



ŁUKASZ STRUTYŃSKI

Związek Miast Polskich
ORCID 0000-0002-2485-580X

NOWE REGULACJE PRAWNE STRATEGICZNEGO PLANOWANIA ROZWOJU LOKALNEGO I PONADLOKALNEGO

Słowa kluczowe: planowanie strategiczne, polityka rozwoju, planowanie rozwoju lokalnego, planowanie rozwoju ponadlokalnego, strategia rozwoju gminy, strategia rozwoju ponadlokalnego

Abstrakt. Zmiany prawne wprowadzone w latach 2020–2022 były ważnym etapem kształtowania się w Polsce w istocie nowego systemu planowania strategicznego. Na poziomie lokalnym podstawowymi dokumentami z zakresu planowania strategicznego stały się strategie rozwoju gmin oraz strategie rozwoju ponadlokalnego. Ustawodawca określił zarówno materialne i formalne aspekty opracowywania tych dokumentów, jak również podstawy prawne ich przyjmowania. Nowy stan prawny w połączeniu z rozpoczynającą się europejską perspektywą finansową 2021–2027 może istotnie wpłynąć na prowadzenie lokalnej polityki rozwoju. Najbliższe lata będą praktycznym sprawdzianem przyjętych rozwiązań.

New legal regulations for strategic local and supralocal development planning

Keywords: Strategic planning, development policy, local development planning, supralocal development planning, commune development strategy, supra-local development strategy

Abstract. The legal changes introduced in 2020–2022 were an important stage in the formation of an essentially new strategic planning system in Poland. At the local level, municipal development strategies and supralocal development strategies have become the basic documents in the field of strategic planning. The legislator defined both the material and formal aspects of the development of these documents, as well as the legal basis for their adoption. The new legal status, combined with the starting European financial perspective 2021–2027, may have a significant impact on the conduct of local development policy. The coming years will be a practical test of the adopted solutions.

Wprowadzenie

Wraz z wejściem w życie 13 listopada 2020 roku ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustawach, uchwalonej przez Sejm 15 lipca 2020 roku, istotnie zmienił się w Polsce system prowadzenia polityki rozwoju na poziomie krajowym, ponadregionalnym, regionalnym, ponadlokalnym i lokalnym. Ustawie towarzyszył polityczny konsensus – za jej przyjęciem opowiedziało się 417 posłów, przy jednym głosie przeciwnym i 37 wstrzymujących się. Również strona samorządowa poparła proponowane zmiany, podkreślając, że spodziewa się jeszcze silniejszego powiązania polityki rozwoju z polityką przestrzenną (Związek Miast Polskich, 2020).

Konieczność stworzenia krajowych ram prawnych do powstania spójnego, a zarazem zintegrowanego pod względem społecznym, gospodarczym i przestrzennym systemu planowania strategicznego, była od dawna postulowana tak przez praktyków samorządowych, jak i środowiska naukowe. W tym kontekście wprowadzona zmiana prawna tylko częściowo na nie odpowiadała, a przez część środowiska naukowego została oceniona jako niewystarczająca – krytyczne głosy dotyczyły m.in. likwidacji dokumentu przestrzennego na poziomie krajowym (KPZK), niewystarczającej integracji sfery strategicznej oraz przestrzennej na poziomie lokalnym (Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 2019; Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 2020), braku koordynacji procesów legislacyjnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, czy też braku dookreślenia kwestii związanych z modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej (Stanowisko Towarzystwa Urbanistów Polskich, 2020). Warto jednak zauważyć podjętą poprzez nowelizację przepisów prawa próbę uporządkowania pojęć odnoszących się do obszarów funkcjonalnych, która to kwestia podnoszona była w piśmiennictwie (Śleszyński, Bański, Degórski, Komornicki, 2017; Śleszyński, Mazurek, 2020).

Zintegrowane planowanie

Cele wprowadzonych zmian prawnych zostały zdefiniowane m.in. jako stworzenie skutecznego systemu zarządzania rozwojem kraju przez zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, zapewnienie spójności systemu dokumentów strategicznych oraz uzupełnienie systemu zarządzania rozwojem na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. W uzasadnieniu projektu ustawy zapisano:

Wprowadzane w pierwszym etapie zmiany mają na celu integrację wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategicznych, przygotowywanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. (...) 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 (Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy...).

Efektom wprowadzonych zmian prawnych jest bardziej zintegrowane i spójne planowanie z silniej – niż dotychczas – powiązаныmi ze sobą strategiami i programami na poziomach krajowym, regionalnym i lokalnym (Właźlak, 2020). Zdaniem OECD zaproponowane zmiany wydają się być zgodne z praktyką międzynarodową, gdyż są porównywalne z zasadami OECD (2021) w zakresie polityki miejskiej. Wprawdzie już w pierwotnym brzmieniu ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym znalazły się przepisy, które przez kolejne trzydzieści lat polskiej samorządności stanowiły podstawę prawną wytyczania przez rady gmin kierunków strategicznego rozwoju, jednak rodziły one w praktyce samorządowej liczne wątpliwości. W szczególności dotyczyło to art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym określającego, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in. stanowienie o kierunkach działania wójta (burmistrza, prezydenta), czy też art. 18 ust. 2 pkt 6 tej ustawy stanowiącego podstawę do uchwalania programów gospodarczych. Determinacja, z jaką rady gmin – mimo braku szczegółowych regulacji prawnych w tej materii – podejmowały uchwały związane z planowaniem rozwoju, pozwala na sformułowanie tezy, że te kwestie stały się jednymi z kluczowych, choć długo nieuregulowanymi wprost w przepisach prawa, wyzwań stojących przed samorządem lokalnym.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na ograniczoną rolę powiatów w nowo powstałym systemie planowania strategicznego – polega ona na obligatoryjnym udziale w opracowywaniu strategii rozwoju ponadlokalnego, w przypadku, gdy w procesie tym uczestniczą wszystkie gminy z terytorium tego powiatu, oraz fakultatywnym, gdy udział bierze przynajmniej jedna gmina. Dla praktyki samorządowej najistotniejsze znaczenie miało uregulowanie w omawianej nowelizacji materialnych i proceduralnych aspektów strategii rozwoju gminy oraz strategii rozwoju ponadlokalnego (w art. 10e, art. 10f i art. 10g ustawy o samorządzie gminnym), poprzedzającej ją diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, oraz ewaluacji trafności, przewidywanej skuteczności i efektywności realizacji strategii rozwoju (w art. 10a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Sporządzenie diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej stało się tym samym odrębnym działaniem, poprzedzającym samo opracowanie i przyjęcie strategii, która winna zawierać wnioski z tej obligatoryjnej diagnozy. Ustawodawca określił również, że diagnoza winna uwzględniać obszary funkcjonalne, w tym miejskie obszary funkcjonalne.

Spójność systemu dokumentów strategicznych

Znowelizowany z dniem 13 listopada 2020 roku art. 9 ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określił katalog strategii rozwoju, w którym znalazły się średniookresowa strategia rozwoju kraju oraz inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, strategia rozwoju województwa, strategia rozwoju gminy oraz strategia rozwoju ponadlokalnego. Na poziomie lokalnym kluczowe znaczenie odgrywają dwa z tych dokumentów – strategia rozwoju gminy oraz strategia rozwoju ponadlokalnego. Ustawodawca zdecydował o ich fakultatywnym charakterze, co spotkało się z pozytywną oceną tak środowisk samorządowych, jak i w doktrynie prawnej (Dolnicki, 2021).

Ustawodawca wprowadził obowiązek przedłożenia projektu strategii rozwoju gminy oraz strategii rozwoju ponadlokalnego zarządowi województwa w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie, określonych w strategii rozwoju województwa. Zarząd województwa wydaje taką opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. W przypadku braku opinii we wskazanym terminie uznaje się, że strategia jest spójna ze strategią rozwoju województwa.

Ze znowelizowanych przepisów ustawy o samorządzie gminnym wprost wynika obowiązek zachowania spójności strategii rozwoju gminy ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego, obejmującą tę gminę (art. 10e ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawodawca zdecydował także o konieczności aktualizacji strategii rozwoju gminy oraz strategii rozwoju ponadlokalnego nie tylko w sytuacji, gdy wymaga tego sytuacja społeczna, gospodarcza lub przestrzenna gminy, lecz również, gdy jest to konieczne dla zachowania spójności tych dokumentów ze strategią rozwoju województwa. Z dniem 4 czerwca 2022 roku został znowelizowany art. 10f ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym poprzez objęcie obowiązkiem aktualizacji strategii rozwoju gminy również sytuacji, gdy konieczne jest to dla zachowania spójności ze strategią rozwoju ponadlokalnego. To wyraz determinacji

ustawodawcy, by zapewnić spójność dokumentów strategicznych na każdym z poziomów, których dotyczą.

W tym kontekście warto przypomnieć, że przedmiotowa zmiana ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw wprowadziła również odniesienia do nowego katalogu dokumentów strategicznych w innych aktach prawnych. Tytułem przykładu można wskazać ustawę z 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami czy też ustawę z 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody.

Partycypacyjny charakter procesu planowania strategicznego

Opracowanie projektu tak strategii rozwoju gminy, jak i strategii rozwoju ponadlokalnego poprzedzone zostało uchwałą (podejmowaną odpowiednio przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego lub organ stanowiący związku lub stowarzyszenia), określającą szczegółowy tryb i harmonogram tego procesu, jak również konsultacji określonych w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Projekt strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy podlega konsultacjom w szczególności z sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gmin (w przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego) albo gminy (w przypadku strategii rozwoju gminy), oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Wyżej wskazana uchwała, zapewniająca partycypacyjny charakter procesu opracowywania strategii, budzi jednak wątpliwości środowiska samorządowego i doktryny co do jej ewentualnego charakteru jako aktu prawa miejscowego. Wątpliwości te pogłębia różnicowanie poglądów w tej sprawie organów nadzoru, jak i niewielkie orzecznictwo sądowe w tym zakresie (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, 2021).

Wyzwania nowej perspektywy finansowej UE

Podstawowe obszary determinujące rolę strategii to kierunkowanie polityki rozwoju gminy, pozyskiwanie środków zewnętrznych oraz wymiar integracyjny strategii (Hoinkis, Cieplak, Machowski, Odzimek, 2021). Wejście w życie nowych przepisów zbiegło się w czasie z rozpoczęciem w 2021 roku nowej perspektywy finansowej

UE. Strategiczne planowanie odgrywa kluczową rolę zwłaszcza dla określonego w Umowie Partnerstwa dla Realizacji Polityki Spójności w Polsce Celu Polityki 5 – Europa bliższa obywatelom. W Umowie Partnerstwa dla Realizacji Polityki Spójności w Polsce przeczytać można, że:

Obecne, złożone uwarunkowania, wymagają od samorządu lokalnego włączenia się i zaangażowania w oddolne kreowanie, strategiczne planowanie i zarządzanie procesami rozwojowymi w sposób zintegrowany (powiązany ze sobą), wspólnie z sąsiadami oraz z innymi partnerami i podmiotami funkcjonującymi na danym terenie, w tym z mieszkańcami. (...) Wielotematyczny charakter CP5 i możliwość uwzględnienia działań z pozostałych celów (CP1-4 i 6), wymagają od samorządu lokalnego przygotowania dobrej jakości strategii. To oznacza właściwe określenie celów, nowatorskie, kompleksowe podejście do rozwiązywania złożonych problemów i generowanie impulsów rozwojowych oraz identyfikację adekwatnych projektów.

System planowania strategicznego został uzupełniony ustawą z 28 kwietnia 2022 roku o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, która wprowadziła do krajowego porządku prawnego strategię terytorialną, o której mowa w art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 roku, w postaci strategii ZIT (dotyczących zintegrowanych inwestycji terytorialnych) oraz strategii IIT (dotyczących innych instrumentów terytorialnych). Choć do tych dokumentów strategicznych nie mają zastosowania przepisy ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, pod określonymi w ustawie warunkami ich rolę pełnić może również strategia rozwoju ponadlokalnego (dotyczy strategii ZIT) lub strategia rozwoju gminy lub strategia rozwoju ponadlokalnego (dotyczy strategii IIT).

Ustawodawca wprowadził także obowiązek zachowania spójności w przypadku miejskiego obszaru funkcjonalnego pomiędzy strategią rozwoju ponadlokalnego a strategią ZIT. Ponadto w przypadku miejskiego obszaru funkcjonalnego miasta będącego siedzibą władz samorządowych województwa lub wojewody konieczne jest opracowanie i uchwalenie do 31 grudnia 2025 roku strategii rozwoju ponadlokalnego (do czasu jej uchwalenia należy opracować i uchwalić strategię ZIT).

Podsumowanie

Zmiany prawne wprowadzone w latach 2020–2022 doprowadziły do powstania w Polsce w istocie nowego systemu planowania strategicznego, który cechuje większa niż wcześniej spójność, a zarazem zintegrowanie pod względem społecznym,

gospodarczym i przestrzennym. Na dynamikę procesu legislacyjnego wpłynęła również europejska perspektywa finansowa 2021–2027 i związane z nią wyzwania tak dla władz krajowych, jak i samorządów wszystkich poziomów. Najbliższe lata będą praktycznym sprawdzianem przyjętych rozwiązań.

Literatura

Akty prawne i ich uzasadnienia

- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. 2022 poz. 1079).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1378 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. 2021 poz. 1057 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2022 poz. 559 z późn. zm.).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, s. 1, druk sejmowy nr 64, Sejm IX kadencji.

Piśmiennictwo

- Dolnicki, B. (red.) (2021). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. wyd. III.
- Hoinkis, D., Cieplak, J., Machowski, T., Odzimek, W. (2021). *Strategia Rozwoju Gminy. Poradnik praktyczny*. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- OECD (2021). *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b1c061dd-pl>.
- Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w sprawie Zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i zmianie innych ustaw z 22 kwietnia 2019 r.
- Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w sprawie likwidacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i potrzeby instytucjonalnej integracji systemu zarządzania rozwojem z dnia 4 lutego 2020 r.
- Stanowisko Towarzystwa Urbanistów Polskich w sprawie reformowania planowania i zagospodarowania przestrzennego z dnia 28 lutego 2020 r.
- Śleszyński, P., Bański, J., Degórski, M., Komornicki, T. (2017). *Delimitacja Obszarów Strategicznej Interwencji Państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Śleszyński, P., Mazurek, D. (2020). Obszary strategicznej interwencji, problemowe i funkcjonalne w dokumentach strategicznych szczebla krajowego i wojewódzkiego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (79), 30–59.
- Włazlak, K. (2020). *Nowy system dokumentów strategicznych i programowych w JST dotyczących polityki rozwoju. Komentarz praktyczny*. Lex.

Inne

Umowa Partnerstwa dla Realizacji Polityki Spójności w Polsce, Warszawa, 30 czerwca 2022 r.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 20 lipca 2021 r. II SA/Op
313/21.

Związek Miast Polskich (2020). *Polityka rozwoju miast – nowe uwarunkowania*. <https://www.miasta.pl/aktualnosci/polityka-rozwoju-miast-nowe-uwarunkowania>.

Cytowanie

Strutyński, Ł. (2022). Nowe regulacje prawne strategicznego planowania rozwoju lokalnego i ponadlokalnego. *Europa Regionum*, 38, 27–34. DOI: 10.18276/er.2022.38-02.