



Warszawa, dnia 16 czerwca 2020 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz
niektórych innych ustaw**

(druk nr 134)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem przedmiotowej ustawy jest wprowadzenie zmian w istniejących zasadach prowadzenia polityki rozwoju poprzez nowelizację ustawy z dnia 6 grudnia o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i szeregu ustaw powiązanych. Najistotniejszą zmianą jest odejście od długookresowej strategii rozwoju i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, w konsekwencji od 2020 r. – podstawowym dokumentem strategicznym odnoszącym się do rozwoju kraju ma stać się średniookresowa strategia rozwoju kraju, łącząca aspekty społeczne, gospodarcze i przestrzenne.

Przewidywane zmiany realizują postanowienia „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” w zakresie konsolidacji systemu zarządzania rozwojem Polski i etapowego wprowadzania systemu zintegrowanych strategii: krajowej, wojewódzkiej i lokalnej.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy zmiana regulacji prawnych dotyczących zarządzania rozwojem została podzielona na dwa etapy. Wprowadzana pierwsza część reformy systemu zarządzania rozwojem wynika z potrzeby zarządzania dynamicznie zmieniającymi się układami przestrzennymi oraz wykorzystania koordynacyjnej roli strategii w procesach rozwojowych kraju, regionów i gmin.

Przyjmowane w pierwszym etapie zmiany mają na celu integrację wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategicznych, przygotowywanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. W konsekwencji, jak podkreślono na początku niniejszej opinii, na poziomie krajowym następuje odejście od długookresowej strategii

rozwoju kraju i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Podstawowym dokumentem strategicznym odnoszącym się do rozwoju kraju będzie średniookresowa strategia rozwoju kraju. Na poziomie regionalnym istotą zmian jest nadanie strategii rozwoju województwa wiodącej roli w zakresie planowania działań rozwojowych w województwie zarówno w zakresie społecznym, gospodarczym, jak i przestrzennym. Konsekwencją tego będzie w przyszłości rezygnacja z obowiązku przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego województw (w uzasadnieniu podkreśla się, że zmiany w tym zakresie zostaną wprowadzone w odrębnej ustawie i planuje się, że wejdą w życie po 2025 r. z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego). Niemniej jednak już na tym etapie proponowane są rozwiązania, które umożliwią przygotowanie się samorządów województw do planowanych zmian. Na poziomie lokalnym wprowadza się strategię rozwoju gminy oraz strategię rozwoju ponadlokalnego, jako dokumenty nieobligatoryjne. W obu przypadkach dokumenty łączą sferę społeczno-gospodarczą i przestrzenną. Ważnym rozwiązaniem wprowadzanym na tym etapie jest ukierunkowanie dokumentów strategicznych oraz realizujących je instrumentów sektorowych na obszary wymagające wsparcia – obszary strategicznej interwencji. W ustawie proponuje się również nowe podejście do uzgadniania działań rozwojowych z samorządami – kontrakt programowy, sektorowy i porozumienie terytorialne. Kontrakt programowy powiązано z dofinansowaniem i warunkami wykorzystania środków Unii Europejskiej (UE), kontrakt sektorowy – stanowi mechanizm uzgadniania zakresu ukierunkowanych terytorialnie działań sektorowych podejmowanych przez właściwych ministrów w ich programach rozwoju. Obydwa ww. rodzaje kontraktów będą zawierane między stroną rządową a samorządami województw, natomiast porozumienie terytorialne ma służyć przede wszystkim uzgadnianiu interwencji istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnych (gminy, kilku gmin lub powiatu). Zaproponowane na tym etapie zmiany ustawowe umożliwią również przygotowanie dokumentów związanych z wykorzystaniem funduszy UE na lata 2021–2027, tj. umowy partnerstwa i programów ją realizujących.

W uzasadnieniu podnosi się, iż drugi etap zmian obejmie przygotowanie nowej ustawy, która w sposób kompleksowy ureguluje kwestie dotyczące polityki rozwoju i zaproponuje dalsze rozwiązania porządkujące planowanie, koordynację i realizację działań rozwojowych. Na tym etapie będzie również możliwe wprowadzenie zmian związanych z dokumentami planistycznymi na poziomie województwa (uchylenie przepisów odnoszących się do przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego województw) oraz

wynikających z reformy planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Nowa ustawa uporządkuje również kwestie związane z dokumentami przygotowywanymi na potrzeby każdej z kolejnych perspektyw finansowych UE.

Najistotniejsze cele omawianej ustawy nowelizującej to:

- uporządkowanie rozwiązań funkcjonujących w systemie zarządzania rozwojem kraju,
- stworzenie skutecznego systemu zarządzania rozwojem kraju przez zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego,
- zapewnienie spójności systemu dokumentów strategicznych,
- uzupełnienie systemu zarządzania rozwojem na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym,
- zdefiniowanie statusu i określenie struktury polityk publicznych w systemie dokumentów strategicznych,
- doprecyzowanie roli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego pozwalającej na efektywną koordynację polityki rozwoju,
- zapewnienie możliwości przygotowania dokumentów programowych związanych z nową perspektywą finansową UE.

W wyniku proponowanych zmian przepisy uniwersalne – dotyczące m.in. diagnozy, struktury strategii czy procedury związanej z konsultacjami publicznymi – zostały ujęte w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Natomiast przepisy odnoszące się do strategii rozwoju województwa oraz nowo wprowadzanej fakultatywnej strategii rozwoju gminy, oraz strategii rozwoju ponadlokalnego, regulujące m.in. treść tych strategii oraz procedurę ich sporządzania, zostały wprowadzone do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Następna grupa przepisów jest konsekwencją wprowadzenia zmian w systemie dokumentów strategicznych. W związku z usunięciem długookresowej strategii rozwoju kraju i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz wprowadzeniem koncepcji rozwoju kraju oraz fakultatywnej strategii rozwoju gminy, oraz strategii rozwoju ponadlokalnego, zmianom ulegają między innymi przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

W zakresie szczegółowych rozwiązań przedmiotowa ustawa nowelizująca m.in.:

- 1) przewiduje wzmocnienie roli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, w szczególności poprzez: rozszerzenie jego zadań o możliwość wydawania

rekomendacji w zakresie przygotowywania projektu strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju ponadlokalnego i gminy oraz projektów innych strategii, przygotowywanych na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz poszerzenie jego kompetencji o prowadzenie analiz, prognoz i badań z zakresu polityki rozwoju, w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego kraju;

- 2) wprowadza nowy system dokumentów strategicznych. Dokumenty, składające się na system zintegrowanych dokumentów strategicznych, przygotowywane będą na różnych poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym oraz lokalnym.

Dokumenty strategiczne, przygotowywane na poszczególnych poziomach, mają być ze sobą powiązane i spójne. Wzajemna integracja dokumentów odnosi się zarówno do treści dokumentów (integracja tematyki społecznej, gospodarczej i przestrzennej), jak również dotyczy wzajemnych zależności i komplementarności dokumentów tworzonych na różnych poziomach zarządzania, w tym wskazanych w nich obszarów strategicznej interwencji. Celem wprowadzanej zmiany jest także powiązanie dokumentów strategicznych z aktami planowania przestrzennego.

W skład systemu dokumentów strategicznych wchodzić będą:

- średniookresowa strategia rozwoju kraju – poziom krajowy,
- inne strategie rozwoju – poziom krajowy (np. krajowa strategia rozwoju regionalnego),
- strategia rozwoju województwa – poziom regionalny,
- strategia rozwoju ponadlokalnego – przygotowywana przez kilka gmin,
- strategia rozwoju gminy – poziom lokalny.

System dokumentów strategicznych uzupełniony został innymi dokumentami pozwalającymi na prowadzenie polityki rozwoju na poziomie krajowym – są to polityki publiczne uregulowane w dodawanym rozdziale 3b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;

- 3) przewiduje zmianę regulacji dotyczących strategii rozwoju odnoszących się do regionów. Ograniczono katalog tego typu strategii do krajowej strategii rozwoju regionalnego i strategii ponadregionalnych, jako dokumentów kompleksowo odnoszących się do rozwoju regionalnego i wykraczających poza obszar jednego województwa, przewiduje się zmianę kompetencji w zakresie przygotowywania strategii ponadregionalnej, kompetencje w tym zakresie przyznaje się samorządom województw;

- 4) wprowadza rozwiązania umożliwiające wyłączenie z zakresu strategii rozwoju, polityk publicznych oraz programów szczegółowych diagnoz. Podmiot opracowujący dany dokument przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej w zakresie odpowiednim do zakresu dokumentu, zaś w treści samego dokumentu (strategii rozwoju, polityki publicznej, programu) wskazuje jedynie wnioski, które z przygotowanej diagnozy wynikają. Diagnoza będzie uwzględniać zidentyfikowane obszary funkcjonalne, w tym również miejskie obszary funkcjonalne, o ile jest to zasadne w kontekście zakresu opracowywanego dokumentu. Diagnoza powinna być sporządzana przed przystąpieniem do opracowania dokumentu;
- 5) dodaje regulacje w zakresie nowego dokumentu krajowego – koncepcji rozwoju kraju (równocześnie uchyla się przepisy dotyczące długookresowej strategii rozwoju kraju). Koncepcja rozwoju kraju uzupełnia system prowadzenia polityki rozwoju, będąc dokumentem typowo wizyjnym, określającym scenariusze (warianty rozwojowe) i wyzwania rozwojowe Polski w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Koncepcja rozwoju kraju będzie opracowywana na podstawie analiz z uwzględnieniem przewidywanych zmian uwarunkowań i trendów w sferze demografii, dostępu i wykorzystania zasobów naturalnych, technologii, przemian społecznych, gospodarczych, klimatycznych oraz czynników politycznych. Za jej przygotowanie i uzgadnianie odpowiadał będzie Prezes Rady Ministrów lub wskazany przez niego właściwy minister. Koncepcja rozwoju kraju będzie przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały, a następnie informacja o jej przyjęciu będzie przekazywana do Sejmu i Senatu;
- 6) wprowadza możliwość zawarcia przez samorząd województwa kilku kontraktów – kontraktu programowego oraz kontraktów sektorowych, w związku z tym doprecyzowano definicję kontraktu terytorialnego, łącząc go z umową partnerstwa w zakresie polityki spójności na lata 2014–2020 oraz z bieżącym okresem programowania. Po zakończeniu realizacji kontraktów terytorialnych nowe nie będą już zawierane, a ich rolę w całości przejmą kontrakty programowe, kontrakty sektorowe i porozumienia terytorialne;
- 7) wprowadza zmiany odnoszące się do programów, przede wszystkim ich zakresu oraz wymogów związanych z ewaluacją. Rezygnuje się z konieczności opracowywania ewaluacji *ex ante*, wprowadzając wymóg ewaluacji podsumowującej efekty realizacji danego programu rozwoju. Z uwagi na specyfikę programów wieloletnich wyłącza się je z tego obowiązku. Przewiduje się także zmianę w zakresie podmiotów upoważnionych

do konsultowania programów. Proponuje się, aby z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego konsultowane były jedynie programy (programy służące realizacji umowy partnerstwa oraz programy rozwoju) przygotowywane na poziomie krajowym i wojewódzkim. Pozostaje również wymóg konsultowania z Komisją krajowych oraz wojewódzkich strategii rozwoju. Tym samym do konsultacji z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego nie będą trafiały strategie oraz programy przygotowywane na poziomie lokalnym, np. przez powiaty lub gminy;

- 8) proponuje zmiany w odniesieniu do dokumentów programowych (rozdział 2a) oraz programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (rozdział 2c) mających przede wszystkim na celu przygotowanie przepisów związanych z nowym okresem programowania UE, tj. na lata 2021–2027.

Ustawą nowelizującą, mając na względzie konieczność zrealizowania wskazanych powyżej celów wprowadzono zmiany, we wskazanych poniżej dwudziestu ustawach, będące wynikiem modyfikacji proponowanych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zmiany te mają również na celu uporządkowanie i uspoźnienie przepisów składających się na system zarządzania rozwojem kraju. Zmiany dotyczą:

- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej,
- ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne,
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,
- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,
- ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze,
- ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym,
- ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,
- ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu,
- ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych,

- ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym,
- ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych,
- ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe,
- ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim,
- ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne,
- ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym,
- ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących Komitetu do spraw Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027 (art. 1 pkt 31 noweli) – który to termin powiązано z przyjęciem nowej umowy partnerstwa przez Komisję Europejską oraz przepisów uchylających regulacje dotyczące polityki miejskiej (art. 1 pkt 40 noweli), które to uchylene nastąpi dopiero z dniem 1 stycznia 2026 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 64) pochodził z przedłożenia rządowego i był przedmiotem prac sejmowych: Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 13 lutego 2020 r., Komisje wniosła o jego przyjęcie (druk sejmowy nr 257). Zaproponowane przez Komisje poprawki nie zmieniały w sposób istotny przedłożonego projektu ustawy.

W trakcie drugiego czytania na 11. posiedzeniu Sejmu w dniu 6 maja zgłoszono poprawkę (druk sejmowy nr 257-A). Poprawka postulowała, aby rekomendacje, wydawane ministra właściwego do spraw rozwoju, w zakresie przygotowania projektów strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 ust. 1–3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, nie miały charakteru wiążącego. Komisje wniosły o jej odrzucenie

Sejm uchwalił ustawę na 12. posiedzeniu w dniu 28 maja 2020 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisje – przy 417 głosach za, 1 głosie przeciw i 37 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 7 noweli, art. 6 ust. 4 i 5. W proponowanym brzmieniu art. 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w ust. 4 i 5 ustawodawca posługuje się pojęciami: podmiot opracowujący projekt, podmiot prowadzący konsultacje oraz projektodawca. Wydaje się, iż wskazane powyżej określenia odnoszą się do tego samego podmiotu, w związku z powyższym należy zapewnić spójność terminologiczną w ramach przepisu.
- 2) art. 1 pkt 16 lit. d noweli, ust. 7. Wątpliwości budzi wzajemna relacja przepisów art. 1 pkt 16 lit. d w zakresie ust. 7 w art. 14 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz regulacji art. 1 pkt 17 lit. d noweli w zakresie ust. 6 zdanie drugie. Zgodnie z proponowanym ust. 7 w art. 14 przepisów ust. 1–6 nie stosuje się do strategii ponadregionalnej, jednocześnie w myśl ust. 6 zdanie drugie w art. 14a do wydania opinii w sprawie projektu strategii ponadregionalnej stosuje się odpowiednio art. 14 ust. 1 i 2. Sformułowanie propozycji poprawki możliwe będzie po przedstawieniu intencji autorów ustawy w przedmiotowej sprawie.
- 3) Z dniem 31 października 2020 r. wejdzie w życie ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 782), która dodaje m.in. art. 67a do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ust. 2 art. 67a odsyła się do planów zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego oraz do ramowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, które to akty zostaną zniesione opiniowaną ustawą o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw. Dlatego konieczna jest nowelizacja tego przepisu. Nowelizacja art. 67c ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest konsekwencją zmiany art. 67a ust. 2.
Mając na uwadze termin wejścia w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw, a także założenie, że niniejsza ustawa wejdzie w życie przez wskazaną powyżej datą (ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia) proponuje się aby zmiany w art. 67a i art. 67c weszły w życie z dniem 31 października 2020 r.;

Propozycje poprawek:

1) w art. 8 w pkt 13 kropkę na końcu zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 14 i 15 w brzmieniu:

„14) w art. 67a ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Zbiory obejmują dane przestrzenne tworzone dla następujących aktów:

- 1) planów zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 2) studiów;
- 3) planów miejscowych;
- 4) miejscowych planów odbudowy;
- 5) miejscowych planów rewitalizacji.”;

15) w art. 67c w ust. 5 część wspólna wyczerpania otrzymuje brzmienie:

„– dane przestrzenne dla aktów, o których mowa w art. 67a ust. 2 pkt 2 i 3, tworzy wojewoda, a następnie przekazuje je organowi właściwemu, najpóźniej w terminie 14 dni od dnia wydania zarządzenia.”;

2) w art. 34 dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) art. 8 pkt 14 i 15, które wchodzi w życie z dniem 31 października 2020 r.”;

4) art. 22 – we wskazanym przepisie ustawodawca posłużył się odesłaniem. Zgodnie z art. 22 Rada Ministrów przyjmuje koncepcję rozwoju kraju, o której mowa w art. 8a–8c ustawy zmienianej w art. 1, w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Podstawowym wymaganiami, które muszą spełniać odesłania jest możliwie największa precyzja. W przedmiotowym przepisie należy doprecyzować odesłanie – art. 8b i 8c regulują kwestie odpowiednio koordynacji przygotowania i uzgadniania projektu koncepcji rozwoju kraju, formy jej przyjęcia oraz jej aktualizacji.

Propozycja poprawki:

– w art. 22 wyrazy „art. 8a–8c” zastępuje się wyrazami „art. 8a”

Mirosław Reszczyński

Główny legislator