozstrzygania sporów;
- uwzględnienie specyfiki gmin wiejskich, w tym rozproszonego osadnictwa, funkcji rolniczych, ochrony gruntów, lokalnych terenów inwestycyjnych i kosztów infrastruktury;
- powiązanie celów strategii z realnymi źródłami finansowania.

4. Planowanie przestrzenne i ochrona funkcji terenów

Projekt przewiduje możliwość wyznaczania obszarów ochrony określonych funkcji oraz udział związku w procedurach planistycznych. Rozwiązania te mogą wspierać ochronę zieleni, zasobów przyrodniczych i rolniczych, lecz zarazem zwiększają wpływ związku na sposób korzystania z przestrzeni gminnej.

Najdalej idącym rozwiązaniem jest art. 80 ust. 3. Stanowi on, że łączna chłonność obszarów priorytetowego zagospodarowania, w których przewiduje się zabudowę mieszkaniową, „nie może przekroczyć 75% zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową” liczonego dla obszaru związku rozwojowego „jako całość, a nie sumę zapotrzebowania poszczególnych gmin”. Mechanizm jest przewrotny: skoro chłonność liczy się dla całego obszaru, gmina wiejska może stracić możliwość wyznaczenia terenów mieszkaniowych, mimo że jej własne zapotrzebowanie pozostaje niezaspokojone. Potencjał budowlany przesuwają się do miasta centralnego, a gmina wiejska traci jedno z podstawowych narzędzi własnej polityki osadniczej.

Szczególne znaczenie ma to dla gmin wiejskich, w których decyzje przestrzenne dotyczą nie tylko zabudowy mieszkaniowej, ale również produkcji rolnej, działalności gospodarczej, infrastruktury technicznej i możliwości rozwoju miejscowości.

ZGWRP postuluje, aby kompetencje opiniodawcze i uzgodnieniowe związku były ograniczone do rzeczywistych skutków ponadlokalnych; aby zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową przeliczać odrębnie dla każdej gminy, a nie dla obszaru związku jako całości; aby indywidualna zabudowa zagrodowa rolników była wyłączona z limitu chłonności; oraz aby ograniczenia w zagospodarowaniu gruntów wynikające z celów ponadlokalnych były powiązane z odpowiednimi instrumentami finansowymi, w tym — gdy zachodzą ku temu podstawy — z mechanizmami rekompensowania obciążeń.

5. Polityka rozwoju regionalnego i nowe instrumenty wdrożeniowe

Zmiany w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przewidują plan implementacji krajowej strategii rozwoju regionalnego, rozszerzenie roli Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju oraz zmianę przepisów dotyczących porozumień terytorialnych. Jednocześnie uchylany jest rozdział poświęcony krajowej polityce miejskiej, przy zachowaniu jej dotychczasowej mocy do końca 2030 r.

Zmiany te mogą uporządkować koordynację polityki rozwoju, ale nie rozwiązują zasadniczego problemu: braku gwarancji, że obszary wiejskie otrzymają własne, adekwatne instrumenty rozwojowe. Uchylenie krajowej polityki miejskiej i zastąpienie jej rozwiązaniami adresowanymi wyłącznie do miast i ich obszarów funkcjonalnych oznacza, że w systemie polityki rozwoju nie pozostaje dokument rangi krajowej opisujący rozwój obszarów wiejskich jako samodzielnej przestrzeni życia i pracy.

ZGWRP postuluje, aby krajowe instrumenty polityki rozwoju obejmowały nie tylko miasta i ich obszary funkcjonalne, lecz również potrzeby obszarów wiejskich. W planach implementacyjnych i porozumieniach terytorialnych powinny być wskazywane konkretne przedsięwzięcia, podmioty odpowiedzialne, terminy oraz źródła finansowania. Niezbędne jest również zapewnienie rzeczywistego udziału reprezentacji gmin wiejskich w przygotowywaniu i ocenie tych instrumentów.

Odrębnego uregulowania wymaga nowy art. 75b ustawy o samorządzie powiatowym, wprowadzany art. 112 projektu. Układ terytorialny to wielostronne porozumienie, w którym powiat przejmuje prawa i obowiązki gmin, „w tym kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego oraz wydawania decyzji administracyjnych”. Dla gmin oznacza to przeniesienie władztwa stanowiącego na powiat, a przepis nie przewiduje rocznego wypowiedzenia — sprawy nieuregulowane odsyła jedynie odpowiednio do przepisów o porozumieniach. Układ wielostronny może więc wiązać gminę na czas nieokreślony.

III. Transport publiczny — zasadnicze ryzyko dla gmin wiejskich

6. Minimalny standard komunikacyjny

ZGWRP dostrzega wartość ustawowego określenia minimalnego standardu komunikacyjnego. Zapewnienie połączeń z miastem centralnym oraz między miastami w obszarze funkcjonalnym może poprawić dostęp mieszkańców do pracy, edukacji i usług.

Nie może to jednak pozostać deklaracją. Standard wprowadzany nowym art. 5a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (art. 126 projektu) różnicuje gminy w sposób, który z perspektywy mieszkańca wsi jest niesprawiedliwy.

Tabela 4. Komu standard gwarantuje dostęp, a komu nie

Typ jednostki	Zakres wymogu	Parametr
Gmina wiejska z siedzibą na terenie miasta centralnego	przystanek obsługiwany linią w co najmniej 60% sołectw	4 połączenia w dni robocze, 2 w weekendy
Pozostałe gminy	tylko miejscowość będąca siedzibą urzędu gminy	te same parametry
Miasta w obszarze związku	połączenie z najbliższym miastem w granicach związku	4 połączenia w dni robocze, 2 w soboty

Liczba kursów nie przesądza o ich dopasowaniu do godzin pracy, nauki, wizyt lekarskich czy potrzeb osób starszych i osób z niepełnosprawnościami. Kryterium obejmujące 60% sołectw pozostawia poza standardem część mieszkańców najbardziej oddalonych miejscowości — a więc tych, dla których transport publiczny jest jedyną możliwością dotarcia do usług. Standard musi uwzględniać rozproszenie osadnictwa, długość tras, sezonowość potrzeb i rzeczywisty czas dojazdu, a nie sprowadzać się do formalnego spełnienia minimum połączeń.

Związek postuluje:

- rozciągnięcie standardu na wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie oraz objęcie nim każdego sołectwa, a nie 60% z nich;
- doprecyzowanie standardu tak, aby mierzył faktyczną możliwość korzystania z transportu, a nie liczbę połączeń;
- uwzględnienie potrzeb osób starszych, uczniów, osób z niepełnosprawnościami i mieszkańców miejscowości oddalonych od siedziby gminy;
- zapewnienie stabilnego finansowania połączeń o niskiej rentowności, ale niezbędnych społecznie;
- określenie zasad udziału finansowego poszczególnych gmin na podstawie przejrzystych kryteriów;
- zapewnienie wpływu gmin wiejskich na przebieg linii, częstotliwość kursów i standard usług.

7. Integracja transportu i rola miasta centralnego

Projekt przewiduje cztery modele integracji transportowej. Związek rozwojowy staje się organizatorem publicznego transportu zbiorowego już z dniem utworzenia (art. 85 ust. 1) — a więc zanim zostanie wybrany model i zanim zostanie zapewnione finansowanie. W modelu pełnej integracji plan transportowy związku może zastąpić plany transportowe poszczególnych gmin, powiatów i ich związków.

Kluczowa jest przy tym zależność, której projekt nie ukrywa: **najwyższy udział w PIT — 0,49% — przysługuje związkowi tylko przy modelu metropolitalnym albo modelu pełnej integracji (art. 70 ust. 1 pkt 3 lit. c).**

Tabela 5. Model integracji a finansowanie i realna władza nad transportem

Model (art. 86 ust. 1)	Udział w PIT	Kto realnie decyduje o przewozach
Koordynacyjny (pkt 1)	0,29%	związek — tylko taryfa i uchwała integracyjna
Koordynacyjno-uzupełniający (pkt 2)	0,39%	związek — taryfa, uchwała i przewozy uzupełniające
Metropolitalny (pkt 3)	0,49%	miasto centralne (art. 86 ust. 1 pkt 3 lit. c)
Pełnej integracji (pkt 4)	0,49%	związek — całość, po powierzeniu zadań

W modelu metropolitalnym organizatorem przewozów uzupełniających i metropolitalnych jest miasto centralne, a nie związek, i otrzymuje ono na to dotację celową z budżetu związku w wysokości dofinansowania w całości zadań (art. 86 ust. 2). Premia finansowa idzie więc za modelem, w którym decydem jest miasto, a gminy wiejskie pozostają płatnikiem składki. Art. 87 ust. 3 pkt 1 dopuszcza ponadto ustanowienie wspólnej puli pojazdów i zasady ich użyczenia — mechanizm, w którym tabor kupiony za środki gminy wiejskiej może obsługiwać przewozy miejskie.

Związek postuluje, aby wybór modelu integracji był poprzedzony analizą skutków organizacyjnych i finansowych dla wszystkich uczestniczących samorządów; aby określono przejrzyste zasady podziału kosztów i przychodów, odpowiedzialności za infrastrukturę oraz rozstrzygania sporów; aby wysokość udziału w PIT zależała także od zakresu zadań realizowanych na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich, a nie wyłącznie od wyboru modelu; oraz aby użyczenie taboru finansowanego ze środków gminy wymagało jej zgody.

8. Dopłaty do przewozów autobusowych i dopłaty do ulg

Szczególne zastrzeżenia budzą zmiany dotyczące finansowania przewozów. Projekt nie tylko zmienia mechanizm dopłat — wprowadza przepis przejściowy, który je wygasza.

Tabela 6. Mechanizm wygaszenia umów o dopłatę z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych

Etap	Stan umów o dopłatę	Podstawa
Do spełnienia warunków progu dochodowego	związek może składać wnioski i zawierać umowy na zasadach związku międzygminnego lub powiatowo-gminnego	art. 146 ust. 2
31 grudnia roku, w którym spełniono warunki	umowy wygasają z mocy ustawy	art. 146 ust. 3
Skutek dla gminy wiejskiej	utrata instrumentu finansującego połączenia nierentowne społecznie — dowóz dzieci do szkół, dojazd do ośrodków zdrowia	—

Równolegle art. 103 wyłącza przewozy, których organizatorem jest związek rozwojowy, ze stosowania ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów. Uzasadnienie tłumaczy to jednoznacznie: „odpowiedzialność i koszty zostaną przeniesione z budżetu państwa na budżet związku rozwojowego”, a związek „będzie miał odpowiednie środki na rekompensowanie kosztów ulg dzięki udziałowi w dochodach z PIT”. Jest to jawne potwierdzenie, że udział w PIT nie stanowi środka rozwojowego, lecz źródło finansowania zadań, które dotąd opłacał budżet państwa. Gmina wiejska, dopłacająca do tego udziału składką, finansuje zadanie, którego koszt wcześniej ponosił Skarb Państwa.

Postulujemy jednoznaczne zagwarantowanie, że utworzenie związku rozwojowego, przejęcie organizacji przewozów lub wprowadzenie wspólnego systemu biletowego nie będzie skutkowało pogorszeniem warunków finansowania transportu publicznego; rozciągnięcie przepisu przejściowego z art. 146 ust. 2 na cały okres dochodzenia do pełnego udziału w PIT oraz uchylenie art. 146 ust. 3, aby umowy o dopłatę nie wygasły z mocy ustawy; a także wyłączenie z mocy ustawy przewozów szkolnych i przewozów o charakterze socjalnym z integracji prowadzonej przez związek.

IV. Klimat, środowisko, energetyka i rewitalizacja

9. Plany adaptacji do zmian klimatu

Zmiany w Prawie ochrony środowiska pozwalają na opracowanie planu adaptacji dla związku rozwojowego. W przypadku jego przyjęcia gminy wchodzące w skład związku nie opracowują własnych planów adaptacji. Wspólny dokument może poprawić koordynację działań dotyczących retencji, zieleni, ochrony przed skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych i zarządzania zasobami środowiskowymi. Musi jednak uwzględniać różnice między miastem a terenami wiejskimi, w tym specyfikę rolnictwa, gospodarki wodnej, lasów, rozproszonej

zabudowy i infrastruktury komunalnej. Skutek zastąpienia planów lokalnych jednym dokumentem jest poważniejszy, niż wynika to z uzasadnienia: gmina wiejska traci możliwość samodzielnego określenia priorytetów retencji i ochrony przed suszą, a jej specyfika rolnicza wchodzi do dokumentu pisanego pod potrzeby ośrodka miejskiego.

ZGWRP postuluje, aby gminy wiejskie uczestniczyły w określaniu priorytetów planu adaptacji, a zaplanowane zadania miały wskazane źródła finansowania; aby utrata możliwości opracowania własnego planu była rekompensowana gwarancją, że dokument związku obejmie zidentyfikowane ryzyka każdej gminy odrębnie; oraz aby ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z planu adaptacji były powiązane z mechanizmami kompensacyjnymi.

10. Energia i odnawialne źródła energii

Zmiany ustawy o odnawialnych źródłach energii włączają związki rozwojowe do katalogu podmiotów związanych z energetyką oraz przewidują ich udział w działaniach informacyjnych i doradczych.

Związek ocenia możliwość współpracy energetycznej jako potencjalnie korzystną. Wspólne projekty mogą zwiększać efektywność inwestycji, ułatwiać tworzenie lokalnych systemów energetycznych i wzmacniać bezpieczeństwo energetyczne. Warunkiem jest jednak zachowanie możliwości samodzielnego rozwijania inicjatyw przez gminy, ich jednostki i lokalne społeczności. Związek powinien ułatwiać współpracę, a nie stawać się obowiązkowym pośrednikiem ani ograniczać lokalnych przedsięwzięć. Korzyści z projektów energetycznych powinny być dzielone w sposób przejrzysty, z uwzględnieniem lokalizacji inwestycji i ponoszonych przez gminy obciążeń.

11. Ochrona środowiska, gospodarka odpadami i rewitalizacja

Projekt poszerza możliwości podejmowania przez związek działań edukacyjnych w ochronie środowiska oraz jego udziału w rewitalizacji. Takie rozwiązania mogą sprzyjać wspólnym przedsięwzięciom, ale nie mogą osłabiać odpowiedzialności gmin za lokalne potrzeby ani prowadzić do nierównego podziału kosztów środowiskowych.

Związek postuluje, aby przy planowaniu infrastruktury środowiskowej i przedsięwzięć ponadlokalnych uwzględniać nie tylko ich efektywność w skali całego obszaru, lecz także wpływ na gminy, w których będą lokalizowane. Gminy ponoszące szczególne koszty środowiskowe, przestrzenne lub infrastrukturalne — w tym te, na których terenie zlokalizowane są instalacje przetwarzania odpadów — powinny mieć zagwarantowany udział w decyzjach i odpowiednie mechanizmy kompensacyjne.

V. Finanse publiczne i wspólna obsługa

12. Nowe zadania bez wystarczających gwarancji finansowania

Zmiany ustawy o finansach publicznych włączają związki rozwojowe do systemu finansów publicznych oraz dostosowują przepisy dotyczące wspólnej obsługi, odpowiedzialności za gospodarkę finansową, rachunkowości i sprawozdawczości.

Samo uregulowanie statusu związku nie przesądza o zapewnieniu środków na realizację jego zadań. Projekt nie odpowiada przy tym na pytanie elementarne: z czego ma być finansowany udział związku w PIT, którego maksymalna wysokość ma wynosić 0,49%. **Projekt powołuje się na ustawę z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 70 ust. 4 i 6), ale jej nie nowelizuje — wśród kilkudziesięciu ustaw zmienianych w Dziale 4 tej ustawy nie ma. Nie został zatem nigdzie rozstrzygnięty sposób wyodrębnienia tej kwoty, w szczególności to, czy pomniejsza ona dochody własne gmin i powiatów, czy stanowi dodatkową pozycję budżetu państwa.**

Powstają dwie możliwe interpretacje, prowadzące do diametralnie różnych skutków. Jeżeli kwota jest dodatkowym transferem z budżetu państwa, to art. 72 ust. 3 jest przepisem czysto fiskalnym wobec gmin: oddają połowę premii, którą otrzymuje nowa struktura, nie mając nad nią kontroli — uzasadnienie wprost nazywa to „parytetem finansowym w relacji: jedna złotówka z budżetu państwa — 50 groszy z budżetów samorządowych”. Jeżeli natomiast kwota ta jest wyodrębniana z dotychczasowego strumienia PIT należnego jednostkom samorządu terytorialnego, mamy do czynienia z ukrytym uszczupleniem dochodów własnych gmin i powiatów, dokonany bez zmiany ustawy o dochodach JST, a więc w trybie nasuwającym poważne wątpliwości konstytucyjne (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP). Projekt nie zawiera też żadnego mechanizmu wyrównawczego — w całym tekście nie występuje ani „subwencja”, ani „wyrównanie”, ani „rekompensata”.

Tabela 7. Udział związku w PIT na tle dochodów gminy i powiatu

Pozycja	Udział w dochodach podatników	Relacja do PIT gminy
Gmina (ustawa o dochodach JST)	7,0%	—
Powiat (ustawa o dochodach JST)	2,0%	—
Razem gmina + powiat	9,0%	—
Związek rozwojowy — maksimum (art. 70 ust. 1)	0,49%	ok. 7% PIT gminy
Składka stała gminy i powiatu — 50% udziału (art. 72 ust. 3)	ok. 0,245%	ok. 3,5% PIT gminy

Tabela 8. Skala obciążenia — kwoty roczne dla całego obszaru związku

Miasto centralne	0,09%	0,19%	0,29%	0,39%	0,49%	Składka stała przy 0,49%
50 tys. mieszk.	0,24 mln	0,51 mln	0,78 mln	1,05 mln	1,32 mln	0,66 mln
100 tys. mieszk.	0,49 mln	1,03 mln	1,57 mln	2,11 mln	2,65 mln	1,32 mln
200 tys. mieszk.	0,97 mln	2,05 mln	3,13 mln	4,21 mln	5,29 mln	2,65 mln
500 tys. mieszk.	2,43 mln	5,13 mln	7,83 mln	10,53 mln	13,23 mln	6,62 mln
1,7 mln mieszk.	8,26 mln	17,44 mln	26,62 mln	35,80 mln	44,98 mln	22,49 mln

Kwoty w milionach złotych rocznie. Baza: dochody podatników zamieszkałych na obszarze związku $\times$ wskaźnik dochodowy (art. 70 ust. 4). Składka stała = 50% udziału (art. 72 ust. 3). Wyliczenia ilustrują konstrukcję mechanizmu, a nie wynik konkretnego związku — przyjęto średnie dochody podatników na mieszkańca 54 000 zł i efektywną stawkę 9%.

Skala ma znaczenie także dla budżetu państwa. Przy 50 związkach rozwojowych i wskaźniku 0,49% sama część stała składki wykładana przez gminy i powiaty to rząd kilkuset milionów złotych rocznie, a pełny udział w PIT — kwota znacznie wyższa. Projekt nie zawiera szacunku tych skutków, nie mówiąc już o rozdziale ciężaru między budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. W całym uzasadnieniu nie występuje ani razu pojęcie „skutki finansowe”, ani „obciążenie budżetów JST”.

Tabela 9. Konstrukcje ochronne, których w projekcie nie ma

Szukana konstrukcja	Czy występuje w projekcie
„subwencja” dla związku lub dla gminy	nie występuje
„wyrównanie” — mechanizm wyrównawczy	nie występuje
„rekompensata” dla gmin wnoszących składkę	nie występuje
Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych jako źródło dochodu	nie występuje w art. 68; umowy wygasają (art. 146 ust. 3)
Obowiązek zwrotu nadwyżki przez związek gminom	nie występuje
Gwarancja minimum inwestycyjnego dla gminy członkowskiej	nie występuje
Limit składki w relacji do dochodów własnych gminy	nie występuje
Analogia art. 63 ust. 2 dla gminy (adekwatność finansowania)	nie występuje

Art. 63 ust. 2 — „przekazywanie związkowi rozwojowemu nowych zadań wymaga zapewnienia środków finansowych [...] w postaci zwiększenia dochodów” — to jedyny przepis chroniący adekwatność. Chroni jednak adekwatność finansowania samego związku, a nie gminy. Nie ma analogicznego przepisu dla gminy: nikt nie musi wykazać, że składka roczna ma pokrycie w zadaniach realizowanych na rzecz danej gminy.

Odrębnie należy podnieść art. 72 ust. 9, który stanowi, że do składki rocznej stosuje się dział III Ordynacji podatkowej, „z tym że kompetencje organu podatkowego wykonuje przewodniczący organu wykonawczego”.

Oznacza to, że prezydent miasta centralnego egzekwuje od gminy wiejskiej należność w trybie właściwym dla zaległości podatkowych — z tytułem wykonawczym i środkami egzekucyjnymi. Relacja między jednostkami samorządu terytorialnego zostaje tym samym przekształcona w relację wierzyciela i dłużnika, a gmina traci ochronę właściwą dla sporów między samorządami. Przepis ten należy skreślić w całości.

Postulujemy:

1. wskazanie wprost w art. 68 lub art. 70, że udział związku w PIT jest dodatkowym transferem z budżetu państwa i nie pomniejsza dochodów własnych gmin i powiatów — albo, jeżeli intencją jest wyodrębnienie z istniejącego strumienia, znowelizowanie ustawy z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wraz z pełną oceną skutków regulacji;
2. skreślenie art. 72 ust. 9 w całości;
3. zwolnienie gmin wiejskich z części stałej składki rocznej albo obniżenie jej wymiaru dla jednostek, których dochody z PIT na mieszkańca są niższe od średniej w związku, oraz oparcie składki na zdolności dochodowej, a nie na liczbie mieszkańców;
4. wprowadzenie ustawowego limitu składki rocznej w relacji do dochodów własnych gminy w danym roku — obecnie projekt nie zawiera żadnego ograniczenia;
5. wprowadzenie mechanizmu wyrównawczego: zwrotu części składki gminie, która nie otrzymała z karty rozwoju żadnego przedsięwzięcia w danym okresie, albo minimalnego udziału inwestycyjnego w obszarze każdej gminy członkowskiej;
6. zasadę, zgodnie z którą każde zadanie powierzone związkowi otrzymuje określone źródło finansowania, z obowiązkiem przedstawienia przed przekazaniem zadania analizy kosztów dla każdej gminy;
7. rozdzielenie kosztów obsługi administracyjnej związku od kosztów świadczenia usług i realizacji inwestycji oraz zakaz przerzucania na gminy wiejskie kosztów funkcji służących przede wszystkim miastu centralnemu;
8. okresową ocenę efektywności finansowej związku w porównaniu z dotychczasowym sposobem wykonywania zadań.

Nie można zakładać, że utworzenie nowej struktury automatycznie przyniesie oszczędności. Oszczędności powinny być wykazane, a nie traktowane jako przesłanka uzasadniająca przenoszenie kompetencji.

13. Wspólna obsługa, majątek komunalny i cyberbezpieczeństwo

Projekt umożliwia powierzenie związkom określonych zadań wspólnej obsługi, w tym w zakresie cyberbezpieczeństwa, a także organizacji usług społecznych. Rozwiązania te mogą być przydatne dla mniejszych gmin, które mają ograniczone zasoby kadrowe i specjalistyczne.

Nie powinny jednak prowadzić do utraty przez gminy dostępu do informacji, kontroli nad wykonywaniem zadań ani odpowiedzialności za lokalne potrzeby. Powierzenie wspólnej obsługi musi określać zakres obowiązków, poziom usług, odpowiedzialność za incydenty i naruszenia, zasady ochrony danych oraz koszty. Gmina powinna zachować możliwość oceny jakości obsługi i dochodzenia swoich praw.

Odrębną kwestię stanowi art. 49 ust. 1 pkt 1, który pozwala gminie zbyć — „w tym nieodpłatnie” — akcje i udziały spółek komunalnych na rzecz związku. Przepis działa na wniosek organu wykonawczego, a zgodę wyraża rada gminy. Dla małej gminy wiejskiej, dla której wodociąg lub zakład gospodarki komunalnej jest podstawowym majątkiem rozwojowym, sama dobrowolność zgody nie zmienia faktu, że projekt otwiera drogę do trwałego wyzbycia się tego majątku na rzecz struktury, w której gmina nie ma wpływu na decyzje. Nieodpłatne przekazanie majątku wypracowanego ze środków mieszkańców powinno być wyłączone z ustawy.

Popieramy rozwiązania, które realnie wzmacniają potencjał administracyjny gmin, pod warunkiem że mają charakter racjonalny, przejrzysty i finansowo uzasadniony. Postuluje jednocześnie wyeliminowanie możliwości nieodpłatnego zbywania akcji i udziałów spółek komunalnych na rzecz związku albo uzależnienie jej od zgody wyrażonej bezwzględnią większością ustawowego składu rady gminy.

VI. Usługi społeczne, przedsiębiorczość i fundusze europejskie

14. Centra usług społecznych

Zmiany dotyczące centrów usług społecznych pozwalają na powierzanie związkowi tworzenia i prowadzenia centrum oraz przyjmowania programów usług społecznych w zakresie przekazanych zadań.

Może to ułatwić organizowanie specjalistycznych usług dla mieszkańców kilku gmin. Konieczne jest jednak zachowanie lokalnego rozpoznania potrzeb, konsultacji społecznych i odpowiedzialności za jakość świadczeń.

Związek postuluje, aby programy usług społecznych obejmowały odrębną diagnozę potrzeb każdej gminy, a rozliczenia nie prowadziły do finansowania usług w sposób nieuwzględniający różnic demograficznych, odległości i kosztów dotarcia do mieszkańców. Wspólna organizacja nie może oznaczać, że usługi będą koncentrowane w mieście centralnym, podczas gdy mieszkańcy wsi pozostaną bez realnego dostępu — koszt dotarcia do mieszkańca wsi jest wyższy niż w mieście, a taryfa rozliczeniowa oparta na liczbie świadczeń prowadzi do stałego niedofinansowania usług na terenach rozproszonych.

15. Wsparcie przedsiębiorczości i partnerstwo

Zmiany dotyczące Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, polityki rozwoju oraz innych ustaw poszerzają zastosowanie pojęcia „partnerów” i dostosowują regulacje do nowych struktur współpracy.

Sam udział związku w działaniach na rzecz rozwoju gospodarczego nie gwarantuje jednak, że wsparcie dotrze do przedsiębiorców z gmin wiejskich. Potrzebne są instrumenty uwzględniające mniejszą skalę lokalnych rynków, słabszą dostępność usług doradczych, koszty transportu oraz ograniczenia infrastrukturalne.

Związek postuluje, aby programy rozwoju gospodarczego i przedsięwzięcia inwestycyjne obejmowały także lokalne centra usług, małe i średnie przedsiębiorstwa, przetwórstwo, działalność pozarolniczą oraz inicjatywy energetyczne i cyfrowe na terenach wiejskich.

16. ZIT, IIT i fundusze europejskie

Zmiany w przepisach dotyczących funduszy europejskich uwzględniają związki rozwojowe wśród możliwych form współpracy wykorzystywanych przy realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych i innych instrumentów terytorialnych. Przepisy przejściowe zachowują dotychczasowe zadania i alokacje jednostek pełniących funkcje ZIT w perspektywie 2021–2027.

Tabela 10. Kto decyduje o podziale środków

Instrument	Kto odpowiada	Podstawa	Ryzyko dla gminy wiejskiej
ZIT i inne instrumenty terytorialne	związek rozwojowy	art. 12	projekt gminy przechodzi przez ocenę struktury z dominacją miasta
Karta rozwoju — lista przedsięwzięć i źródła finansowania	komitet rozwoju, zatwierdza zgromadzenie	art. 74, art. 76 ust. 2 pkt 7, art. 77 ust. 3	brak reprezentanta gmin wiejskich w komitecie (art. 73 ust. 2)
Alokacja ZIT w perspektywie 2021–2027	dotychczasowy związek ZIT	art. 145	brak — przepis chroni ciągłość

Zachowanie ciągłości obecnych instrumentów jest potrzebne. Jednocześnie nie może dojść do sytuacji, w której po zakończeniu obecnej perspektywy dostęp do środków będzie w praktyce uzależniony od uczestnictwa w nowym związku lub od priorytetów ustalanych przez miasto centralne. Uzasadnienie opisuje mechanizm stopniowego przejmowania zadań, kompetencji, majątku i środków przez związek jako „efekt kuli śniegowej” i przedstawia go jako sukces. Z perspektywy gminy wiejskiej jest to stopniowe przelewanie inicjatywy inwestycyjnej na szczebel miejski.

Postulujemy:

- zachowanie przejrzystych zasad dostępu do środków dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich;
- określanie kryteriów wyboru projektów przed rozpoczęciem naborów;
- zapewnienie udziału wszystkich członków w ustalaniu priorytetów inwestycyjnych;
- gwarancję udostępnienia gminom wiejskim środków ZIT i innych instrumentów terytorialnych proporcjonalnie do liczby ich mieszkańców;
- publikowanie informacji o rozdziale środków, kosztach i efektach projektów w podziale na gminy;
- utrzymanie ciągłości realizacji przedsięwzięć już rozpoczętych oraz ochronę praw i obowiązków wynikających z dotychczasowych umów.

VII. Przepisy przejściowe i ocena skutków ustawy

17. Ciągłość dokumentów, umów i zadań

Przepisy przejściowe dotyczą strategii, planów adaptacji, planów mobilności, planów transportowych, instrumentów ZIT oraz umów związanych z przewozami autobusowymi. Ich celem jest zapewnienie ciągłości działania w okresie tworzenia nowych struktur.

ZGWRP zwraca uwagę, że wprowadzenie nowego modelu zarządzania będzie wymagało dostosowania dokumentów, procedur, umów, systemów finansowych i organizacji usług. Dla mniejszych gmin oznacza to rzeczywiste obciążenie kadrowe i administracyjne, którego projekt nie wycenia. Gmina wiejska, która w tym samym czasie musi uchwalić plan zrównoważonej mobilności w terminie czterech lat od utworzenia związku (art. 143 ust. 1), dostosować strategię rozwoju i uczestniczyć w pracach nowej struktury, ponosi koszt obsługi całego procesu, mimo że nie ma wpływu na jego kierunek.

Dlatego wdrażanie ustawy powinno być etapowe, poprzedzone oceną gotowości organizacyjnej i finansowej, a obowiązki dostosowawcze muszą być proporcjonalne do możliwości gmin. Nie można nakładać na samorządy nowych kosztów wyłącznie na podstawie założenia, że zostaną one zrekompensowane w przyszłości.

18. Ewaluacja skutków ustawy

Przewidziana w projekcie ewaluacja, obejmująca między innymi postępy tworzenia związków, integrację transportu oraz koszty ponoszone przez budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego (art. 147), jest potrzebnym rozwiązaniem. Jej zakres powinien jednak zostać poszerzony, a pierwszy raport — sporządzany dopiero po pięciu latach — uzupełniony monitoringiem wcześniejszym. Obecny kształt przepisu oznacza, że przez pięć lat nie będzie żadnego instrumentu reakcji na skutki, które wystąpią od pierwszego roku obowiązywania ustawy.

Postulujemy, aby ocena skutków obejmowała:

- zmianę kosztów wykonywania zadań w każdej gminie członkowskiej;
- wpływ na poziom inwestycji i zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego;
- faktyczną dostępność transportu publicznego, a nie wyłącznie liczbę linii i połączeń;
- zmianę dostępu mieszkańców do usług społecznych i publicznych;
- rozkład środków inwestycyjnych między miastem centralnym a gminami otaczającymi;
- wpływ na samodzielność planistyczną i finansową gmin;
- efekty dla obszarów o niskiej gęstości zaludnienia, terenów peryferyjnych i przygranicznych.

Wyniki ewaluacji powinny być publiczne i stanowić podstawę do korekty przepisów. Potrzebny jest monitoring roczny, a nie dopiero raport po pięciu latach, oraz ustawowa możliwość korekty rozwiązań, jeżeli prowadzą one do nadmiernego obciążenia gmin lub pogorszenia dostępu mieszkańców do usług.

VIII. Postulaty Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

- 1. Gwarancje ustrojowe.** Wyrównanie wskaźnika korygującego siłę głosu do 100% dla wszystkich gmin, wprowadzenie maksymalnego udziału jednego członka w głosach ogółem oraz obowiązkowej podwójnej większości dla najważniejszych rozstrzygnięć dotyczących finansów, transportu, infrastruktury i kierunków rozwoju, z dodatkowym wymogiem zgody większości delegatów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.
- 2. Dobrowolność członkostwa.** Skreślenie art. 15 ust. 3 oraz art. 15 ust. 9 i 10 w zakresie, w jakim brak opinii w terminie uznają za opinię pozytywną. Warunkiem objęcia gminy strukturą związku musi być uchwała jej rady podjęta bezwzględną większością głosów. Zapisanie w ustawie, a nie w statucie, jednostronnego prawa gminy do wystąpienia ze związku uchwałą rady ze skutkiem na koniec roku, ze zwrotem majątku i bez blokady z tytułu zasady ciągłości przestrzennej.
- 3. Ochrona kompetencji gmin.** Jednoznaczne ograniczenie wpływu związku na decyzje lokalne do spraw o rzeczywistym znaczeniu ponadlokalnym, bez tworzenia pośrednich mechanizmów podporządkowania strategii i polityki przestrzennej gmin. Zamiana uzgodnienia na opiniowanie w przypadkach, w których skutek uchwały nie wykracza poza granice gminy, w szczególności w art. 81 ust. 3 pkt 6 oraz art. 84.
- 4. Dobrowolność i przejrzystość powierzania zadań.** Precyzyjne określenie zakresu zadań związku, odpowiedzialności organów oraz zasad powierzania, wykonywania i rozliczania zadań.
- 5. Naprawa mechanizmu PIT.** Wskazanie wprost, że udział związku w PIT pochodzi z rezerwy budżetu państwa i nie uszczupla dochodów własnych ani subwencji gmin — albo nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wraz z pełną oceną skutków regulacji. Uzależnienie wysokości udziału nie tylko od wyboru modelu transportu, lecz także od zakresu zadań realizowanych na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich.
- 6. Adekwatne finansowanie.** Obowiązek wskazania źródeł finansowania przed przekazaniem związkowi nowych zadań, przedstawienia skutków finansowych dla każdej gminy członkowskiej oraz ustawowy limit składki rocznej w relacji do dochodów własnych gminy. Skreślenie art. 72 ust. 9 w całości.
- 7. Sprawiedliwy podział kosztów i korzyści.** Przejrzyste zasady rozliczeń uwzględniające nie tylko liczbę mieszkańców, lecz także rozmieszczenie ludności, długość tras, koszty infrastruktury, potrzeby usługowe i rzeczywisty zakres korzystania ze wspólnych przedsięwzięć. Wprowadzenie mechanizmu wyrównawczego dla gmin, które nie uzyskały z karty rozwoju żadnego przedsięwzięcia.
- 8. Gwarancje transportowe.** Rozciągnięcie minimalnego standardu komunikacyjnego na wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie oraz objęcie nim każdego sołectwa. Uchylenie art. 146 ust. 3 i rozciągnięcie przepisu przejściowego z art. 146 ust. 2 na cały okres dochodzenia do pełnego udziału w PIT. Wyłączenie przewozów szkolnych i socjalnych z integracji prowadzonej przez związek.
- 9. Ochrona samodzielności planistycznej.** Przeliczanie zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową odrębnie dla każdej gminy; wyłączenie zabudowy zagrodowej rolników z limitu chłonności; inicjatywa uchwałodawcza w sprawie obszarów z art. 81 i art. 83 wyłącznie po stronie wójta, burmistrza lub prezydenta; powiązanie ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzeni z adekwatnymi instrumentami finansowymi.
- 10. Ochrona majątku komunalnego.** Wylimitowanie możliwości nieodpłatnego zbywania akcji i udziałów spółek komunalnych na rzecz związku albo uzależnienie jej od zgody wyrażonej bezwzględną większością ustawowego składu rady gminy.
- 11. Układy terytorialne.** Dopisanie do nowego art. 75b ustawy o samorządzie powiatowym prawa rocznego wypowiedzenia układu terytorialnego przez każdą gminę będącą jego stroną.
- 12. Równorzędne uwzględnienie obszarów wiejskich.** Włączenie potrzeb gmin wiejskich do strategii, planów mobilności, planów adaptacji, programów gospodarczych i przedsięwzięć infrastrukturalnych, z uwzględnieniem specyfiki rozproszonego osadnictwa. Wprowadzenie obowiązku finansowania przez związek podstawowej infrastruktury wiejskiej oraz rekompensat za udostępnianie terenów pod ochronę przyrody i retencję wód na rzecz obszaru funkcjonalnego.
- 13. Ochrona dostępu do funduszy europejskich.** Zapewnienie, że uczestnictwo w związku rozwojowym nie stanie się warunkiem faktycznego dostępu do środków, a kryteria wyboru projektów i podziału alokacji będą jawne

i niedyskryminujące. Gwarancja udostępnienia gminom wiejskim środków ZIT i innych instrumentów terytorialnych proporcjonalnie do liczby ich mieszkańców.

14. **Rozszerzenie monitoringu.** Uzupełnienie ewaluacji z art. 147 o ocenę wpływu ustawy na finanse, inwestycje, dostępność usług, samodzielność gmin oraz rozkład korzyści między poszczególnymi uczestnikami związku, wraz z monitoringiem rocznym i ustawową możliwością korekty przepisów.
15. **Wzmocnienie polityki rozwoju wsi.** Równoległe rozwijanie trwałych instrumentów finansowych dla obszarów wiejskich, niezależnych od samego uczestnictwa w strukturach miejskich obszarów funkcjonalnych. Utrzymanie w systemie polityki rozwoju dokumentu rangi krajowej opisującego rozwój obszarów wiejskich.
16. **Zasada rural proofing.** Wprowadzenie obowiązku oceny skutków nowych regulacji, strategii i instrumentów terytorialnych dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, szczególnie w zakresie finansów, transportu, usług publicznych i dostępności inwestycji.

IX. Konkluzja

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej podkreśla, że problemem projektu nie jest sama idea współpracy miast z otaczającymi je gminami. Problemem jest stworzenie rozbudowanego mechanizmu koordynacji i integracji bez równoczesnego zapewnienia wystarczających gwarancji samodzielności, równego wpływu na decyzje i sprawiedliwego podziału kosztów. Związek rozwojowy powinien być narzędziem współpracy samorządów, a nie strukturą, w której większy potencjał ludnościowy miasta centralnego przekłada się na przewagę w określaniu priorytetów, podczas gdy gminy wiejskie współfinansują przedsięwzięcia i ponoszą ich przestrzenne, infrastrukturalne lub środowiskowe konsekwencje.

Nie można uznać za zrównoważony model, w którym wspólne strategie, plany i struktury organizacyjne rozwijają się szybciej niż mechanizmy finansowania i zabezpieczenia interesów wszystkich uczestników. Integracja terytorialna powinna wzmacniać zdolność każdej gminy do wykonywania zadań publicznych, a nie ograniczać ją przez przenoszenie decyzji i kosztów na poziom ponadlokalny.

Obszary wiejskie nie są jedynie zapleczem mieszkaniowym, komunikacyjnym ani środowiskowym miast. Są miejscem życia milionów mieszkańców, prowadzenia działalności gospodarczej, produkcji żywności, utrzymywania infrastruktury i zasobów przyrodniczych oraz budowania odporności państwa. Ich rozwój wymaga własnych, stabilnych instrumentów finansowych i realnego udziału w podejmowaniu decyzji.

Oświadczamy, że do czasu pełnego uwzględnienia przedstawionych postulatów opiniuje projekt ustawy UPR03 NEGATYWNIE i wzywa Stronę Rządową do podjęcia rzetelnych negocjacji. **Oczekujemy odpowiedzi w konwencji tego stanowiska — z odniesieniem do konkretnych artykułów i liczb. Ocena oparta na deklaracji, że projekt „respektuje konstytucyjną zasadę samodzielności JST”, nie stanowi odpowiedzi na pytanie, kto zapłaci za składkę, kto będzie egzekwował jej zapłatę i dlaczego wskaźnik 90% ma dawać gminom wiejskim 13% głosów.**

*Silne miasta są potrzebne, ale bez silnych obszarów wiejskich nie będzie silnego państwa.
Zrównoważony rozwój wymaga współpracy, która nie odbiera samodzielności, nie przenosi kosztów bez wpływu na decyzje i nie pozostawia żadnej części terytorium poza realną polityką rozwojową.*

Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Jastrzębski