



ZSC.110.4.2022

Gliwice, 22 marca 2022 r.

ul. Wincentego Pola 16, 44-100 Gliwice  
pokój nr 119, I piętro

tel. +48 32 461 22 50  
fax: +48 32 461 22 51

biuro@subregioncentralny.pl  
www.subregioncentralny.pl

NIP 631 26 51 874  
REGON 243435244

Związek Gmin i Powiatów Subregionu  
Centralnego Województwa Śląskiego  
Stowarzyszenie wpisane do rejestru  
Sądu Rejonowego w Gliwicach  
pod numerem KRS 0000485018

**Stanowisko Zarządu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego  
Województwa Śląskiego w sprawie procedur opracowywania i przyjmowania Planów  
Zrównoważonej Mobilności Miejskiej w celu skutecznej realizacji polityki  
mobilnościowej na terenie Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego.**

W ramach prowadzonych prac programowych dot. uruchomienia środków funduszy UE w perspektywie finansowej 2021-2027, Komisja Europejska podkreśla kluczową rolę tzw. Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (ang. SUMP) dla możliwości współfinansowania projektów z tego zakresu w miejskich obszarach funkcjonalnych. Mając na uwadze dążenie do zapewnienia odpowiedniej rangi formalnej wyżej wymienionych Planów, Komisja optuje za ich przyjmowaniem poprzez stosowne uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które są objęte danym Planem w ramach określonego miejskiego obszaru funkcjonalnego.

W tym kontekście należy wskazać, że wykorzystanie funduszy UE w zakresie mobilności miejskiej w perspektywie finansowej 2021-2027 będzie, tak samo jak w okresie 2014-2020, silnie powiązane z wdrażaniem instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), przewidzianych w pakiecie legislacyjnym polityki spójności UE. Należy zauważyć, że architektura prawno-instytucjonalna realizacji polityki mobilności miejskiej oraz wdrażania projektów z tego zakresu, w tym z udziałem środków funduszy UE, będzie w skali całej Unii zróżnicowana i uzależniona od uwarunkowań wewnętrznych danego Państwa członkowskiego, w tym jego prawodawstwa.

Wspomniane na wstępie założenie przyjmowania SUMP przez uchwały samorządowych organów stanowiących (w przypadku Polski: rad gmin/powiatów) jest niespójne z zakładanym na poziomie ustawodawstwa polskiego modelem opracowania i przyjmowania dokumentów dot. wdrażania instrumentu ZIT. W ramach ustawy o samorządzie gminnym określono takie formy prawne jak: stowarzyszenie, porozumienie międzygminne oraz związek komunalny, które na podstawie procedowanej obecnie przez polski parlament ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (tzw. ustawy wdrożeniowej) mają być podmiotami odpowiedzialnymi za przygotowanie takich dokumentów strategicznych jak Strategia ZIT oraz strategia rozwoju ponadlokalnego



ul. Wincentego Pola 16, 44-100 Gliwice  
pokój nr 119, I piętro

tel. +48 32 461 22 50  
fax: +48 32 461 22 51

biuro@subregioncentralny.pl  
www.subregioncentralny.pl

NIP 631 26 51 874  
REGON 243435244

Związek Gmin i Powiatów Subregionu  
Centralnego Województwa Śląskiego  
Stowarzyszenie wpisane do rejestru  
Sądu Rejonowego w Gliwicach  
pod numerem KRS 0000485018

oraz wdrażanie instrumentu ZIT, w tym fakultatywne pełnienie roli instytucji pośredniczącej. Takie zróżnicowanie niesie ze sobą wysokie ryzyko nadmiernych komplikacji proceduralnych w toku przygotowania, a następnie realizacji założeń SUMP oraz wdrażania instrumentu ZIT na podstawie właściwych strategii terytorialnych.

Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego działają między innymi w oparciu o art. 84 polskiej ustawy o samorządzie gminnym. W organach Stowarzyszenia zasiadają wybrani w wyborach powszechnych reprezentanci stowarzyszonych jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że osoby reprezentujące w imieniu wyborców daną jednostkę samorządu terytorialnego w Stowarzyszeniu mają realny wpływ na kształt dokumentów programowych, uchwalanych przez Stowarzyszenie.

Zakładana forma przyjmowania SUMP, to jest przez organy stanowiące poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, nie uwzględnia także istniejącej na terenie województwa śląskiego Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM). Jest to podmiot powołany odrębną ustawą, zgodnie z którą związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie między innymi kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku czy współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku.

Istotnym zagadnieniem problemowym, dotyczącym procedur opracowywania i przyjmowania SUMP jest także możliwość zapewnienia spójności wszystkich działań z zakresu zrównoważonej mobilności na obszarze objętym danym SUMP, niezależnie od szczebla władzy publicznej, odpowiedzialnej za te działania, w tym władz regionalnych (wojewódzkich), jak i władz centralnych. Każda inicjatywa na szczeblu regionalnym i/lub krajowym, dotycząca mobilności na obszarze SUMP, zarówno nowa inwestycja, jak i zmiana założeń już planowanej inwestycji lub rezygnacja z jej realizacji wymusi konieczność aktualizacji SUMP. W przypadku istotnego znaczenia takich zmian w danym systemie mobilności miejskiej, będą mieć one determinujący wpływ na możliwość realizacji założeń Planu także na poziomie lokalnym, tj. tym który formalnie ma odpowiadać za wdrażanie tego Planu.

W tym kontekście należy ocenić, że obowiązek przyjęcia SUMP przez poszczególne rady jednostek samorządu terytorialnego nie zwiększa legitymizacji samego dokumentu, natomiast bez wątpienia stanowi dodatkowe obciążenie administracyjne (*goldplating*) i będzie prowadzić do nadmiernych opóźnień zarówno w przyjęciu Planu, jak i bardzo pracochłonnych jego aktualizacji w okresie trwania wieloletnich ram finansowych, a w konsekwencji do zakłóceń we wdrażaniu polityki spójności UE na lata 2021-2027.







ul. Wincentego Pola 16, 44-100 Gliwice  
pokój nr 119, I piętro

tel. +48 32 461 22 50  
fax: +48 32 461 22 51

biuro@subregioncentralny.pl  
www.subregioncentralny.pl

NIP 631 26 51 874  
REGON 243435244

Związek Gmin i Powiatów Subregionu  
Centralnego Województwa Śląskiego  
Stowarzyszenie wpisane do rejestru  
Sądu Rejonowego w Gliwicach  
pod numerem KRS 0000485018

Ponadto przyjęcie takiego rozwiązania znacząco podnosi ryzyko wykorzystania dokumentu do bieżącej rywalizacji politycznej, biorąc pod uwagę kalendarz uchwalania SUMP (w wielu przypadkach w 2023 roku – roku wyborczym) oraz charakter dokumentu, który wspiera transport nisko- i zeroemisyjny względem transportu indywidualnego, w sytuacji, gdy w miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce istotna część gmin nie ma dostępu do transportu szynowego. Taka sytuacja może stwarzać ryzyko podnoszenia zarzutów o marginalizacji części samorządów w ramach systemów mobilności i nadmiernym wzmacnianiu roli miast rdzeniowych w tym systemie, a wręcz negatywnie wpływać na postrzeganie tej kluczowej polityki europejskiej.

Odwołując się do idei SUMP jako integratora systemu mobilności w danym miejskim obszarze funkcjonalnym/metropolitalnym, Zarząd Związku zwraca również uwagę na wysoce prawdopodobny problem dotyczący braku przyjęcia opracowanego już SUMP dla całości takiego obszaru przez określoną jednostkę samorządu terytorialnego z tego obszaru, niezależnie od formy prawnej takiego aktu przyjmującego. Powstaje pytanie: czy w takim scenariuszu dokument, przyjęty przez pozostałe jednostki, będzie dokumentem obowiązującym dla innych j.s.t. i danego obszaru funkcjonalnego na potrzeby dofinansowania projektów w ramach polityki spójności UE? Dla zobrazowania dodatkowych konsekwencji takiej sytuacji można posłużyć się przykładem potencjalnego projektu dot. zakupu taboru transportu publicznego, który jest przewidziany do wykorzystania na terenie kilku gmin z danego obszaru funkcjonalnego; czy taki tabor, zakupiony w ramach projektu dofinansowanego ze środków UE, będzie miał prawo poruszać się po gminie, która nie przyjęła SUMP, lub przyjęła jedynie taką wersję tego dokumentu, w której zakup takiego taboru nie został ujęty? Zaproponowana forma przyjmowania jednego dokumentu przez każdą z rad gmin/powiatów rodzi obawę o brak formalnego „właściciela” dokumentu, odpowiedzialnego również za jego monitorowanie i ewaluację.

Z uwagi na powyższe, niezbędnym jest jednoznaczne rozstrzygnięcie na poziomie dokumentów regulujących wykorzystanie funduszy polityki spójności UE na lata 2021-2027, szczegółowych wymogów dotyczących przyjmowania SUMP w celu umożliwienia ubiegania się o dofinansowanie z przedmiotowych funduszy. Z uwagi na powyższe wątpliwości należy ponownie przeanalizować, czy zaproponowane podejście nie doprowadzi do skrajnej sytuacji opracowywania dokumentu jedynie na potrzeby sięgania po środki zewnętrzne odkładając na bok tym samym cel główny dokumentu, którym jest zrównoważona mobilność miejska.

W świetle powyższych wątpliwości Zarząd Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego rekomenduje wniesienie przez stronę rządową

RP



ul. Wincentego Pola 16, 44-100 Gliwice  
pokój nr 119, I piętro

tel. +48 32 461 22 50  
fax: +48 32 461 22 51

biuro@subregioncentralny.pl  
www.subregioncentralny.pl

NIP 631 26 51 874  
REGON 243435244

Związek Gmin i Powiatów Subregionu  
Centralnego Województwa Śląskiego  
Stowarzyszenie wpisane do rejestru  
Sądu Rejonowego w Gliwicach  
pod numerem KRS 0000485018

w negocjacjach Umowy Partnerstwa oraz programów operacyjnych polityki spójności z Komisją Europejską postulatu umożliwienia przyjmowania SUMP przez te same podmioty, które na gruncie polskiego ustawodawstwa będą odpowiedzialne za przygotowanie i wdrażanie Strategii ZIT oraz strategii rozwoju ponadlokalnego, tj. stowarzyszenia, porozumienia międzygminne, związki komunalne lub związek metropolitalny w województwie śląskim.

W przypadku ewentualnego negatywnego stanowiska w tym zakresie, Zarząd Związku rekomenduje podjęcie w procesie negocjacji kwestii wprowadzenia takich zapisów w ramach Umowy Partnerstwa oraz ewentualnie programów operacyjnych lub szczegółowych opisach priorytetów tych programów i/lub wprowadzenie stosownych zapisów w ustawie *o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027*, które określiłyby przyjmowanie przez organ stanowiący lub organ wykonawczy danej j.s.t. (tj. radę lub prezydenta/burmistrza/wójta/zarząd powiatu) Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej jako dokumentu warunkującego dofinansowanie ze środków polityki spójności UE w zakresie projektów dot. mobilności miejskiej dla każdej j.s.t. objętej takim Planem. Sformułowanie takiej alternatywy nie tylko będzie zgodne z zasadą subsydiarności (pozostawiania sposobu realizacji celów na możliwie najniższym poziomie), ale też czytelnym wskazaniem podmiotu podejmującego takie zobowiązanie (*political ownership*). Dodatkowo, w w/w dokumentach regulujących wykorzystanie funduszy UE powinny znaleźć się zapisy, które jednoznacznie wskazywałyby, że brak odpowiedniego aktu organu danej gminy w zakresie przyjęcia Planu nie będzie powodował nieważności całego Planu oraz nie będzie uniemożliwiał ubiegania się o dofinansowanie projektów dla tych j.s.t. z obszaru objętego Planem, których organy przyjęły w/w dokument.

W tym miejscu należy mieć na uwadze, że obecnie w polskiej ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym brak jest szczególnych przepisów, które dotyczyłyby wprost SUMP. Takich regulacji brak także w innych ustawach, takich jak np. ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym czy też w ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, gdzie w art. 9 jest mowa o tworzeniu m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla jedynie planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Brak stosownych regulacji ustawowych stanowi duże utrudnienie w podejmowaniu uchwał dot. SUMP przez rady j.s.t. Taka sytuacja będzie także oznaczać, że poszczególne gminy w ramach danego miejskiego obszaru funkcjonalnego zostaną postawione przed







ul. Wincentego Pola 16, 44-100 Gliwice  
pokój nr 119, I piętro  
tel. +48 32 461 22 50  
fax: +48 32 461 22 51

biuro@subregioncentralny.pl  
www.subregioncentralny.pl

NIP 631 26 51 874  
REGON 243435244

Związek Gmin i Powiatów Subregionu  
Centralnego Województwa Śląskiego  
Stowarzyszenie wpisane do rejestru  
Sądu Rejonowego w Gliwicach  
pod numerem KRS 0000485018

dylematem dot. ewentualnego przyłączenia się do Planu. Co więcej, sytuacja w której w drugim roku perspektywy finansowej UE wciąż toczą się prace w zakresie ustaleń dot. wiążących regulacji co do obowiązkowości oraz sposobu procedowania SUMP jest wysoce problematyczna w kontekście rozpoczętych już przez zainteresowane samorządy określonych procedur administracyjno-prawnych i znacząco utrudnia realizację zadań w tym zakresie.

Wszystkie te okoliczności niosą ryzyko niskiej efektywności wdrażania polityki spójności w Polsce, gdzie na projekty z zakresu mobilności miejskiej przewidziano istotną pulę środków, w tym kwotę 1,75 mld EUR w ramach programu krajowego Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FENIKS), skierowaną co do zasady dla kilkunastu polskich metropolii. Sytuacja ta będzie szczególnie niekorzystna w kontekście znaczenia mobilności miejskiej dla realizacji wiodącego celu polityki UE w okresie 2021-2027, tj. dążenia do gospodarki zeroemisyjnej oraz założeń pakietu Green Deal.

Jednocześnie podkreślamy, że wdrażanie projektów w ramach instrumentu ZIT, w tym także z zakresu mobilności miejskiej w perspektywie 2014-2020 charakteryzuje się wysokim stopniem efektywności i realizacji zakładanych wskaźników, w szczególności w strategiach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, wdrażanych zarówno na podstawie porozumień cywilno-prawnych jak i stowarzyszeń j.s.t. odpowiedzialnych za opracowanie, przyjęcie i dalej wdrożenie Strategii ZIT. Taka forma instrumentu będzie także kontynuowana w perspektywie finansowej 2021-2027.

Podsumowując, dążąc do optymalizacji efektywności absorpcji środków UE na rzecz rozwoju systemów mobilności miejskiej w Polsce, postulujemy wprowadzenie następujących regulacji systemowych:

- umożliwienie przyjmowania Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej przez stowarzyszenia j.s.t., analogicznie do zapisów ustawy wdrożeniowej w zakresie dopuszczalnej formy prawnej podmiotu, odpowiedzialnego za przyjmowanie Strategii ZIT czy Strategii Rozwoju Ponadlokalnego;
- alternatywnie do powyższego – umożliwienie przyjmowania w/w Planów przez organy stanowiące lub organy wykonawcze j.s.t. w drodze odpowiednich regulacji w tym zakresie;
- obowiązywanie Planu nawet w przypadku jego nieprzyjęcia przez jedną lub więcej j.s.t. z obszaru objętego Planem, a co za tym idzie brak zablokowania możliwości ubiegania się o dofinansowanie projektów z zakresu mobilności miejskiej ze środków UE na podstawie Planu dla j.s.t. które przyjęły ten Plan.



Związek Gmin i Powiatów  
Subregionu Centralnego  
Województwa Śląskiego

ul. Wincentego Pola 16, 44-100 Gliwice  
pokój nr 119, I piętro

tel. +48 32 461 22 50

fax: +48 32 461 22 51

biuro@subregioncentralny.pl

www.subregioncentralny.pl

NIP 631 26 51 874

REGON 243435244

Związek Gmin i Powiatów Subregionu  
Centralnego Województwa Śląskiego  
Stowarzyszenie wpisane do rejestru  
Sądu Rejonowego w Gliwicach  
pod numerem KRS 0000485018

Biorąc pod uwagę znaczenie opisanego zagadnienia dla miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce, a także aktualny etap perspektywy finansowej UE na lata 2021-2027, Zarząd Związku Gmin i Powiatów Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego podkreśla potrzebę możliwie szybkiego podjęcia wiążących rozstrzygnięć w przedstawionych kwestiach.

Przewodniczący Zarządu Związku  
*Manusz Śpiewok*  
Manusz Śpiewok