

Stanowisko
Zarządu Związku Miast Polskich
w sprawie
projektu zmian w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Związek Miast Polskich:

- I. negatywnie opiniuje zastąpienie rozdziału „Polityka miejska” rozdziałem „Polityka publiczna” (pkt 38 w art. 1) i skutek, jaki ta zmiana ze sobą niesie,
- II. zgłasza istotne uwagi do projektu ustawy w zakresie dotyczącym pozostałych zmian w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- III. negatywnie opiniuje zawarte w art. 2 zmiany w ustrojowej ustawie o samorządzie gminnym.

ad I. Umocowanie ustawowe polityki miejskiej w polskim prawie jest konieczne.

1. Polityka miejska w Polsce odzyskała miejsce należne tej, niezwykle ważnej z punktu widzenia rozwoju kraju problematyce, dopiero w obecnym dziesięcioleciu. Przyczyniła się do tego misja OECD, która przeprowadziła po raz pierwszy całościową ewaluację stanu miast w naszym kraju. Podkreślono w niej z jednej strony niezwykle korzystną dla równomiernego rozwoju policentryczność rozmieszczenia miast w strukturze osadniczej Polski, z drugiej jednak wskazano, że miasta są ośrodkami nie tylko wzrostu, ale także koncentracji trudnych problemów społeczno-gospodarczych i środowiskowych.

Po zmianach w usytuowaniu polityki miejskiej wśród działów administracji przypisano odpowiedzialność za nią resortowi właściwemu do spraw rozwoju, wprowadzając także odpowiednie przepisy w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Poprzedni rząd przyjął ogólny zarys krajowej polityki miejskiej, jednak dopiero obecny nadał jej praktyczny wymiar, poprzez znaczące jej uwzględnienie w **Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**. Ponadto niemal połowa polskich województw, dostrzegając znaczenie miast dla rozwoju, przyjęła własne, regionalne polityki miejskie albo co najmniej ich założenia.

Ze względu na swój interdyscyplinarny charakter oraz wymiar terytorialny polityka miejska została ujęta w formie krótkiego rozdziału w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a jej konkretyzacja została przypisana rządowi.

W ten sposób problematyka rozwoju miast odzyskała miejsce, które po raz pierwszy przyznała jej ustawa z 18 kwietnia 1791 roku *Prawo o miastach królewskich*, inkorporowana do Konstytucji 3 Maja, a po raz drugi - ustawa z dnia 29 kwietnia 1925 roku o rozbudowie miast.

Stoimy na stanowisku, że - skądinąd potrzebny i uzasadniony - nowy rozdział, mówiący ogólnie o polityce publicznej, nie powinien zastępować obecnego rozdziału o polityce miejskiej, lecz go poprzedzać.

Przypominamy, że inne ważne polityki publiczne w Polsce mają umocowanie ustawowe, w tym „swoje” odrębne ustawy. I tak na przykład rozwój obszarów wiejskich jest uregulowany ustawą z dnia 20 lutego 2015 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, a problematyka ta ma w strukturze rządu odrębny dział - rozwój wsi. Kilka ustaw reguluje niektóre narzędzia polityki mieszkaniowej. Oddzielne ustawy tworzą ramy polityki prorodzinnej. Specjalne ustawy tworzą ramy prawne dla rewitalizacji czy termomodernizacji. W ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju odrębne miejsce ma także rozwój regionalny. To tylko niektóre przykłady.

W tym kontekście uważamy, że ustawowe umocowanie polityki miejskiej w Polsce powinno być co najmniej utrzymane w takim zakresie, w jakim zostało wprowadzone w 2015 roku.

2. **Polityka miejska w innych państwach** jest usytuowana w różny sposób, jednak w krajach, w których znaczenie miast dla rozwoju jest docenione, działają nawet odrębne ministerstwa właściwe do jej prowadzenia. Głównym przykładem są tu Stany Zjednoczone, w których funkcjonuje resort mieszkalnictwa i rozwoju miejskiego (US Department of Housing and Urban Development). We Francji w roku 1988 powołano międzyresortowy komitet ds. miast (comité interministériel des villes), któremu przewodniczył premier, a dwa lata później powołano ministerstwo ds. spraw miast i mieszkalnictwa (Ministère de l'urbanisme et du logement), obecnie włączone w strukturę Ministerstwa Spójności Terytorialnej, w którego właściwości znajdują się m.in. urbanistyka (urbanisme) i polityka miejska (politique de la ville). W kilku innych krajach działają resorty mieszkalnictwa i rozwoju miast (housing and urban development).

Także podstawy prawne polityki miejskiej w innych państwach są zróżnicowane. W Wielkiej Brytanii obowiązuje ustawa miejska (*Cities and Local Government Devolution Act*). We Francji ramy polityki miejskiej określa ustawa z 21 lutego 2014 o programowaniu dla miast i o miejskiej spójności. W Niemczech jest to wynik wspólnej inicjatywy rządu federalnego, władz landów oraz miast. W innych państwach są to dokumenty rządowe.

ad II. Zmiany wprowadzane przez projektowaną nowelizację:

Projektowana nowelizacja wprowadza do systemu prawnego definicję polityki publicznej oraz na nowo definiuje obszar funkcjonalny i obszar strategicznej interwencji, uwzględniając projekt nowej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Wprowadza także ważny, nowy instrument prowadzenia polityki rozwoju w obszarach funkcjonalnych – porozumienie terytorialne. Zmiany te należy ocenić pozytywnie.

Projekt wprowadza też zasadę nieodpłatnego udostępnienia będących w dyspozycji podmiotów publicznych danych potrzebnych do opracowywania strategii rozwoju (nowy art. 3aa), jednak tylko ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Skoro jednak ustawa zakłada, że politykę rozwoju prowadzą także jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, należy rozszerzyć to uprawnienie na inne podmioty prowadzące politykę rozwoju - JST.

Zmiany proponowane w przepisie art. 3 ustawy wymagają nowej redakcji, w tym zachowania związków metropolitalnych na liście podmiotów prowadzących politykę rozwoju. Przepis ten, biorąc pod uwagę zmiany proponowane w ustawie o samorządzie gminnym, powinien otrzymać następujące brzmienie:

„Art. 3. Politykę rozwoju prowadzą:

- 1) Rada Ministrów;*
- 2) samorząd województwa, powiatowy i gminny,*
- 3) związki metropolitalne,*
- 4) powoływane w tym celu stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.”*

ad. III. Proponowane zmiany w ustawie o samorządzie gminnym (art. 2 projektu ustawy nowelizującej) budzą istotne wątpliwości:

1. Oczekiwane od dawna **powiązanie polityki przestrzennej z polityką (strategią) rozwoju** jest niewystarczające i niekonsekwentne (np. „strategia może odnosić się do ustaleń studium”). Uważamy, że lepszy jest model zakładający spójność ze studium w gminie oraz spójność ze studium ramowym w obszarze funkcjonalnym. Proponowana nowa warstwa graficzna w strategii - biorąc pod uwagę stawiane jej w projekcie wymagania, analogiczne do tych, jakie dotyczą aktów polityki przestrzennej - jest *de facto* „studium bis”, co nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia.

2. **Podmiotem** realizującym politykę rozwoju **na obszarze funkcjonalnym** nie powinno być stowarzyszenie gmin (JST), lecz silniejsza struktura, która będzie mogła podjąć realną odpowiedzialność za powierzone zadania i przekazane środki finansowe:

- jeśli będzie to jednak stowarzyszenie, to art. 84 usg należy pozostawić bez zmian, po czym należy dodać art. 84a, konstytuujący stowarzyszenie powoływane w celu wspólnej realizacji polityki rozwoju w obszarze funkcjonalnym, ze znacznie dokładniej określonymi zasadami powierzania zadań i prowadzenia działalności finansowej;
- lepszym rozwiązaniem byłoby stworzenie specjalnej formuły „prorozwojowego” związku międzygminnego, mniej sztywnej niż obecne celowe związki, jednak znacznie silniejszej niż to wynika z przepisów prawa o stowarzyszeniach.;
- Związek Miast Polskich złożył w MliR projekt rozwiązania pośredniego („partnerstwo terytorialne”), które - naszym zdaniem - byłoby rozwiązaniem najwłaściwszym.

3. Należy zaznaczyć, że proponowane w projekcie **terminy dostosowania** lokalnych strategii rozwoju do nowych przepisów są nierealistyczne i wzajemnie nieskoordynowane. Skoro bowiem Rada Ministrów otrzymuje dwa lata na dostosowanie dokumentów krajowych do projektowanych zmian, to JST, które mają uwzględnić dokumenty krajowe, muszą mieć odpowiednio dłuższy termin.

(-) Zygmunt Frankiewicz

PREZES ZWIĄZKU MIAST POLSKICH

Wołomin, 10 maja 2019 r.