

Uchwała nr 7
Komitetu Sterującego do spraw wsparcia
Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej
z dnia 23 lutego 2026 r.

w sprawie wyrażenia opinii na temat propozycji uregulowania Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej, zawartych w projekcie ustawy o zrównoważonym rozwoju miast (UPRO3) w brzmieniu przekazanym do konsultacji publicznych

Na podstawie § 8 ust. 1 zarządzenia nr 1 Ministra Infrastruktury z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw wsparcia Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (Dz. Urz. Min. Inf. poz. 2) oraz w związku z realizacją zadań określonych w § 5 powyższego zarządzenia, Komitet Sterujący do spraw wsparcia Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (dalej: Komitet Sterujący) uchwala, co następuje:

§ 1. Komitet Sterujący, po zapoznaniu się z treścią projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast (UPRO3) w brzmieniu przekazanym do konsultacji publicznych, wyraża opinię na temat zawartych w ustawie propozycji uregulowania Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej w polskim porządku prawnym.

§ 2. Dokument pod nazwą „Opinia Komitetu Sterującego do spraw wsparcia Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej na temat propozycji uregulowania Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej, zawartych w projekcie ustawy o zrównoważonym rozwoju miast (UPRO3) w brzmieniu przekazanym do konsultacji publicznych”, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Komitet Sterujący rekomenduje wykorzystanie załączonej opinii przez ministra właściwego do spraw transportu, jak również przez Pełnomocnika Ministra Infrastruktury do spraw Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej, powołanego zarządzeniem nr 4 Ministra Infrastruktury z dnia 23 marca 2022 r. (Dz. Urz. Min. Inf. poz. 7), podczas prac legislacyjnych prowadzonych w związku z projektem ustawy o zrównoważonym rozwoju miast (UPRO3) oraz podczas wszelkich działań mających na celu systemowe uregulowanie Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej w polskim porządku prawnym oraz umiejscowienie ich w systemie zarządzania polityką rozwoju państwa.

§ 4. Komitet Sterujący zastrzega możliwość aktualizacji załączonej opinii na dalszych etapach procesu legislacyjnego dotyczącego projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast, w zależności od wprowadzonych zmian w zakresie przepisów regulujących problematykę Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Komitetu Sterującego
do spraw wsparcia Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej

OPINIA
Komitetu Sterującego do spraw wsparcia Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej
na temat propozycji uregulowania Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej,
zawartych w projekcie ustawy o zrównoważonym rozwoju miast (UPRO3)
w brzmieniu przekazanym do konsultacji publicznych.

Komentarz ogólny:

Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (ang. Sustainable Urban Mobility Plan - SUMP) to promowany od wielu lat na poziomie unijnym długookresowy, kompleksowy i zintegrowany instrument strategiczny. Powszechnie uznawany jest za najlepsze narzędzie do efektywnego planowania mobilności miejskiej, zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, w celu zapewnienia lepszej jakości życia w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych.

Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, SUMP powinien być integralnym i priorytetowym elementem planowania transportu miejskiego, uwzględniając obowiązkowe harmonogramy przygotowania, aktualizacji i monitoringu oraz mechanizmy raportowania, w powiązaniu z polityką przestrzenną i klimatyczną oraz z finansowaniem projektów mobilności miejskiej, uzależnionym od realizacji założeń planów, tak aby zminimalizować ryzyko marginalizacji mniejszych obszarów lub obszarów peryferyjnych, w dostępie do usług transportowych.

Kluczowe znaczenie Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej, jako dokumentów strategicznych kształtujących zrównoważoną mobilność w miejskich obszarach funkcjonalnych, wymaga uwzględnienia ich w systemie planowania rozwoju oraz odpowiedniego powiązania z innymi dokumentami planistycznymi. Tylko wtedy staną się wydajnym narzędziem w rękach administracji samorządowej, a zaprogramowane w nich długofalowe działania wymiernie przyczynią się do poprawy jakości życia mieszkańców.

Skuteczna implementacja idei SUMP w Polsce, zapewniająca zgodność z regulacjami Unii Europejskiej oraz unijnymi i krajowymi dokumentami strategicznymi, nie będzie możliwa bez uwzględnienia w projektowanych przepisach dotychczasowego dorobku w zakresie już wdrożonych systemowych rozwiązań w kwestii opracowania, przyjmowania czy oceny SUMP dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

Wdrożony dotychczas model wsparcia przygotowania SUMP oraz system zarządzania ich jakością przyczynił się m.in. do wypełnienia zobowiązań wynikających z Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027, pozwolił na terminową realizację kamienia milowego E2G oraz wskaźnika E5G dotyczących SUMP, które zostały określone w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększenia Odporności, jak również ułatwił wypełnienie części obowiązków nałożonych na państwa członkowskie przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1679 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej w zakresie SUMP (dalej: rozporządzenie TEN-T).

Pozytywnie oceniając projekt ustawy o zrównoważonym rozwoju miast pod kątem włączenia zagadnień mobilności miejskiej do katalogu zadań własnych związków rozwojowych, jak również wskazanie SUMP jako jednego z kluczowych dokumentów strategicznych, Komitet Sterujący do spraw wsparcia Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej przedstawia poniższe zastrzeżenia. W opinii Komitetu Sterującego, proponowane regulacje w obecnym brzmieniu nie zapewniają wystarczającej jednoznaczności i spójności, budzą też poważne obawy o marginalizację tak istotnego dla zrównoważonego rozwoju mobilności miejskiej instrumentu planistycznego. Zapisy projektu ustawy wymagają uzupełnienia i doprecyzowania, tak aby umożliwić ich jednolite stosowanie w praktyce oraz zapewnić pełną zgodność z wymaganiami unijnymi. Zwracamy przy tym szczególną uwagę na potrzebę przeniesienia kluczowych mechanizmów związanych z wdrażaniem SUMP (obowiązek, minimalne wymogi, monitoring, powiązanie z dokumentami rozwoju i finansowaniem) do rozwiązań o charakterze powszechnym, a nie zależnym od fakultatywnej formy współpracy JST.

Uwagi szczegółowe:

1. **Konieczne jest kompleksowe uregulowanie kwestii związanych z opracowaniem, przyjmowaniem, wdrażaniem i monitorowaniem wdrażania Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej przez wszystkie JST, niezależnie od ich wielkości i zawiązanej współpracy. SUMP nie może zostać zdefiniowany jedynie dla związków rozwojowych, gdyż może powodować to nieuzasadnione różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów samorządowych, ograniczając w szczególności potencjalną możliwość dostępu do źródeł finansowania projektów transportowych.**

Propozycja: Wprowadzenie problematyki SUMP do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, określenie wymagań dla wszystkich JST, chcących opracować SUMP.

Uzasadnienie: Uregulowanie SUMP w ramach ustawy o zrównoważonym rozwoju miast, która koncentruje się na określeniu zasad tworzenia i funkcjonowania związków rozwojowych jako nowej, dobrowolnej formy współpracy gmin i powiatów w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, nie zapewni powszechnego, jednolitego wdrożenia instrumentu SUMP w Polsce. Ze względu na fakultatywny charakter związku rozwojowego, powiązanie obowiązku sporządzania SUMP wyłącznie z jego funkcjonowaniem ograniczyć może pozytywny wpływ na pozostałe obszary, dla których SUMPy są potrzebne z punktu widzenia polityk publicznych. SUMP jako dokument strategiczny, z uwagi na swój horyzontalny i międzysektorowy charakter, wpływając na dziedziny takie jak transport zbiorowy, infrastruktura, przestrzeń, klimat, bezpieczeństwo ruchu, czy zdrowie, powinien stanowić fundamentalny element systemu planowania rozwoju, co zagwarantuje harmonijne wdrażanie w skali kraju w oparciu o przyjęte standardy.

2. **Konieczne jest uregulowanie realizacji obowiązków w zakresie przyjęcia oraz monitorowania wdrażania SUMP w oparciu o wskaźniki mobilności miejskiej, nałożonych na węzły miejskie sieci TEN-T poprzez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1679 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej oraz planowany akt wykonawczy dot. gromadzenia i przekazywania wskaźników mobilności miejskiej.**

Propozycja: Wprowadzenie do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju definicji węzła miejskiego, odwołania do definicji SUMP z rozporządzenia TEN-T, wprowadzenie obowiązku opracowania, przyjęcia i monitorowania wdrażania planu zrównoważonej mobilności miejskiej przez węzły miejskie należące do transeuropejskiej sieci transportowej wymienione w wykazie zawartym w załączniku II do rozporządzenia 2024/1679.

Uzasadnienie: Dla zapewnienia skutecznego, jednolitego stosowania rozporządzenia TEN-T i zagwarantowania wykonania obowiązków nałożonych na Polskę w zakresie szczególnych wymagań dotyczących węzłów miejskich, niezbędne jest określenie systemowego mechanizmu obligatoryjności przyjęcia przez nie SUMP. Regulacje w tym obszarze zapewnią objęcie obowiązkiem SUMP wszystkich właściwych węzłów miejskich oraz właściwego stosowania prawa UE, minimalizując ryzyko postępowania naruszeniowego. Projekt ustawy, pomimo że zawiera definicję SUMP poprzez odesłanie do rozporządzenia TEN-T, nie wprowadza jednoznacznego mechanizmu obligującego węzły miejskie do opracowania, przyjęcia i monitorowania SUMP. Brak takiego rozwiązania może skutkować niepełnym lub nierównomiernym stosowaniem prawa UE, gdyż tworzy równoległe reżimy normatywne i może prowadzić do chaosu interpretacyjnego oraz osłabienia pewności prawa.

3. **Wskazane jest zapewnienie elastyczności w zakresie możliwości odrębnego opracowania SUMP przez gminy i powiaty wchodzące w skład związku rozwojowego, przy zachowaniu odpowiedniej spójności z istniejącymi dokumentami strategicznymi oraz uregulowanie kwestii obowiązywania SUMP przyjętych przed utworzeniem związku rozwojowego dla danego obszaru.**

Propozycja: Wprowadzenie przepisów gwarantujących możliwość fakultatywnego opracowania odrębnych SUMP przez JST wchodzące w skład tworzonego związku rozwojowego, pod warunkiem zachowania spójności z SUMP „wyższego rzędu”. Usankcjonowanie możliwości zatwierdzenia przez związek rozwojowy SUMP, który został opracowany i przyjęty przez JST z jego terenu przed utworzeniem związku rozwojowego.

Uzasadnienie: Ze względu na dotychczasowe doświadczenia wynikające z realizowanych na poziomie krajowym projektów w obszarze wsparcia opracowania SUMP, identyfikujemy potrzebę zapewnienia samodzielności większym gminom wewnątrz związku w zakresie uszczegółowienia lokalnych polityk mobilności. Jest to zgodne z zaleceniami unijnymi i zapewnia skuteczne wdrożenie działań. Kwestia ta jest szczególnie istotna w przypadku aglomeracji policentrycznych, takich jak np. Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia czy Obszar Metropolitalny Gdańsk Gdynia Sopot (na terenie OMMGS obowiązuje obecnie SUMP przyjęty dla całej metropolii, natomiast w trakcie aktualizacji jest SUMP dla Gdyni). Zwracamy ponadto uwagę na konieczność uregulowania sytuacji już przyjętych SUMP, w celu utrzymania trwałości działań i projektów inwestycyjnych będących w toku realizacji. Opracowanie wysokiej jakości SUMPa trwa od roku do 2 lat, a dokument ten ma zwykle długoterminowy horyzont czasowy, zatem w przypadku już uchwalonych SUMP dla danych obszarów, gdy obszar ten zdecyduje się założyć związek rozwojowy, SUMP powinien pozostać w mocy w przypadku podjęcia takiej decyzji przez Zgromadzenia związku.

4. Konieczna jest minimalizacja obciążeń dla mniejszych JST poprzez zapewnienie możliwości uwzględnienia zagadnień z zakresu planowania zrównoważonej mobilności miejskiej w ramach strategii ponadlokalnych oraz wprowadzenie delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw transportu, doprecyzowującego sposób opracowania tego typu dokumentów.

Propozycja: Wprowadzenie fakultatywności opracowania SUMP przez określonej wielkości JST. W przypadku, gdy liczba mieszkańców miasta centralnego związku rozwojowego wynosi poniżej 50 tysięcy, strategia rozwoju ponadlokalnego związku rozwojowego może uwzględniać ustalenia planu zrównoważonej mobilności miejskiej.

Uzasadnienie: Wydaje się, że korzystne byłoby dążenie do ograniczenia obciążeń administracyjnych i finansowych, zwłaszcza biorąc pod uwagę aktualne uwarunkowania finansów publicznych. Z przeprowadzonej ewaluacji w obszarze rozwoju SUMP w Polsce wynika, że wprowadzone systemowe rozwiązania powinny różnicować poziom wymogów odnośnie opracowywania dokumentów planistycznych w obszarze mobilności. Szacunkowe koszty związane z przygotowaniem SUMP kształtują się, w zależności od wielkości obszaru nim objętego, od 200 tysięcy do ponad 3 mln złotych (w przypadku decyzji o zamówieniu modelu ruchu). Z tego względu, dla części obszarów uzasadnione jest przygotowanie kompletnego SUMP, natomiast dla pozostałych obszarów wystarczające powinny być obligatoryjne, minimalne zapisy dotyczące zagadnień mobilności w strategii rozwoju. Wymogi te należy doprecyzować na poziomie aktu wykonawczego do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Taki model będzie spójny z logiką systemu planowania rozwoju oraz zapewni zarówno powszechność, jak i proporcjonalność obowiązków.

5. Konieczne jest zachowanie zgodności definicji i pojęć wynikających z regulacji unijnych (rozporządzenie TEN-T) przy jednoczesnym zapewnieniu elastyczności w określeniu sposobu realizacji wymogów i wytycznych unijnych, co możliwe będzie poprzez delegowanie upoważnień ustawowych do wydania stosownych rozporządzeń przez ministra właściwego do spraw transportu.

Propozycja: Propozycja zawarcia w ramach projektowanych regulacji ustawowych ogólnych przepisów kompetencyjnych, pozwalających na doprecyzowanie w szczególności procedury sporządzania SUMP, jego elementów czy sposobu konsultacji w akcie wykonawczym. Konsekwentne stosowanie definicji w brzmieniu przyjętym na poziomie unijnym.

Uzasadnienie: Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej szczegółowe kwestie proceduralne powinny być określone w akcie wykonawczym, a nie w ustawie o charakterze ustrojowym. Pozwoli to również na przygotowanie bardziej precyzyjnych regulacji przez ministra właściwego do spraw transportu w oparciu o doświadczenia wynikające z dotychczasowych działań oraz większą elastyczność w przypadku zmiany wytycznych unijnych w obszarze SUMP. Ponadto należy konsekwentnie posługiwać się pełnym pojęciem „plan zrównoważonej mobilności miejskiej”, zamiast wprowadzania nowego terminu „plan mobilności”, nie funkcjonującego w tym kontekście ani w prawie krajowym, ani unijnym. Pozostawienie nowego terminu wprowadza niespójność prawną i interpretacyjną i może skutkować rozbieżnościami w stosowaniu prawa na poziomie krajowym i unijnym, gdyż pojęcie „plan mobilności” stosowane jest w odniesieniu do punktowych generatorów ruchu.