



SENAT RP

## ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Wspólne posiedzenie**  
Komisji Gospodarki Narodowej (147.)  
oraz Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej (150.)  
w dniu 12 lutego 2014 r.

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 549, druki sejmowe nr 1881, 2057 i 2057-A).

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 53)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej Marek Ziółkowski)

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Otwieram posiedzenie połączonych komisji: Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, którą reprezentuje pan przewodniczący Stanisław Iwan, tudzież Komisji Gospodarki Narodowej. Mamy rozpatrzyć ustawę o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw.

Proszę państwa, chciałbym powitać pana ministra Marcelego Niezgodę, który już dzisiaj reprezentował rząd w dyskusji nad tą ustawą w innej komisji, w Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Panie Ministrze, oddaję panu głos.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Marceli Niezgodą:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.  
Wysokie Komisje!

Ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw dotyczy stworzenia otoczenia prawnego do programowania perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. W tym zakresie proponuje się tu implementację do systemu prawa polskiego takich instrumentów jak na przykład umowa partnerstwa. Ustawa reguluje sposób negocjowania i przyjmowania umowy partnerstwa oraz sposób jej zmian.

Ustawa proponuje również instrumenty terytorialne, takie jak kontrakt terytorialny. Mówi, w jaki sposób będzie on przyjmowany i w jaki sposób będzie formułowane stanowisko rządu, a także stanowisko samorządu województwa. Wprowadza również definicję krajowej polityki miejskiej i komitetu monitorującego umowę partnerstwa, a także zawiera zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie proponowane są definicje obszarów funkcjonalnych oraz sposób ich wyznaczania. Jest to realizacja koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2030.

Wysokie Komisje, ja oraz moje współpracownicy jesteśmy do państwa dyspozycji.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję bardzo.

Teraz poproszę, zgodnie z procedurą, panią Danutę Drypę o przedstawienie opinii Biura Legislacyjnego.  
Proszę bardzo, Pani Mecenasa.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Danuta Drypa:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Według opinii Biura Legislacyjnego ustawa ta nie budzi zasadniczych zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym. W opinii znalazła się tylko jedna uwaga, bez propozycji poprawki, dotycząca art. 6, który nowelizuje ustawę o samorządzie województwa. W artykule tym ustawodawca zawarł bardzo ogólne odesłanie do odrębnych przepisów, a według opinii Biura Legislacyjnego taka forma konstruowania odesłań jest niewłaściwa. Gdyby były jeszcze inne poprawki, to można by rozważyć doprecyzowanie tego przepisu. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Gdyby to była jedyna propozycja, nie będzie pani naciskała, Pani Mecenasa?

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Danuta Drypa: Tak, tak, dokładnie.)

Rozumiem.

Otwieram debatę.

Jest tutaj wielu przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

A teraz chciałby zabrać głos pan dyrektor Porawski. Zapraszam.

### **Dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski:**

Nazywam się Andrzej Porawski, jestem sekretarzem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ze strony samorządowej. Pozwoliłem sobie skierować na ręce pana przewodniczącego Janusza Sepiła stanowisko strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie brzmienia tej ustawy przyjętego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

My prosimy Wysoki Senat o jedną poprawkę. Jest to jedna poprawka o ustrojowym znaczeniu, ale występująca

w czterech miejscach. Przy okazji tej ustawy rząd zaproponował również nowelizację ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego. Wprowadza się dwie zmiany w ustawie o samorządzie gminnym i dwie zmiany w ustawie o samorządzie powiatowym. Zmiany te są na pozór korzystne, ponieważ takich zapisów do tej pory nie było w ustawie ustrojowej, jednak w konsekwencji prowadzą do rozróżnienia samorządów lokalnych, do ich dyskryminacji i do ustawienia ich w pozycji gorszej od pozycji samorządu województwa czy instytucji rządowych.

Ustawa ta generalnie buduje w następujący sposób prowadzenie polityki rozwoju. Politykę rozwoju prowadzi rząd, samorząd województwa oraz gminy i powiaty. W następnym artykule ustawa mówi, że politykę rozwoju prowadzi się przez strategie oraz programy i teraz w ustawach ustrojowych dla samorządu gminnego i powiatowego wpisuje się tylko programy, bez najmniejszego uzasadnienia, bo uzasadnienia, które otrzymywaliśmy, były naszym zdaniem niemerytoryczne.

My widzimy różnice między strategią a programem. Strategie to dokumenty o charakterze interdyscyplinarnym i ogólnym. Programy najczęściej są węższe i mają charakter wykonawczy. Jeśli państwo senatorowie wejdą na stronę internetową miasta stołecznego Warszawy, to jest tam strategia rozwoju miasta Warszawy i kilka strategii interdyscyplinarnych oraz wiele programów. Gdyby ta ustawa przeszła w wersji przyjętej przez Sejm, to owszem, nie byłoby zakazu sporządzania dokumentów o nazwie „strategia” dla gmin i powiatów, lecz automatycznie stałyby się one niejako dokumentami pozaustawowymi, dlatego że ustawa mówi o strategiach i nowelizuje nasze ustawy ustrojowe, a wśród dokumentów o charakterze rozwojowym dla gmin i powiatów nie umieszcza strategii, tylko same programy. To, po pierwsze, nie ma żadnego uzasadnienia logicznego, a po drugie, de facto kwestionuje dorobek dwudziestu pięciu lat gmin i czternastu lat powiatów. Strategie rozwoju bardzo wielu gmin są dokumentami modelowymi, są dokumentami, które zmieniły Polskę w większym stopniu niż inne strategie albo co najmniej w stopniu porównywalnym. Dlatego prosimy Senat o dodanie w art. 4, zmieniającym ustawę o samorządzie gminnym, oraz w art. 5, zmieniającym ustawę o samorządzie powiatowym, po słowie „przyjmowanie” i po słowie „opracowywanie” zamiast występującego w ustawie przyjętej przez Sejm słowa „programów” słów „strategii lub programów”.

*(Głos z sali: „I” czy „lub”?)*

„Lub”, dlatego że „i”... Ja się nie upieram przy tym spójniku, ja do końca nie rozumiem różnicy między jednym a drugim.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Chyba powinno być „strategii i programów”, ale niektórzy prawnicy mówili mi, że jeśli będzie napisane „strategii i programów”, to będzie znaczyło, że jedno musi towarzyszyć drugiemu. A takiej logiki tu nie ma.

Chcę podkreślić, że jest to stanowisko całej strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, poparte przez polskie miasta w wielu wystąpieniach skierowanych wczoraj i dzisiaj na ręce pana przewodniczącego Sepioła. Dziękuję.

## **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję.

Zgłasza się pani senator Rotnicka, ale rozumiem, że pan senator przewodniczący Sepioł też się ustosunkuje jako odbiorca pisma.

Pani Senator, proszę bardzo.

## **Senator Jadwiga Rotnicka:**

Panie Przewodniczący, chciałabym krótko dopytać pana Porawskiego w tej materii. Jak miałyby to być zapisane? Czy to miałyby być oblige?

*(Dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski: Nie.)*

Może czy ma? Wyjaśnię, do czego zmierzam. Gminy są oczywiście w różnym stopniu przygotowane do tworzenia strategii, do tworzenia programów itd. O ile zasadne i jednoznaczne wydaje mi się tworzenie programu strategicznego na przykład dla miast będących na prawach powiatu i dla powiatów, o tyle dla wszystkich gmin jest to praktycznie, powiedzmy, mało realizowalne.

*(Dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski: Szanowna Pani Senator...)*

## **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Udzielam panu głosu.

## **Dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski:**

A, przepraszam, Panie Przewodniczący.

Pani senator zapytała, a ja z panią senator współpracowałem przeszło dwadzieścia lat i mam zwyczaj od razu odpowiadać na pytania. Przepraszam, że się wyrwałem.

Dzisiaj ustawa o pomocy społecznej przewiduje, że gmina i powiat mają obowiązkowo opracować dokument o nazwie „strategia rozwiązywania problemów społecznych”. W związku z tym jest to jedyna strategia, która miałaby charakter obowiązkowy, ponieważ wynikałoby to z innego aktu prawnego. Skoro każda gmina i każdy powiat ma obowiązkowo tę strategię opracować, to zapisanie tego tutaj niczego nie burzy. Tak jak w wypadku wiele innych kwestii, które są zapisane w ustawie, a nie są obowiązkowe, oznacza to, że gmina może opracować strategię albo program, ale nie musi. Dziękuję.

## **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję.

Mam pytanie: który z panów chciałby zabrać głos jako pierwszy – pan minister czy pan senator przewodniczący?

*(Senator Janusz Sepioł: Goście mają tutaj pierwszeństwo.)*

Panie Ministrze?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Nie? To pan senator Sepioł, proszę bardzo.

## Senator Janusz Sepiol:

Proszę państwa, może popatrzymy na to historycznie? Była pierwsza ustawa o samorządzie gminnym, w której w art. 18 są wymienione kompetencje rady gminy, co należy do właściwości rady gminy, i nie ma tam ani słowa o programach, ani słowa o strategiach. Taki stan jest do dzisiaj. Potem była ustawa o samorządzie powiatowym i o samorządzie wojewódzkim. W ustawie o samorządzie powiatowym w katalogu właściwości rady powiatu nie ma mowy o strategiach i programach z wyjątkiem pewnych programów socjalnych. Rada powiatu uchwała powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, a także powiatowy program przeciwdziałania bezrobociu. Jak dowiedzieliśmy się przed chwilą, bo przypomniał o tym pan dyrektor Andrzej Porawski, inna ustawa nałożyła na powiat obowiązek przyjmowania strategii, czyli – jest tu jakieś pomieszanie, zaraz do tego dojdę – dokumentu jeszcze innego rodzaju.

Ustawa o samorządzie wojewódzkim zawiera cały rozdział o strategii. To jest tak wydobyte na początek tej ustawy, że właściwie jest to główna kompetencja województwa – województwo buduje strategię. Jest tam ileś artykułów, jak ta strategia powstaje, co ma być itd. Tak to wygląda od strony prawnej. Czyli w ustawie o gminie nie mówi się o programach i strategiach, w wypadku powiatów mówi się o pewnych programach sektorowych w pewnych dziedzinach, i wreszcie ustawa o województwie mówi, że województwo jest głównie po to, żeby robić strategię. A jaka jest praktyka? Praktyka jest taka, że większość polskich gmin zbudowała swoje strategie rozwoju i ma w tym zakresie dorobek teoretyczny i, przede wszystkim, praktyczny. Właściwie przy wszystkich kontraktach i projektach ze środków europejskich mniej lub bardziej bezpośrednio nakłaniano samorzady do tworzenia swoich strategii. Wykształciła się właściwie taka praktyka, że każda jednostka samorządu terytorialnego powinna mieć swoją strategię, która jest dokumentem szerokim, kompleksowym i o dłuższym horyzoncie czasowym i on jest potem realizowany przy pomocy programów, które mają krótsze i ściśle określone horyzonty czasowe, często są sektorowe i posługują się znacznie bardziej skonkretyzowanymi zapisami finansowymi. Samorzady, zwłaszcza gminne, nie mając podstawy w ustawach ustrojowych, sporządzały te strategie, co jest ich ewidentnym dorobkiem. Wykształcił się pewien model postępowania w tym zakresie.

I co się dzieje, kiedy wprowadzamy ustawę o rozwoju regionalnym? Zawiera ona jakby dodatkowy artykuł, który mówi, że powiaty sporządzają programy: do właściwości rad powiatów należy sporządzanie programów rozwoju i do właściwości rad gmin należy sporządzanie programów rozwoju. Czyli i samorząd, i powiat zyskały nową kompetencję, można powiedzieć, że dostały nowy obowiązek. Mają już teraz podstawę prawną, żeby robić programy. A w sprawie strategii nie zmieniło się nic. Nie było ich przedtem, nie ma ich teraz, można więc powiedzieć, że jeśli samorzady uważają, iż jest to celowe, to niech robią. Wszystko, co służy dobru mieszkańców, a jest przy tym domniemanie jakiejś tam ogólnej kompetencji, mogą so-

bie robić. Oczywiście w tej chwili programy zyskały na ciężarze, bo są już w ustawie. Może się pojawić ze strony radnych pytanie: Panie Prezydencie, Wójcie, po co my robimy strategię, jeśli ustawa mówi, że mamy robić programy? On oczywiście powie: ale ja chcę mieć szerokie spojrzenie na dziesięć lat i dopiero na tej podstawie będę robił programy, które są przewidziane na siedem czy na sześć lat, prawda?

Czy ten zapis, żeby gminy i powiaty robiły i strategię, i programy czy strategię lub programy, strategię albo programy, jest użyteczny? Z punktu widzenia logiki ustawy, którą tutaj mamy, jest to w ogóle bez znaczenia. Czy art. 5 w niej będzie, czy go nie będzie, ona w ogóle się nie zmieni. Ale z punktu widzenia samorządów jest istotne, że nagle, moim zdaniem dosyć przypadkowo, przy tej ustawie ustrojowej stworzono im kłopot. Bo prawdopodobnie byłoby lepiej, żeby pozostawiono to tak, jak było, niż tak, jak jest teraz: że programy należą do obowiązków, a strategię nie należą. Ja cały czas się zastanawiam, czy ten art. 5 w ustawie o prowadzeniu polityki rozwoju jest w ogóle potrzebny. Nie wiem, może pan minister wyprowadzi mnie z błędu, ale jakie byłyby konsekwencje dla ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdyby nie było art. 5? Artykuł ten po prostu przy okazji coś zmienia w samorządach i robi to moim zdaniem nieszczęśliwie, bo albo trzeba było zostawić to tak, jak było, albo trzeba powiedzieć, że są strategię i są programy.

Mamy teraz dylemat, jak postąpić, bo generalnie ustawa jest niekontrowersyjna, zbiera wielkie polskie doświadczenia od 2006 r. Właściwie wszystkim artykułom można tu tylko przyklasnąć. Jest to taka techniczna, bardzo proceduralna ustawa, która zbiera doświadczenia, porządkuje różne kwestie. Przy okazji jednak zahaczono o dwie ustawy – o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym – i nie poprawiając sytuacji prowadzenia polityki rozwoju, stworzono pewną komplikację w samorządach. Jakie więc mamy teraz drogi postępowania? Albo dodać strategię do programów w tych dwóch ustawach samorządowych, albo dać sobie spokój z art. 5. Taki jest tu dylemat. Przynajmniej ja tak to widzę.

## Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Pan senator Jurcewicz, proszę bardzo.

## Senator Stanisław Jurcewicz:

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze!

Ja jednak, że tak powiem, pociągnę problem, o którym mówił pan przewodniczący. Proszę zobaczyć, że nie będzie spójności, jeśli chodzi o pewne sprawy wynikowe. Region ma strategię, dobrze, okej, na podstawie tej strategii mówimy już w pewnym sensie o pieniądzu, występowania z programami itd. Jeśli tak, to jaki dokument ma być dostosowany do perspektywicznych dokumentów samorządu województwa? Jak go nazwiemy?

Mnie chodzi o to, żeby albo tego nie ruszać, albo zapisać to tak, żeby wynikała z tego jakaś spójność. Jeżeli jest strategia województwa, to dostosujemy to do niej – bo



to wynika z różnych zadań i z kompetencji samorządu województwa – niech dalej jedno wynika z drugiego. Jak będziemy korzystać ze strategii województwa, na podstawie jakiego dokumentu, na przykład z poziomu samorządu lokalnego? Mówię o gminach, bo tu moim zdaniem z czasem wystąpią problemy. Albo więc to ujednicajmy, albo nie ruszajmy tego.

I jeszcze jedna sprawa. Jeżeli mówimy o polityce, czyli o sztuce przewidywania na przykład na podstawie dokumentów rozwoju regionalnego, to warto się nad tym zastanowić. Moim zdaniem, jeżeli nie ma cezury czasowej, to niech pan minister to przemyśli, czy jednak nie spróbować albo to wpisać, albo nie dotykać tej materii, o której mówił pan przewodniczący Sepioł. Mówię to w tej chwili, biorąc pod uwagę rozwój gospodarczy gminy. Bo tutaj dużo większe kompetencje ma gmina niż powiat, z całym szacunkiem, ale pamiętajmy też, że w dokumentach strategicznych – tak to nazwę – które w wielu gminach są, włącznie z planem zagospodarowania przestrzennego, pewne rzeczy się przelicza według jakiegoś klucza.

Moim zdaniem warto, żeby pan minister się zastanowił nad tą propozycją. Dziękuję.

*(Brak nagrania)*

*(Głos z sali: U mnie działa, to zapraszam.)*

*(Wesołość na sali)*

*(Brak nagrania)*

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Teraz pojawiło się jakieś czerwone, mrugające światełko.

### **Senator Janusz Sepioł:**

Przepraszam za to zamieszanie.

Proszę państwa, jeżeli mówimy, że ustawa, nad którą dzisiaj procedujemy, sumuje wielkie doświadczenia, które zdobyły polski rząd i polskie regiony w polityce rozwoju, to może przy okazji zbierzmy też doświadczenia polskich samorządów? Gdybym miał wybór, czy usunąć art. 5, czy go rozbudować o słowa „strategia”, byłbym raczej za wprowadzeniem słowa „strategia”, bo to po prostu konsumuje dorobek polskich samorządów.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Widzę, że dyrektor Porawski kiwa głową ze zrozumieniem.

Proszę bardzo.

### **Dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski:**

Ja jeszcze chcę zwrócić uwagę na to, że wbrew temu, co powiedział pan senator Sepioł, ustawa ta nie przydaje kompetencji, bo te dwa przepisy nie są w artykułach mówiących o kompetencjach. Te dwa przepisy mówią o kompetencjach organów. Są one w art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza że to rada przyjmuje strategię albo programy, i w art. 30, który mówi, że wójt je opracowuje.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Ale radzie również przydaje, bo dotąd było tylko przyjmowanie programów gospodarczych przy radzie gminy.

Również przy samorządzie powiatowym jedna czynność nazywa się „przyjmowaniem”, a druga, przeznaczona dla organu wykonawczego, „opracowywaniem” i obie są przydzielone organom. Ta sama ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju już wcześniej mówi, że samorządy lokalne też prowadzą politykę rozwoju. Skoro ją prowadzą, to znaczy, że wykorzystują narzędzia, które są przewidziane do jej prowadzenia, a ta ustawa tylko pokazuje, kto je uchwała i, kto je wcześniej opracowuje. Dlatego bardzo proszę pana ministra Niezgodę, reprezentującego tu resort, z którym nam się wyjątkowo dobrze współpracuje – bardzo wiele rzeczy, o które prosimy, resort już przygotował – o zgodę na to, bo to naprawdę porządkuje te kwestie, a niczego nie utrudnia. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Proszę też przy okazji poprosić o zgodę komisję.

*(Wesołość na sali)*

Panie Ministrze?

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Marceli Niezgoda:**

Panowie Przewodniczący, mam wrażenie, że pan dyrektor Porawski wniosek ten kierował do komisji, ponieważ mamy tutaj do czynienia z przedłożeniem rządowym. Po raz pierwszy słyszę pana dyrektora Porawskiego, który wyraża chęć przyjęcia dodatkowych obowiązków przez samorządy, zawsze bowiem słyszałem odwrotne stanowisko pana dyrektora. Po raz pierwszy również spotykam się z wnioskiem strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, bo taki to jest wniosek, o umieszczenie w ustawie strategii gmin i powiatów i jest to dla mnie – tutaj też wymienialiśmy się poglądami – rzecz nowa. A jeśli chodzi o art. 5, to jest to kompromis osiągnięty w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zapisy te są właśnie konsekwencją tego kompromisu zawartego w stanowisku Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdzie również jest zmieniany art. 18 pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju...

Który to jest artykuł tej ustawy?

Zaraz podam artykuł ustawy, nad którą trwa procedowanie.

Opracowuje to oraz uzgadnia „właściwy minister, zarząd województwa, zarząd powiatu lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) – w przypadku programu rozwoju”.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Jest to art. 1 pkt 17 ustawy.

Konsekwencją tego jest dodanie art. 5, zmieniającego ustawy ustrojowe. Czyli samorządy gmin i powiatów będą mogły przyjmować programy rozwoju w trybie ustaw samorządowych na podstawie trybu określonego w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. System dokumentów strategicznych jest oparty w tym momencie na długookresowej i średniookresowej strategii rozwoju

oraz na tak zwanych innych strategiach rozwoju, dokumentach określających podstawowe uwarunkowania, cele, kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów funkcjonalnych. System ten nakłada konkretne obowiązki i zadania związane z przygotowaniem tychże dokumentów. Jednym z nich jest obowiązek sporządzenia, przed przyjęciem tychże dokumentów, raportu ewaluacyjnego, zawierającego uprzednią ewaluację skuteczności i efektywności realizacji strategii. Przy opracowywaniu tych strategii obowiązują także stosowanie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, czyli sporządzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Dodatkowo należałoby zapewne rozbudować wtedy przepisy dotyczące ustanowienia hierarchicznego sposobu oceniania spójności, komplementarności tychże dokumentów, sporządzanych na poziomie gminy, powiatu i województwa, w odniesieniu również do dokumentów krajowych. Przypomnę art. 167 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ust. 4: „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Niewątpliwie więc wiązałyby się to również z ingerencją w te przepisy. Stąd też ustanowienie możliwości przyjmowania programów rozwoju wychodzi naprzeciw trzymiesięcznym dyskusjom w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Programy te mogą realizować strategie przyjmowane na podstawie innych przepisów, a wprowadzenie do systemu programowania strategicznego strategii gminnych i powiatowych wymagałoby gruntownych zmian w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, które omówiłem. Dlatego strona rządowa podtrzymuje przedłożony projekt. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Senator Sepioł, proszę bardzo.  
(*Senator Janusz Sepioł: To może jeszcze pani.*)  
Proszę bardzo, Pani Mecenas.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Danuta Drypa:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo! Chciałabym włączyć się do tej dyskusji i zwrócić państwu uwagę na jedną kwestię. W art. 1 w pkt 16 w lit. a ustawy nowelizującej mamy zawartą definicję programu rozwoju, która mówi, że przez pojęcie „programy rozwoju” należy rozumieć „dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3”. Są to inne strategie rozwoju, czyli dokumenty, które określają podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin i regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów funkcjonalnych. Jeśli więc chodzi o obowiązek przyjmowania i opracowywania programów rozwoju nałożony na poszczególne organy samorządu terytorialnego, należy zauważyć, że w tych programach rozwoju zawierają się też inne strategie. Czy to nie jest...

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Zdaje się, że pan senator Sepioł chciał o tym mówić, tak?

Proszę bardzo.

### **Senator Janusz Sepioł:**

Chciałbym podkreślić, że uznanie, iż gminy i powiaty robią strategie, nie jest takie niewinne, dlatego że na stronie 4 w art. 1 pkt 7 lit. b ustawa definiuje, co to są inne strategie rozwoju, no i trzeba by tam powiedzieć, że i te dokumenty powiatowe, i te dokumenty gminne to także te „inne strategie rozwoju”. Kłopot polega na tym, że na stronie 6, w rozdziale 2a „Dokumenty programowe” w art. 14e ust. 3 czytamy: „Przy opracowywaniu projektu umowy partnerstwa” – a więc już umowy finansowej – „uwzględnia się strategie rozwoju, o których mowa w art. 9”. No jeśli w art. 9, to są inne, trzeba by więc tutaj powiedzieć: ale z wyłączeniem tych dwóch. Nie jest to więc tak, że sobie klikniemy i w art. 5 dopiszemy, że i powiaty, i gminy robią strategie, bo to w paru miejscach może nam się pojawić. Ja mam tutaj akurat jedno, ale nie jestem pewny, czy wyłowilem wszystko. Pewnie nie, nie jest to więc taka całkiem niewinna poprawka. Ja się zastanawiam, szczerze mówiąc, nad takim rozwiązaniem – bo wyczuwam, że woła komisji jest raczej to, żeby stworzyć te strategie gminne i powiatowe, ale nie do końca mamy świadomość wszystkich konsekwencji, które takie rozwiązanie wywołałoby w tej ustawie – czy jednak nie dać sobie czasu do debaty plenarnej, żeby i ministerstwo się zastanowiło, w czym mu to bardzo szkodzi i gdzie miałyby to konsekwencje w ustawie, żeby czegoś niedobrego przy okazji nie zrobić, żeby się zabezpieczyć przed jakimś nieoczekiwanym efektem. Może dalibyśmy rekomendację, że komisja widzi potrzebę takiego rozwiązania, ale nie jest gotowa jeszcze dzisiaj sformułować najwłaściwszej poprawki? Bo ja też mam wątpliwość, czy tam powinna być alternatywa: strategie lub programy.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Chyba „albo”, prawda? Bo nie może być „i”, nie może być koniunkcji, prawda? Powinno być tak zapisane, że można skończyć na samej strategii, ale można robić i strategie, i programy, prawda? Chyba taki kierunek można by zaproponować?

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Proszę bardzo, pan dyrektor Porawski.

### **Dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski:**

Ja jeszcze raz podkreślam, że te dwie zmiany w układzie ustrojowym nie przesądzają, co kto będzie robił, tylko kto będzie opracowywał lub uchwalał. Chcę także powiedzieć, że ten artykuł, który pan przewodniczący przywołał, odnoszący się do umowy partnerstwa, dotyczy specyficznie umowy partnerstwa, która jest dokumentem między Polską a Unią. W tym wypadku, skoro w art. 3 ustawa mówi, że

politykę rozwoju realizują także gminy i powiaty, to, przepraszam, jakie to będą programy – programy rozwoju, bo to chodzi o programy rozwoju – z wyłączeniem strategii, które będzie opracowywał wójt? Niektóre z tych programów rozwoju nazywają się strategiami. Pan przewodniczący mówi o uszanowaniu dorobku, uszanujmy więc ten dorobek i powiedzmy, że jeśli gmina ma strategię, to jej projekt opracowuje wójt, a uchwała to rada gminy.

### **Senator Janusz Sepioł:**

Okej, tylko jeżeli mamy zapis, że w umowie partnerstwa uwzględnia się strategię rozwoju, o których mowa w art. 9, to może mi się zgłosić prezydent miasta i powiedzieć: w tej umowie partnerskiej nie uwzględniono mojej strategii rozwoju, i ma podstawę prawną, żeby się wyklócać.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Pan senator Jurcewicz, proszę bardzo.

### **Senator Stanisław Jurcewicz:**

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze! Gdy się słucha tej dyskusji, to się wydaje, że ta decyzja połączonych komisji ma dosyć istotne znaczenie. Idąc tokiem myślenia pana przewodniczącego Sepioła, zgłaszam wniosek, żeby jednak dać czas do przemyślenia resortowi i komisji do momentu wejścia tej ustawy do porządku obrad debaty plenarnej Senatu. Myślę, że tutaj weźmie jeszcze udział w dyskusji pan Porawski. Na ten moment proponuję przyjąć ustawę bez poprawek.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Ja chciałbym się przyłączyć do tej propozycji. Przyjmujemy w tej chwili wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek, ale zobowiązujemy przedstawicieli resortu, pana przewodniczącego Sepioła i ewentualnie pana dyrektora Porawskiego, żeby zastanowili się nad tym, jakie konsekwencje może mieć przyjęcie słowa „strategie” – czy to w ogóle jest możliwe, czy to nie rozbija całej struktury – i wtedy ewentualnie możemy wrócić do tego podczas debaty plenarnej.

Pan senator Michalski, proszę.

### **Senator Jan Michalski:**

Panie Przewodniczący, zanim będą głosowania, chciałbym zapytać pana ministra o obszary funkcjonalne, a konkretnie o przygraniczne obszary funkcjonalne. Chodzi mi o wyjaśnienie, kto będzie decydował o przygranicznych obszarach funkcjonalnych, na które się składa, powiedzmy, kilka województw. Granica zachodnia to są trzy województwa, czy więc ma to być jeden wspólny przygraniczny obszar funkcjonalny, czy każde województwo ma oddzielny.

Druga kwestia, która mnie interesuje, dotyczy styku, kiedy powiat można zaliczyć do zachodniego i południowego obszaru przygranicznego, bo spełnia warunki zaliczenia

go albo do jednego, albo do drugiego, albo do obydwu. I jeszcze w jaki sposób w wypadku już uchwalonych strategii rozwoju województwa, w których te obszary jeszcze nie są wyodrębnione, będą one włączane? Czy będzie to skorelowane z regionalnymi programami operacyjnymi i co tak naprawdę będzie wynikało na przykład z przynależności do przygranicznych obszarów funkcjonalnych? Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Pan senator Sepioł jeszcze ad vocem i potem proszę o odpowiedź pana ministra.

### **Senator Janusz Sepioł:**

Niedokładnie ad vocem, bo nawiążę do tego, co mówił pan senator Jurcewicz. Mnie się wydaje, że byłoby warto wprowadzić poprawkę, żebyśmy naprawdę uporządkowali problem planowania strategicznego w gminach i powiatach. To byłaby zaleta. Ceną jest tu jednak to, że wtedy ustawa trafi do Sejmu, czyli będziemy mieli, powiedzmy, o trzy tygodnie opóźniony dokument umożliwiający wydawanie europejskich pieniędzy, na które wszystkie samorządy czekają. Są dwie racje, które musimy zważyć: czy poprawić ustrojowo system planowania strategicznego w samorządach za cenę trzytygodniowego opóźnienia...

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Teraz, Panie Ministrze, obszary funkcjonalne.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Marceli Niezgodą:**

Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, odpowiedzi udzieli dyrektor Magdalena Zagrzejewska z Departamentu Polityki Przestrzennej.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Proszę bardzo, Pani Dyrektor.

*(Brak nagrania)*

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Magdalena Zagrzejewska-Fiedorowicz:**

Dzień dobry. Dziękuję za udzielenie głosu.

Muszę najpierw powiedzieć jedno zdanie o idei wprowadzenia obszarów funkcjonalnych. Wprowadzając to do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, nie mieliśmy na uwadze żadnego nowego obowiązku ani wprowadzania kolejnego rodzaju dokumentów. To jest raczej narzędzie dobrowolnie używane przez samorząd, aby



ułatwić – jeśli chciałby samorząd, jeśli chciałyby gminy – prowadzenie polityki z gminą sąsiednią. Taka jest idea wszystkich obszarów funkcjonalnych.

Jeżeli mówimy o granicach, to tylko dlatego, żeby móc rozmawiać – tak jak ja prowadzę stały dialog z biurami planowania, za tydzień mam spotkanie ze wszystkimi biurami – na temat możliwości ułatwienia prowadzenia takich działań. Mówiąc o obszarach przygranicznych, proszę nie utożsamiać ich z programami transgranicznymi. To jest takie samo narzędzie wyznaczania każdego innego obszaru problemowego, który występuje w ramach planów zagospodarowania województw. Tak naprawdę w ministerstwie jest taka idea, aby dać narzędzie – jeżeli ktoś chce go używać – do lepszej współpracy z sąsiadem. Dotyczy to wszystkich obszarów funkcjonalnych. Dlatego obszary funkcjonalne to dowolne narzędzie, ale używane w ramach stosowanej dzisiaj procedury planistycznej. Podczas prac nad planem zagospodarowania województw, które w naszym ministerstwie do nas trafiają, także do opiniowania, na bieżąco dyskutujemy z biurami planowania, z planistami, jaki to ma być obszar i czy wprowadzają bardzo powolutku myślenie funkcjonalne – funkcja jako relacja – czyli szukają relacji z sąsiadem i jeżeli potrzeba, jeżeli chcą, mogą w ramach planu zagospodarowania wyznaczyć obszar współpracy. Dla porządku nazwaliśmy te obszary funkcjonalnymi, aby nie mylić ich z problemowymi, bo w wypadku dokumentów związanych z funduszami i wszystkich dokumentów europejskich „problemowy” ściśle łączy się z tymi, którzy mają problem. A planistycznie biorąc, obszar ten to obszar współpracy. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Pan senator Michalski, potem Dobkowski. Proszę bardzo.

### **Senator Jan Michalski:**

Chcę się dopytać, bo czegoś tu nie rozumiem. Kwestie planistyczne to nowe pojęcie, które wprowadzamy w ustawie. Dotychczas przy tworzeniu różnych programów regionalnych coś takiego nie funkcjonowało, nie zauważyłem tego.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Było? Ale nie w programach operacyjnych. I teraz, jeżeli mówimy o polityce rozwoju, czy w kontekście programów operacyjnych, programy funkcjonalne – mnie interesują szczególnie obszary przygraniczne – będą miały szansę zaistnienia, czy jest to istotne tylko w kontekście planistycznym, planów zagospodarowania? No bo te funkcjonalne obszary przygraniczne, występujące wzdłuż wszystkich granic, mają swoją specyfikę. Rzeczywiście są one objęte daleko idącą współpracą przygraniczną samorządów i po stronie polskiej, i po tej drugiej stronie. Czy będzie jakkolwiek sens wprowadzania takiego obszaru funkcjonalnego do programów operacyjnych województw czy do strategii? Chodzi mi o aspekt powiązania programu przygranicznego obszaru funkcjonalnego z programami operacyjnymi w poszczególnych województwach. Dziękuję.

*(Brak nagrania)*

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Magdalena Zagrzejewska-Fiedorowicz:**

„Obszary funkcjonalne” jest pojęciem planistycznym, które zastępuje występujące obecnie pojęcie „obszary problemowe” i nadal jest stosowane w planie zagospodarowania województwa, a nie programu operacyjnego. Byłoby idealnie, gdyby samorzady korzystały z planów województwa i mogły to połączyć, ale proszę nie łączyć tego wprost. Nie jest to, jak był uprzejmy powiedzieć pan senator, nowe pojęcie występujące w programach operacyjnych. Jest to efekt porządkowania pojęć w ramach planu zagospodarowania województwa. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję.

Senator Dobkowski, proszę bardzo.

### **Senator Wiesław Dobkowski:**

Ustawa stanowi, że podstawą wykorzystania środków z nowej perspektywy Unii Europejskiej jest umowa partnerska. Chciałbym zapytać, jakie podmioty będą partnerami w tej umowie. Czy chodzi tu o jakieś podmioty społeczne, gospodarcze, czy mogą też być jakieś samorzady? Czy mogą też być to podmioty prywatne? Pomiędzy kim a kim będzie ta umowa? Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Panie Ministrze, czy mogę prosić o odpowiedź?

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Marceli Niezgod:**

Umowa partnerstwa nie jest de facto umową sensu stricto. To nie jest umowa międzynarodowa. Jest to dokument o charakterze strategicznym, oznaczającym strategię wykorzystania środków europejskich w danym państwie członkowskim. Wszystkie państwa członkowskie będą przyjmować taki dokument. Umowa już została przyjęta uchwałą Rady Ministrów. Jest przyjmowana w drodze decyzji Komisji Europejskiej.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Senator Sepioł ma jeszcze pytanie.

Proszę bardzo.

### **Senator Janusz Sepioł:**

Mam dwa pytania dotyczące obszarów funkcjonalnych. Ponieważ jest tu zapis, że plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego, czyli miasta wojewódzkiego z otoczeniem, może obejmować również obszary leżące poza granicami miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego, mam wątpliwość, jaki ma sens robienie planu obsza-

ru funkcjonalnego z terenami, które leżą poza obszarem funkcjonalnym? Próbuje sobie wyobrazić taką sytuację i z trudem mi to przychodzi.

A drugie pytanie dotyczy klasyfikacji obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym. No bo wymienia się miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego – rozumiem, że jest to stolica województwa z kawałkiem – ale drugim obszarem jest wiejski obszar funkcjonalny.

*(Głos z sali: Ponadregionalny, tak?)*

Jakie ponadregionalne znaczenie może mieć wiejski obszar funkcjonalny? Są Żuławy i góry, i to rozumiem, ale wiejski obszar funkcjonalny jako szczególny obszar o znaczeniu ponadregionalnym? Myślę i nie znajduję...

*(Głos z sali: Która to strona?)*

Strona 21.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

*(Głos z sali: Poldery na Wiśle.)*

Mam dwa pytania.

*(Brak nagrania)*

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Magdalena Zagrzejewska-Fiedorowicz:**

I znowu najpierw trochę wstępu. Kilka lat temu, a nawet wiele lat temu, prowadziliśmy prace nad koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i pisaliśmy to razem z planistami, z biurami planowania. Zapisy te są wynikiem dyskusji i wynikiem – nie powiedziałabym nawet kompromisu, bo nie w tym rzecz – zapotrzebowania na przykład, jak te plany mogły być prowadzone. Pojęcie planu miejskiego zastępuje to, co w obecnej sytuacji funkcjonuje jako plan zagospodarowania obszaru metropolitalnego. Zapis ten jest związany z tym, że – jak odpowiadałam na poprzednie pytanie – ten obszar funkcjonalny ma być odzwierciedleniem potrzeb i relacji. Jeżeli my wyznaczamy „nie więcej niż”, jeśli chodzi o kryteria, jakie chcielibyśmy, żeby województwa spełniały, to dzieje się to powolutku. Jak wspomniałam, w przyszłym tygodniu mamy dwudniowe posiedzenie z biurami planowania – ja spotykam się z nimi co tydzień – i będziemy mówić właśnie o kryteriach, o tym jak wyznaczać obszar aglomeracyjny. I to znowu miało być narzędziem, które jako obszar aglomeracyjny będzie wyznaczone podobnie w każdym województwie. Żebyśmy mogli prowadzić dyskusje, na przykład z GUS, czy robić analizy, województwa też są w to włączone, ale trzeba zostawić furtkę, bo przecież byłoby niedobrze, gdybyśmy z góry na podstawie naszej koncepcji czy ustawy mówili, jaki obszar ma być wyznaczony. Dlatego – może to brzmi dziwnie – odpowiada to potrzebom. Wyznacz te granice podobnie jak kolega, ale jeżeli prowadzisz własną politykę i widzisz relację z inną gminą, z powiatem, to rób to.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Przepraszam, ja zadam pytanie wprost: czy dlatego, że niektóre partie nie lubią terminu „aglomeracja” używa się określenia „obszar miejski” jako zastępstwa? Takie odnoszę wrażenie.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Magdalena Zagrzejewska-Fiedorowicz:**

Ja jestem geografem. „Aglomeracja” to pojęcie podręcznikowe. Wydaje nam się, że pojęcie „metropolitalny” jest pojęciem trudnym.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

*(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Ja wiem, aglomeracja to jest...)*

Konurbacja, aglomeracja itd. Posługujemy się pojęciem „aglomeracja”, które oznacza, że jest to więcej niż jedna gmina.

Jeżeli chodzi o klasyfikację, to nie używamy pojęcia „klasyfikacja”, bo to jest coś zamkniętego. My sobie nie usurpujemy prawa do klasyfikowania. Podaliśmy w KPZK w koncepcji... To znaczy w polityce mówimy o typologii. Zaczynamy zdanie tak: te są przykładowe, możecie wyznaczać również inne, ale próbujemy harmonizować planowanie. Nie, aby je prowadzić twardą ręką – przeciwnie, aby być porównywalnym. Żeby gminy, województwa mogły być porównywalne. Dlatego wołałabym nie mówić o klasyfikacji, a raczej o typologii. W ustawie na pewno nie ma typologii. To jest wynik zakwalifikowania pojęć na rzecz ustawy na poziomie lokalnym, na poziomie ponadregionalnym, ponadlokalnym.

Nie wiem, czy odpowiedziałam na pytanie.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś z państwa chce zabrać głos?

*(Dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski: Tak, ja.)*

Proszę bardzo, Panie Dyrektorze.

### **Dyrektor Biura Związku Miast Polskich Andrzej Porawski:**

Chciałbym poprzeć zapis dotyczący obszarów funkcjonalnych czy planów dotyczących obszarów funkcjonalnych. Jest w Polsce takie województwo – jest to województwo małopolskie – gdzie był kiedyś dobry marszałek i powołał w tym województwie służby planowania i te służby planowania pokazują, jakie są zależności funkcjonalne na poszczególnych obszarach funkcjonalnych w Małopolsce. Wyraźnie pokazują one, że przy przyjęciu jednego kryterium te zależności funkcjonalne sięgają bliżej, a przy przyjęciu innego kryterium – dalej. Takie elastyczne zapisanie możliwości, o których mówiła pani dyrektor, sprzyja temu, żeby plan dotyczył konkretnego obszaru, ale nie abstrahował od uwarunkowań, które w pewnych sytuacjach sięgają dalej. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję za tę wypowiedź z kluczem personalnym. Teraz chciałbym powtórzyć jeszcze raz rozwiązanie. W tej chwili chciałbym przeprowadzić głosowanie na temat przyjęcia tej ustawy bez poprawek. Ja złożę taki wniosek ...

*(Senator Stanisław Jurcewicz: Ja złożyłem.)*

Ty złożyłeś, przepraszam, a ja go powtórzę, złożę go jeszcze raz, z tym że bardzo bym prosił, żeby przed spotkaniem plenarnym rozważono możliwość nieeliminowania tego całego punktu – bo z tych trzech możliwości ta została odrzucona – z ewentualnym wprowadzeniem terminu „strategie” – z uświadomieniem sobie wszystkich konsekwencji, jakie to pociąga za sobą, łącznie z tym, co tu już było wspomniane, czy to nie wymagałoby innego rozdziału funduszy. Ja nie jestem tego pewien do końca. Ale chyba nie.

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem tej ustawy bez poprawek, bo wtedy abstrahujemy od przedstawionego nam na początku zastrzeżenia pani mecenas. (8)

Kto jest przeciw? (4)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Rozumiem, że pan senator Sepioł podejmie się trudu bycia sprawozdawcą tej ustawy? Dziękujemy bardzo.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Nie, ja sądzę że nie. My to przyjmujemy, przecież jest to w protokole.

*(Głos z sali: To jest w dobrej wierze.)*

Tak, *bona fide*, że tak powiem. Komisja prosi o zastanowienie się nad tą możliwością i wszystkimi jej konsekwencjami legislacyjnymi, żeby nie było niespójności.

Panie Ministrze, Szanowni Państwo, dziękuję bardzo.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 47)*

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii