


Waldemar A. Gorzym-Wilkowski

*Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,
Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej,
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej,
Katedra Gospodarki Przestrzennej*
waldemar.gorzym-wilkowski@mail.umcs.pl,  <https://orcid.org/0000-0001-6559-4717>

Powiat – potencjalny podmiot planowania przestrzennego

Zarys treści: Polskie zagospodarowanie przestrzenne dotknięte jest wieloma problemami, wśród których najważniejszy jest chaos zabudowy. Przyczyny tych problemów leżą głównie w wadach systemu planowania przestrzennego. Gmina, która jest kluczowym podmiotem planowania przestrzennego, działa w uwarunkowaniach organizacyjnych, ekonomicznych i społeczno-politycznych obniżających standard planowania. Jednocześnie samorząd powiatowy, funkcjonujący na marginesie planowania przestrzennego, jest wolny od tych uwarunkowań. Celem artykułu jest zatem wskazanie, dlaczego i w jaki sposób silniejsze zaangażowanie powiatu może ułatwić realizację zasadniczych celów planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, gmina, powiat, problemy

Wstęp

Planowanie przestrzenne jest jednym z kluczowych narzędzi oddziaływania władz publicznych na przestrzeń geograficzną, przede wszystkim (choć nie tylko) w jej skali lokalnej. Ta płaszczyzna planowania z istoty swej przypisana jest bowiem do podmiotów publicznych, zobowiązanych – w założeniu – do harmonizowania interesów licznych i zróżnicowanych aktorów realizujących swoje interesy w przestrzeni, a ponadto – do podejmowania samoistnych działań o charakterze publicznym. Literatura przedmiotu, zarówno światowa, jak i polska, te dwie właśnie kategorie celów uznaje za podstawowe, stanowiące wręcz rolę bytu planowania przestrzennego. Campbell (1996) wskazuje, że oczywistą rolą planowania przestrzennego jest porządkowanie i łagodzenie interakcji, niekiedy nawet konfliktów, pomiędzy potrzebami ochrony środowiska, rozwojem gospodarczym i warunkami życia. Greed (2000), Wong i Watkins (2009), a szczególnie Caparros-Midwood i in. (2015) uznają wprost, że spojrzenie holistyczne, czyli

równoważenie różnych płaszczyzn rozwoju, jest kluczowym zadaniem planowania przestrzennego. Aspekt równoważenia istotny jest szczególnie w państwach rozwiniętych gospodarczo, gdzie wysokiemu poziomowi potrzeb zróżnicowanych podmiotów funkcjonujących w przestrzeni towarzyszy równie wysoka świadomość potrzeby ochrony walorów przestrzeni i środowiska (Eggenberger i in. 2000, Larsson 2006). Asarpota i Nadin (2020) wskazują, że wyzwaniem dla planowania przestrzennego jest przestrzenna ekspansja zagospodarowania, związana zwłaszcza z powstawaniem rozległych obszarów suburbanizacyjnych.

Wilson (2006) za kluczowy cel planowania przestrzennego (także w kontekście zmian klimatycznych) uznaje redukcję wpływu człowieka na środowisko przyrodnicze, poprzez ograniczenie ekspansji zagospodarowania przestrzennego na tereny otwarte i minimalizowanie potrzeb transportowych. W polskiej literaturze racjonalizację wykorzystania przestrzeni i środowiska, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości rozwoju społeczno-ekonomicznego, jako zadanie planowania przestrzennego akcentuje np. Budner (2019). Podobne spojrzenie na misję planowania przestrzennego prezentuje również polska ustawa z dnia 23 marca o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r. z późn. zm.). W myśl tej ustawy (np. art. 1 ust. 4 i art. 10 ust. 7) koncentrowanie zabudowy i ograniczanie transportochłonności układów przestrzennych jest jednym z kluczowych sposobów osiągania ładu przestrzennego. Ład przestrzenny, zarówno w polskim ustawodawstwie, jak i w literaturze przedmiotu (zob. np. Senetra 2011), traktowany jest jako naczelny cel funkcjonowania całego systemu planowania przestrzennego.

Podobne spojrzenie znaleźć można w dokumentach Unii Europejskiej. Planowanie przestrzenne znajduje się co prawda poza sferą bezpośrednich uprawnień przekazanych traktatowo UE (Traktat o Unii Europejskiej..., Dz. Urz. UE, C 202, 7 czerwca 2016), jednak oficjalne dokumenty UE wielokrotnie odnosiły się do tej płaszczyzny planowania. Agenda Terytorialna 2030, autorstwa ministrów państw członkowskich UE odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, akcentuje znaczenie tej płaszczyzny planowania jako narzędzia kształtowania zrównoważonego (również przestrzennie) rozwoju (Nowak, Szlachta 2021).

Oczywiście powszechna jest zgoda, że efektywność osiągania deklarowanych celów zależy od umiejscowienia tej płaszczyzny planowania w systemie władztwa publicznego (np. Buitelaar, Sorel 2010, Nadin i in. 2021). Planiści bowiem zawsze działają zarówno na podstawie konkretnych rozwiązań prawnych, jak i w ramach podmiotów publicznych o mniej czy bardziej politycznym charakterze (Grange 2017). Oznacza to niewątpliwie, że powierzenie kluczowych decyzji w sferze planowania przestrzennego różnym instytucjom publicznym może ułatwić lub utrudnić realizację zasadniczych celów tego planowania. Co więcej – różne instytucje są z zróżnicowanym stopniem podatne na uleganie partykularnym interesom licznych podmiotów funkcjonujących w przestrzeni (np. Friedmann 2004, Grêt-Regamey i in. 2017)

Powszechnie znany jest fakt, że polski system planowania przestrzennego w sposób dalece niewystarczający realizuje wspomniane powyżej cele. Przyczyn tej sytuacji upatrywać należy w strukturalnych niedoskonałościach planowania

oraz w jego kontekście ustrojowym, a nawet społeczno-demograficznym. W ocenie autora zasadniczym problemem jest nadmierna, w stosunku do możliwości większości gmin, pozycja samorządu gminnego, przy jednoczesnym upośledzeniu powiatu. Zatem celem artykułu jest wskazanie głównych słabości gminy jako podmiotu planowania przestrzennego oraz tych walorów powiatu, które mogłyby wpłynąć na poprawę jakości tego planowania. Jako obszar badań mający pomóc w potwierdzeniu powyższych założeń przyjęto województwo lubelskie. Jest to trzecie co do wielkości województwo w Polsce, liczące ponad 200 gmin o zróżnicowanej sytuacji ekonomicznej i demograficznej, a także 20 powiatów „ziemskich” i 4 miasta wyłączone z powiatów. Badanie miało charakter diagnostyczny, oparte było przede wszystkim na analizie dokumentów i danych statystycznych. Jego przedmiotem była zarówno sytuacja i tendencje zmian demograficznych, jak i struktury administracyjne poszczególnych podmiotów publicznych.

Gmina w polskim systemie planowania przestrzennego

Gminy w swoim obecnym kształcie terytorialnym (choć pierwotnie określenie to tworząca je ustawa odnosiła jedynie do terenów wiejskich) powstały 1 stycznia 1973 r. na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin (Dz.U. z 1972 r., nr 49, poz. 312 z późn. zm.). Jednak do systemu planowania przestrzennego wkroczyły dopiero ponad 3 lata później – rok po wprowadzeniu dwustopniowego podziału administracyjnego kraju, opartego na województwach i miastach, a na obszarach wiejskich – gminach. Wtedy to uchwała nr 148 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1976 r. (M.P. z 1976 r., nr 31, poz. 135) określiła zasady sporządzania planów miejscowych, dokonując faktycznej korekty obowiązującej dotychczas ustawy dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1961 r., nr 7, poz. 47). W stworzonej przez tę uchwałę strukturze planowania plany miejscowe, będące podstawą zagospodarowania przestrzeni, stały się właściwością gmin (a ściślej – według ówczesnej terminologii – miast, gmin oraz miast i gmin zarządzanych przez wspólną administrację terenową). Były to ogólne i szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego miast i wsi oraz tzw. plany gmin, obejmujące całość obszaru gminy lub miasta i gminy, jeśli posiadały wspólną administrację. W ówczesnych realiach plany sporządzane przez gminy funkcjonowały w ramach systemu hierarchicznego. Władze wojewódzkie miały bowiem prawo wiążąco uzgadniać projekty planów sporządzanych przez gminę, a w przypadku planów ogólnych miast – nawet te plany zatwierdzać. Mieszkańcy gminy także mieli możliwość zgłaszania swoich oczekiwań wobec zawartości planów, a następnie sprawdzania, na ile oczekiwania te zostały spełnione. Jednak rozstrzygnięcia gminy dotyczące tego typu wniosków mogły być całkowicie arbitralne.

W roku 1984 weszła w życie kolejna ustawa o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r., nr 35, poz. 185), która w – w nieco uproszczonej wersji – zachowała istniejącą uprzednio strukturę planowania przestrzennego. Ustawa ta utrzymała również rolę gminy jako jednego z kluczowych podmiotów tej sfery planowania. Władze gminy (od roku 1990 – już o statusie samorządowym) sporządzały

2 typy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Były to: plan ogólny, obejmujący z zasady cały obszar gminy, oraz plan szczegółowy, sporządzany dla wybranych obszarów. Obydwa te dokumenty miały charakter przepisów prawa i stanowiły podstawę do wydawania decyzji budowlanych. Podobnie jak w poprzednim systemie, plany miejscowe uwzględniały przede wszystkim interesy publiczne. Musiały one w szczególności być zgodne ze sporządzanymi przez władze wojewódzkie regionalnymi planami zagospodarowania przestrzennego – nawet jeśli plany te nie były jeszcze zatwierdzone. Natomiast wnioski składane przez podmioty prywatne, w tym przez mieszkańców gminy, były w pełni uzależnione od decyzji władz gminy (pomimo wskazywanego przez niektórych autorów wzrostu rangi partycypacji społecznej po roku 1984 – np. Nowakowski 2013).

System planowania przestrzennego utworzony w połowie lat 70. XX w. powodował wyraźne patologie w kierunkach i charakterze zmian zagospodarowania przestrzeni. Skutkiem hierarchiczności planowania przestrzennego i upośledzonej roli interesu prywatnego były nadmierne, wyznaczane w planach miejscowych, rezerwy terenu pod funkcje publiczne (drogi, mieszkalnictwo jednorodzinne, przemysł). Rezerwy te, mocno przesadzone w stosunku do faktycznych potrzeb, a zwłaszcza możliwości, nie pozwalały na wykorzystanie licznych terenów zgodnie z ich faktycznymi walorami lokalizacyjnymi, pomimo zgłaszania takich postulatów przez właścicieli tych terenów (zob. np. Gorzym-Wilkowski 2016b).

Zupełnie nowy system powstał po wejściu w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U., nr 89, poz. 415). W systemie tym gmina – niewątpliwie w związku ze swoim już samorządowym statusem – uzyskała kluczowe miejsce wśród podmiotów planowania przestrzennego. Wpływ pozostałych podmiotów, łącznie z kluczowymi do tej pory władzami wojewódzkimi, został mocno ograniczony. W praktyce utworzone wówczas tzw. studium zagospodarowania przestrzennego województwa miało realny wpływ jedynie na, również wprowadzone przez ustawę z 1994 r., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium gminne nie było jednak aktem prawa miejscowego i nie stanowiło bezpośredniej podstawy do decyzji budowlanych. Gmina mogła przy tym od tej pory kształtować zagospodarowanie przestrzenne zarówno poprzez plany miejscowe, jak i bez ich sporządzania – posługując się decyzjami administracyjnymi, wydawanymi odrębnie dla każdej inwestycji. Jednocześnie nowy kształt ustrojowy radykalnie wzmacniał pozycję właścicieli nieruchomości. W efekcie rozbudowanych możliwości egzekwowania przez nich swoich praw sporządzenie planu odbiegającego od oczekiwań właścicieli stało się praktycznie niemożliwe. Wielokrotnie zniechęcało to władze gmin do sporządzania planów i skłaniało do wybierania trybu opartego na decyzjach administracyjnych. System powstały w roku 1994 w zasadzie został powielony, z niewielkimi jedynie korektami (polegającymi np. na rozbudowaniu zakresu ustaleń studium i pewnym uproszczeniu procedur), przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. (Dz.U., nr 80, poz. 717).

Brak efektywnego oddziaływania na gminne planowanie przestrzenne przez zewnętrzne podmioty publiczne, przy jednoczesnej stosunkowo silnej pozycji mieszkańców i właścicieli nieruchomości, powoduje daleko posunięte, a przy

tym jednoznacznie negatywne skutki. Już w połowie drugiej dekady XXI w., pomimo pokrycia planami miejscowymi mniej niż 30% powierzchni Polski, chłonność osadnicza terenów przeznaczonych w tych planach na funkcję mieszkaniową wynosiła aż 59 mln osób. Były przy tym gminy, w których zgodnie z planami możliwe było powstanie domów dla liczby osób przekraczającej ponad 20-krotnie dotychczasową liczbę mieszkańców (Śleszyński i in. 2016). Tereny te są zagospodarowywane w sposób chaotyczny i często przypadkowy, co nieuchronnie powoduje daleko posunięte rozproszenie zabudowy, będące podstawowym czynnikiem postępującego chaosu polskiej przestrzeni. Chaos ten, oprócz samego skażenia krajobrazu Polski, przynosi także wymierne straty ekonomiczne. Koszty chaosu przestrzennego w Polsce, związane m.in. z budową i utrzymaniem infrastruktury technicznej i drogowej, wykupem nieruchomości pod drogi lokalne i obciążeniem środowiska, szacowane są na ponad 84 mld zł rocznie (Śleszyński i in. 2018).

Jednocześnie system planowania przestrzennego powstały w roku 1994, i nieco zmodyfikowany w 2003, bardzo utrudnia, a w wielu sytuacjach wręcz uniemożliwia realizację inwestycji publicznych. Skutkiem jest pojawienie się w tym okresie kilkunastu tzw. specustaw, mających umożliwić efektywną realizację wybranych typów przedsięwzięć publicznych. Wymowny jest fakt, że pierwsza tego typu ustawa (o autostradach płatnych – Dz.U. z 1994 r., nr 127, poz. 627) została uchwalona już w trakcie *vacatio legis* ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym! Jednak wielość specjalistycznych ustaw, umożliwiających realizację zagospodarowania przestrzennego niejako „obok” głównego systemu, jedynie pogłębia chaos polskiej przestrzeni (zob. np. Markowski 2011).

Głównym skutkiem funkcjonowania obecnej struktury planowania przestrzennego, z kluczową rolą gminy, jest jednak faktyczny zanik planowania przestrzennego jako elementu zarządzania publicznego. Pokrycie planami miejscowymi około 30% terytorium Polski oznacza, że na połowie niezalesionych gruntów zagospodarowanie przestrzenne odbywa się na podstawie decyzji administracyjnych (o warunkach zabudowy), wydawanych indywidualnie dla każdej planowanej inwestycji. Co więcej – także znaczna część planów miejscowych pełni *de facto* podobną funkcję jak decyzje o warunkach zabudowy, jest bowiem sporządzana „na zamówienie” inwestorów i za ich pieniądze (zob. np. NIK pod wiatr...). Plany te, co oczywiste, opracowywane są dla niewielkich obszarów, o prostej z reguły strukturze własnościowej i niewielkim dotychczasowym zagospodarowaniu. Planowanie przestrzenne sprowadzane jest więc do roli formalnego etapu procedury lokalizacyjnej, o znikomej samoistnej wartości merytorycznej. W przypadku planu sporządzanego na potrzeby konkretnego inwestora swoboda decyzji planisty jest z reguły mocno ograniczona. Sytuacja ta skutkuje oczywiście postępującą atrofią warsztatu planistycznego – planiści bowiem nie mają zbyt często okazji sporządzać opracowań obejmujących większe obszary, o bardziej skomplikowanej (istniejącej i projektowanej) strukturze przestrzennej.

Ustrojowe przyczyny słabości systemu

Liczne, wskazane powyżej, negatywne skutki funkcjonowania gminnego planowania przestrzennego mają oczywiście swoje źródła nie tylko w przepisach ściśle odnoszących się do planowania przestrzennego. Istotny wpływ na tę sytuację wywierał i w dalszym ciągu wywiera kontekst ustrojowy, w którym funkcjonuje gmina. Kwestia ta, chociaż była poruszana w literaturze przedmiotu (np. Niewiadomski 1994, Jędraszko 2005, Woźniak 2021), traktowana była raczej marginalnie. Jednak zmiany tego kontekstu w ciągu ostatnich prawie 50 lat istotnie oddziaływały na rzeczywiste mechanizmy i skutki planowania. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej gmina funkcjonowała w ramach jednolitej administracji państwowej. Znajdowało to wyraz m.in. w bezpośredniej zależności osób pełniących funkcje organów wykonawczych gmin od organów wyższego rzędu. Od roku 1975 naczelnika gminy lub prezydenta miasta powoływał wojewoda, zasięgając jedynie opinii właściwej rady narodowej, będącej organem uchwałodawczym gminy lub miasta (Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym..., Dz.U. z 1975 r., nr 16, poz. 91). Od wczesnych lat 80. XX w. naczelnika lub prezydenta wybierała już sama rada narodowa, lecz spośród kandydatów, których zgłaszało jej własne prezydium w porozumieniu z wojewodą. Zresztą objęcie stanowiska następowało dopiero, gdy wybrana osoba została następnie na nie powołana przez wojewodę (Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych..., Dz.U. z 1983 r., nr 41, poz. 185). W sytuacji nie tylko ustrojowej, ale i osobistej zależności zarządcy gminy od wojewody uwzględnianie wszelkich oczekiwań władz wojewódzkich, czy też innych władz publicznych szczebla ponadgminnego, leżało w bezpośrednim interesie władz gminy. Kryterium ładu przestrzennego nie mogło zatem mieć istotnego znaczenia.

W realiach powstałych w efekcie transformacji systemowej i pojawienia się samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym, ustrojowy kontekst gminnego planowania przestrzennego uległ zasadniczej zmianie. Przy czym nowe realia prawnoustrojowe zaczęły oddziaływać zwłaszcza od początku roku 1995, kiedy przestała obowiązywać „stara” ustawa o planowaniu przestrzennym. W pełni natomiast obecny system prawny zyskał wpływ na władze gminy na początku XXI w., kiedy to straciły ważność plany miejscowe sporządzone jeszcze pod rządami „starej” ustawy, a gminy przystąpiły (lub nie) do sporządzania nowych planów.

W obecnych realiach gmina jest najsilniejszą jednostką samorządu terytorialnego, niezależną ustrojowo, zatem i personalnie, nie tylko od administracji rządowej, ale także od najbliższych terytorialnie podmiotów polityki przestrzennej – powiatu i samorządu wojewódzkiego. Możliwa jest co prawda ingerencja w działalność organów gminy (a nawet ich zawieszenie lub odwołanie), lecz jedynie przez premiera (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372). Jednocześnie władze gminy znajdują się pod silną presją mieszkańców, będących wszak jednocześnie wyborcami. Mieszkańcy natomiast z zasady traktują planowanie przestrzenne jako sposób na podniesienie wartości posiadanych przez siebie nieruchomości. W ogromnej większości wypadków przybiera to formę wniosków o przekształcenie terenów dotychczas

rolniczych na cele mieszkaniowe lub związane z usługami komercyjnymi. Wnioskodawcy oczekują przy tym, że władze gminy będą ich wnioski uwzględniać – niezależnie od realnych możliwości zbycia tak powstałych gruntów budowlanych. W dominujących liczebnie w Polsce małych gminach, w których o wyborze radnego, lub nawet wójta czy burmistrza, rozstrzyga często kilkadziesiąt głosów, władzom gminy – w obawie o swoją polityczną przyszłość – nie jest łatwo przeciwstawić się oczekiwaniom mieszkańców.

Władze gminy mogą zresztą dość łatwo zracjonalizować (uzasadnić) swoją ustępliwość w stosunku do oczekiwań mieszkańców. Zmiana funkcji terenu z rolniczego na mieszkaniowy lub usługowy może bowiem, potencjalnie, przynieść liczne korzyści nie tylko właścicielowi, ale i samej gminie. Przy sprzedaży nieruchomości, której wartość wzrosła w efekcie zmiany jej funkcji w planie miejscowym, gmina ma – w ciągu 5 lat po wejściu w życie planu – prawo do tzw. opłaty planistycznej, wynoszącej do 30% wzrostu wartości. Ponadto zabudowanie terenu, mającego uprzednio funkcję rolniczą, np. domem jednorodzinny, oznacza dla władz gminy zmianę podatku rolnego na podatek od nieruchomości, którego wielkość może być kilkudziesięciokrotnie wyższa. Przede wszystkim zaś możliwe jest wystąpienie efektów mnożnikowych, w istotny sposób pobudzających rozwój gminy. Pojawienie się nowego, nierolniczego zagospodarowania może bowiem spowodować napływ znacznego, w lokalnej skali, strumienia pieniędzy. Będą to np. środki uzyskiwane przez mieszkańców za sprzedaż nieruchomości, pieniądze inwestowane przez nabywców tych nieruchomości, udział gminy w płaconych przez tych przybyszów i zakładane przez nich firmy podatkach dochodowych. Może to nie tylko poprawić potencjał lokalnej gospodarki, ale – poprzez zwiększenie możliwości inwestycyjnych władz gminy – również warunki życia mieszkańców i atrakcyjność gminy dla dalszych inwestycji (zob. np. Gorzym-Wilkowski 2016a). Oczywiście – jak wynika z faktu istnienia nadmiaru terenów o wyznaczonej funkcji mieszkaniowej, a dotychczas niezagospodarowanych – tego typu projekcje przyszłości są w większości jedynie swoistym alibi dla władz gmin ulgających naciskom ze strony mieszkańców.

Finansowy kontekst jest też częstym powodem niechęci samorządów gminnych do sporządzania planów miejscowych lub aktualizowania – formalnie przecież obowiązkowego – studiów zagospodarowania przestrzennego. Konieczność wydania kilkudziesięciu (lub więcej) tysięcy złotych na formalny dokument, zamiast na konkretną inwestycję, w wielu zwłaszcza mniejszych gminach spotyka się często z niechętnym podejściem. Szczególnie że kosztów sporządzenia planu, a tym bardziej studium, nie można przerzucić na inne podmioty – poza udziałem inwestorów realizujących inwestycje publiczne w kosztach planu. W związku z tym wiele gmin opiera swoją politykę przestrzenną na sporządzaniu decyzji i warunkach zabudowy dla pojedynczych inwestycji. Podejście takie gwarantuje bez mała pełną swobodę lokalizacyjną, korzystną dla inwestora (a często także dla doraźnego interesu gminy), ale niekorzystną dla ładu przestrzennego. Z perspektywy wójta, burmistrza lub prezydenta miasta sporządzanie decyzji o warunkach zabudowy jest również korzystne ze względów organizacyjnych. Decyzje przygotowywane są bowiem z reguły przez podległy wójtowi, burmistrzowi lub

prezydentowi miasta aparat administracyjny lub stale współpracującego urbanistę, a następnie zatwierdzone przez tegoż wójta. Nie wymagają zatem udziału drugiego organu władzy samorządowej – czyli rady gminy.

Oczywiście plany miejscowe i studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin także mogą być sporządzane siłami własnymi gminy, bez wydawania, wspomnianych wyżej, znacznych kwot na opracowanie dokumentów planistycznych. Możliwe jest jednak funkcjonowanie profesjonalnych (i posiadających odpowiednie uprawnienia) pracowników lub ich zespołów w ramach urzędów gmin. Rozwiązanie takie ma przy tym tę zaletę, że autorzy planu lub studium z autopsji znają realia społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze własnej gminy. Jednakże, przy niewielkich rozmiarach i potencjale większości polskich gmin, możliwość taka ma na ogół charakter jedynie formalny. W województwie lubelskim poziom pokrycia planami miejscowymi jest stosunkowo wysoki – około 58% powierzchni województwa (Śleszyński 2016). Jednakże spośród 213 gmin województwa lubelskiego plany miejscowe sporządzają siłami własnych służb, i to na ogół nie w każdym przypadku, jedynie władze największych miast, o statusie powiatu miejskiego. W pozostałych gminach plany i studia sporządzane są przez doraźnie wynajmowane, w procedurze przetargowej, biura projektowe. Przy czym standardem jest, że głównym, a niekiedy jedynym kryterium wyboru wykonawcy jest cena. W efekcie opracowania planistyczne w województwie lubelskim sporządzane są przez firmy pochodzące w większości spoza regionu. Są wśród nich biura z Warszawy, Krakowa, Wrocławia lub Grudziądza. Stąd znajomość terenu i możliwość dokładnego poznania całości jego współzależnych przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych problemów i możliwości jest w tych zespołach słaba, a często wręcz iluzoryczna. Zdarzają się przypadki, że nominalny wykonawca opracowania zleca rzeczywiste prace podwykonawcom działającym w regionie (a niekiedy nawet studentom), z niewątpliwą szkodą dla jakości efektów. Niezależnie jednak od pochodzenia wykonawcy planu lub studium, zrozumiałe jest, że z reguły zależy mu przede wszystkim na realizacji zlecenia i uzyskaniu wynagrodzenia. W takiej sytuacji kwestie jakości opracowania, w tym ładu przestrzennego, schodzą na dalszy plan i często uwzględniane są jedynie w zakresie wymuszonym przez instytucje uzgadniające projekt dokumentu.

W ogromnej większości gmin województwa lubelskiego administracja samorządowa zajmuje się wyłącznie *stricte* administracyjną obsługą procesów zagospodarowania przestrzeni. Dla obszarów nieobjętych planami miejscowymi gminy wydają decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te, wbrew zamierzeniom ustawy, mają charakter na ogół formalny i nie są efektywnym narzędziem kształtowania ładu przestrzennego (Kopeć 2011). Tym bardziej formalny charakter mają wydawane przez gminy, dla obszarów objętych planami, zaświadczenia o zgodności zamierzenia (inwestycji) z planem miejscowym (Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351).

Można zatem przyjąć, że służby związane z realizacją zagospodarowania przestrzennego nie zajmują szczególnie ważnego miejsca w strukturze administracji samorządowej szczebla lokalnego. Wielkość komórek zajmujących się sprawami zagospodarowania przestrzeni zależy oczywiście od wielkości konkretnej gminy

i intensywności zachodzących w niej procesów inwestycyjnych. Jednakże w większości urzędów gmin sprawy te realizowane są przez komórki, a jeszcze częściej przez pojedynczych urzędników, którzy równolegle zajmują się innymi sprawami. Niekiedy są to zagadnienia pokrewne – np. inwestycje, gospodarka komunalna, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska. Jednak w niektórych gminach urzędnicy obsługują sprawy zagospodarowania przestrzennego, zajmując się jednocześnie rolnictwem, zamówieniami publicznymi, obroną cywilną czy nawet podatkami lokalnymi.

Struktura wielkościowa potencjału ludnościowego gmin Lubelszczyzny, a zwłaszcza dominujące na obszarze województwa tendencje demograficzne, wskazują przy tym, że nie ma szans na wzmocnienie ich pozycji jako podmiotów polityki przestrzennej. Wydaje się bowiem, że – generalnie – to ogniwo administracji będzie stopniowo słabło jako podmiot zarządzania publicznego. W roku 2020 spośród 213 gmin województwa aż 81, czyli ponad 35%, miało poniżej 5 tys. mieszkańców. Wśród nich 30 gmin miało pomiędzy 3 a 4 tys. mieszkańców, a 17 – poniżej 3 tys. (w tym 1 – poniżej 2 tys.). Tendencje zmian ludnościowych wskazują przy tym, że grupa słabych demograficznie gmin będzie rosła. Wyludnianie się jest niestety procesem trwale dotykającym większość gmin. W latach 1995–2020 aż w 86,4% gmin województwa lubelskiego nastąpił spadek liczby mieszkańców. Co więcej, zgodnie z prognozami demograficznymi GUS do roku 2030, tendencja ta utrzyma się w kolejnych latach. Poza gminami na terenach podmiejskich, w których występują zjawiska suburbanizacyjne, praktycznie wszystkie gminy województwa lubelskiego dotknięte będą trwałym ubytkiem ludności (Prognoza ludności gmin...). W niejednym przypadku tendencja ta może doprowadzić do postawienia pytania o racjonalność dalszego istnienia wielu spośród takich gmin. Może się okazać niemożliwe utrzymanie ekonomicznych podstaw funkcjonowania administracji gminnej, a zwłaszcza jej zadań – w tym gminnej infrastruktury (szkół, dróg itd.).

Powiat

Pytanie o rolę powiatu w systemie planowania przestrzennego wydaje się zupełnie oczywiste. Powiat realizuje wszak liczne zadania (Ustawa z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578) mające ze swej natury charakter przestrzenny i związany z zagospodarowaniem przestrzeni. Są to z jednej strony choćby powiatowe drogi, szkoły i szpitale, a z drugiej – wydawanie przez administrację powiatu pozwoleń na budowę. Ponadto powiat, będąc niewątpliwie jednostką terytorialną o charakterze lokalnym, obejmuje obszar kilkakrotnie większy od zarządzanego przez władze pojedynczej gminy. Zatem władze powiatowe są w stanie kompleksowo planować i zarządzać strukturami przestrzennymi o ponadgminnym zasięgu. Możliwość taka stawałaby się stopniowo coraz ważniejsza, gdyż wraz ze wzrostem poziomu życia i rosnącą mobilnością przestrzenną struktur ponadgminnych będzie coraz więcej (np. narastające i coraz bardziej skomplikowane miejskie obszary funkcjonalne). Z tych względów

od chwili reaktywacji powiatu pojawiają się pytania o zasadność jego utrzymania jako podmiotu samorządowego, skoro nie ma on – jako jedyny poziom samorządu terytorialnego – prawa projektowania kształtu własnej przestrzeni (np. Ziobrowski, Iwanciw 2000).

Powiat jest niewątpliwie jednym z najbardziej „zasłużonych” ogniw polskiej administracji publicznej. Pojawił się już w późnym średniowieczu, pierwotnie jako instytucja o charakterze sądowniczym, stopniowo – przez wieki – zyskując również liczne uprawnienia administracyjne (zob. np. Bardach 2020). Wobec powstałej kilka wieków później i przez dziesięciolecia dość słabej kompetencyjnie i organizacyjnie gminy, powiat był dominującym ogniwem terenowej administracji publicznej.

Zatem, po odzyskaniu przez Polskę niepodległości i pojawieniu się pierwszego nowoczesnego systemu planowania przestrzennego, to właśnie powiat został kluczowym, a początkowo bez mała jedynym, podmiotem tego planowania. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. nr 23, poz. 202) właśnie powiatom (i miastom z nich wydzielonym) przyznało prawo sporządzania jedynego wówczas stworzonego typu planów, czyli planów zabudowy. Oprócz powiatów uprawnienie takie otrzymały jedynie zarządy uzdrowisk, natomiast gminy mogły sporządzać plany wyłącznie w szczególnych przypadkach, na podstawie upoważnienia wojewody. Rozszerzająca system planowania przestrzennego ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. (Dz.U. nr 56, poz. 45) jeszcze zwiększyła uprawnienia powiatu. Jego przedstawiciele mieli bowiem być członkami komisji sporządzających regionalne plany zabudowania i wspólne plany zabudowania, stworzone przez tę ustawę.

Ustanowiony w Polsce po II wojnie światowej ustroj komunizyczny wprowadził, obok licznych innych zasadniczych zmian ustrojowych, także daleko idące zmiany w systemie planowania przestrzennego. Jednak pozycja powiatu pozostała wciąż niezachwiana. Dekret z dnia 2 lipca 1946 r. o planowanym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. nr 16, poz. 109) przyznał powiatom prawo sporządzania, kluczowych w nowym systemie, planów miejscowych. Powiaty opracowywały także, stworzone w roku 1947, tzw. miejscowe plany zagospodarowania terenowego, dla terenów objętych reformą rolną (Rozporządzenie Ministrów Rolnictwa i Reform..., Dz.U. nr 52, poz. 284). Oprócz tego w roku 1958 powiat stał się podmiotem tzw. planów zagospodarowania terenu, sporządzanych dla obszarów przyszłej zabudowy wielorodzinnej (Ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych, Dz.U. nr 31, poz. 138).). Plany te miały być opracowywane w zasadzie na podstawie planów miejscowych, jednak faktycznie mogły być także sporządzane zamiast nich.

Pierwsza polska kompleksowa ustawa o planowaniu przestrzennym z dnia 31 stycznia 1961 r. (Dz.U. nr 7, poz. 47) silnie rozbudowała strukturę planowania przestrzennego – także na kluczowym, lokalnym poziomie. Ustawa stworzyła 2 kategorie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – ogólne i szczegółowe. Prawo sporządzania planów szczegółowych oraz większości planów ogólnych otrzymały powiaty. Stało się to w sytuacji, gdy uprawnienia do sporządzania planów ogólnych dla niektórych (należy zapewne rozumieć, że

uznanych za ważniejsze) obszarów – np. miast – uzyskały władze wojewódzkie. Niezależnie od rozstrzygnięć ustawy o planowaniu, powiaty utrzymały także prawo określania terenów budownictwa mieszkaniowego w miastach i określania struktury przestrzennej tych terenów (Ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego..., Dz.U. nr 27, poz. 192).

Rola powiatu jako podmiotu miejscowego planowania przestrzennego nie zakończyła się bezpośrednio po odtworzeniu gmin w roku 1973. Stało się to dopiero nieco później – wraz z powstaniem dwustopniowego podziału administracyjnego Polski w roku 1975, co wiązało się z likwidacją powiatu jako szczebla administracji publicznej. Następstwem tego było o rok późniejsze przekazanie kluczowych kompetencji w sferze planowania miejscowego do kompetencji gminy.

Odtworzenie powiatu jako organu administracji publicznej nie przywróciło jego rangi w sferze planowania przestrzennego. Ustawa z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578) nie przyznała powiatowi żadnych istotnych uprawnień w sferze planowania i zagospodarowania przestrzeni. Co więcej – art. 4 ust. 6 tej ustawy wprost stwierdza, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. W ramach przepisów wprowadzających reformę administracją (Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie niektórych ustaw..., Dz.U. nr 106, poz. 668) zmieniona została co prawda ówczesna ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, pochodząca z roku 1994. Jednak powiatowi zmiana ta pozostawiła głównie rolę organu uzgadniającego lub opiniującego projekty dokumentów sporządzanych przez inne podmioty – gminę lub powstały wtedy również samorząd wojewódzki. W tej sytuacji uzyskane jednocześnie przez powiat prawo sporządzania analiz i studiów dotyczących zagospodarowania przestrzennego nie ma większego znaczenia. Tak zarysowana pozycja powiatu została zresztą utrzymana przez ustawę z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązującą do dzisiaj. Uprawnienia powiatu rozszerzono wówczas jedynie o np. możliwość powołania komisji urbanistyczno-architektonicznej, doradzającej gminom, w których komisje takie nie powstały.

Krótką analizą historycznej i obecnej pozycji powiatu w systemie planowania przestrzennego rodzi oczywiste pytanie, czy możliwości i potrzeby powiatu w tej sferze władztwa publicznego znajdują należyte miejsc w rozwiązaniach prawnych. Ocena sposobu, czy nawet zasadności funkcjonowania powiatów przy ich obecnych kompetencjach jest przedmiotem licznych i krytycznych analiz (zob. np. Błaszczuk, Koza 2013, Jagoda 2017). Podobnie krytyczne spojrzenie dotyczyć musi sfery planowania przestrzennego. Powiaty bowiem, będąc z reguły najsilniejszymi instytucjami terenowej ogólnej administracji publicznej, nie pełnią – jak się wydaje – należytej, i nawiązującej do rozwiązań historycznych, roli w planowaniu.

Pomimo często formułowanych zastrzeżeń co do racjonalności funkcjonowania powiatów, struktury te – jako jednostki administracyjne – są z reguły wyraźnie bardziej rozbudowane niż większość urzędów gmin wiejskich. W województwie lubelskim starostwa obsługujące najmniejsze demograficznie powiaty mają po około 60 pracowników (nie licząc osób zatrudnionych administracji zespolonej). Jest to co najmniej 3-krotnie większa kadra niż w małych, peryferyjnych gminach

wiejskich, a nawet miejsko-wiejskich. Duży powiat puławski zatrudnia z kolei w starostwie prawie 150 pracowników. Regułą zatem jest, że w każdym ze starostw każde zadanie publiczne obsługuje kilku- lub nawet kilkunastoosobowy zespół. Oznacza to, że możliwe jest skłonienie grup specjalistów z różnych dziedzin do zatrudnienia się (i zapewne także do zamieszkania) w mieście powiatowym. Miasto, liczące nawet w realiach Polski wschodniej co najmniej kilkanaście tysięcy mieszkańców, jest bowiem z reguły bardziej atrakcyjnym miejscem do osiedlenia się niż niewielka miejscowość będąca siedzibą małej wiejskiej lub miejsko-wiejskiej gminy. Można zatem przyjąć, że podobna sytuacja dotyczyłaby specjalistów od planowania przestrzennego. Byłoby zatem możliwe stworzenie zespołu planistów trwale związanych z powiatem i jego problemami.

Nie ma również wątpliwości co do perspektywy trwania lubelskich powiatów. Najmniejsze powiaty w województwie lubelskim liczą po co najmniej 35 tys. mieszkańców, czyli kilkakrotnie więcej niż małe, peryferyjne gminy wiejskie. Z kolei na terytoriach największych powiatów mieszka ponad 100 tys. osób na każdym. Zatem nawet ewentualne dalsze procesy depopulacyjne nie zagrażą racji bytu nawet małych powiatów, opartych na niewielkich ośrodkach miejskich. Są to zresztą na ogół powiaty obejmujące obszary „luk urbanizacyjnych”, oddalone od większych miast.

Wydaje się też, że powiaty mają większe niż gmina szanse na obiektywizm w kształtowaniu przestrzeni, a zatem także na uwzględnianie wartości w rodzaju ładu przestrzennego. Mogą być bowiem mniej podatne na doraźne interesy – własne lub funkcjonujących na ich obszarach grup interesów. Powiat bowiem, w obecnym kształcie struktury jego dochodów (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek..., t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1672) nie jest – jak gmina – zainteresowany samym narastaniem zabudowy (choćby poprzez narastanie chaosu). Z kolei mechanizmy wyboru rady powiatu, regulowane przez ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112), zwiększają dystans społeczny pomiędzy tym organem a mieszkańcami powiatu. Stosunkowo niewielka liczebność rad powiatów (w jednostkach liczących poniżej 40 tys. mieszkańców jedynie 15 radnych), a przede wszystkim zasada wyborów proporcjonalnych osłabiają związek pomiędzy możliwościami kariery pojedynczego radnego a sposobem jego głosowania w sprawach dotyczących np. pojedynczych właścicieli nieruchomości.

Jednocześnie z poziomu władz powiatu, dla obszaru obejmującego typowy dla powiatu kilkaset kilometrów kwadratowych, możliwe jest dość szczegółowe kształtowanie przestrzeni lokalnej. Zarówno ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i ostatnio ogłoszone przepisy wykonawcze – rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 (Dz.U. z 2021 r., poz. 2404 i 2405) dotyczące wymaganych zakresów planu miejscowego i studium gminnego – formułują oczekiwania w pełni osiągalne przez aparat administracyjny powiatu. Porządkują bowiem zasady warsztatowe, a także radykalnie zwiększają znaczenie zaawansowanych technik informacyjnych. Sporządzanie opracowań planistycznych byłoby łatwiejsze, bo przecież starosta stanowi element państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej i dysponuje powiatowym

zasobem kartograficznym (Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. z 2021 r., poz. 1990).

Wnioski

Widoczne możliwości, a nawet konieczność wykorzystania potencjału powiatu dla poprawy funkcjonowania systemu polskiego planowania przestrzennego, nie wskazują oczywiście jednoznacznie, jakie miejsce powiat powinien zająć w tym systemie. Problemem jest przede wszystkim zapisana w art. 164 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483) ochrona statusu gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Warto jednak przypomnieć, że dominująca rola gminy w planowaniu przestrzennym powstała w okresie, kiedy była ona jedynym poziomem samorządu w Polsce. Obecnie powiat dysponuje analogiczną jak gmina legitymacją demokratyczną swoich działań, również w sferze kształtowania przestrzeni.

Ponadto, jak wskazują np. Izdebski i in. (2007), powierzenie gminie planowania przestrzennego, podobnie jak innych zadań, opiera się na zasadzie subsydiarności. Zasada ta nakazuje powierzać zadanie publiczne najniższemu szczeblowi, który jest w stanie mu podołać. Wobec oczywistych problemów powodowanych przez dominację gminy w systemie planowania przestrzeni, wzmocnienie roli powiatu w tej sferze byłoby zupełnie zasadne.

Możliwy kierunek wzmocnienia roli powiatu w dziedzinie planowania mogą wskazywać doświadczenia wysoko rozwiniętych państw Europy. Państwa te zmagają się z podobnymi wyzwaniem jak Polska, a nawet z takimi, wobec których Polska stanie dopiero w najbliższej przyszłości. Oczywiście w państwach europejskich funkcjonują bardzo zróżnicowane systemy planowania, co wynika z różnic wielkości ich terytoriów, odmiennych systemów podziału terytorialnego czy nawet z różnic ustrojowych. Prócz tego, podobnie jak w Polsce, systemy planowania, a nawet podziały administracyjne, w niektórych państwach ulegały w ostatnich kilku czy kilkunastu latach zmianom. Można jednak zauważyć 2 podstawowe modele funkcjonowania planowania przestrzennego.

Jeden z tych modeli powierza sporządzanie dokumentów planistycznych będących bezpośrednią podstawą wydawania pozwoleń budowlanych stosunkowo dużym jednostkom podziału administracyjnego. Jednostki te stanowią najniższy (zatem analogiczny do polskiej gminy) lub drugi „od dołu” (więc zbliżony do powiatu) poziom podziału administracyjnego, lecz zawsze są stosunkowo silnie demograficznie. Model taki funkcjonuje np. w Danii (Bekendtgørelse af lov om planlægning...), gdzie 90% gmin ma powyżej 20 tys. mieszkańców, Holandii (Wet Ruimtelijke Ordening...), gdzie taką liczbę ludności ma 80% gmin, czy Szkocji (Planning (Scotland) Act 2019...), gdzie prawie wszystkie „council areas” mają po więcej niż 50 tys. mieszkańców.

Drugi model funkcjonuje zwłaszcza w państwach, w których funkcjonują stare, istniejące nawet od kilkuset lat, i często niewielkie, gminy. Gminy te są niekiedy wciąż podmiotami lokalnego planowania przestrzennego, pozostającego jednak

pod hierarchicznym wpływem planowania przestrzennego tworzonego przez jednostki wyższe terytorialnie. Przy czym mechanizmowi temu nie przeszkadza odrębność ustrojowa gmin wobec jednostek wyższego szczebla. Struktury planowania o podobnym, choć oczywiście zróżnicowanym charakterze można znaleźć np. we Francji (LOI no 99-533 du 25 juin 1999...), Włoszech (Legge Urbaniistica Statale...) czy Grecji (Law 4269/2014 (142/A/28.6.2014)...). Oddziaływanie na gminy może przy tym polegać zarówno na konieczności uwzględniania w planowaniu gminnym planowania wyższego szczebla, jak i na różnych formach zatwierdzania dokumentów gminnych przez wyższe szczeble administracji. Niekiedy odgórne wpływanie na gminy polega też na powiązaniu ponadgminnego planowania przestrzennego z programami inwestycyjnymi, których realizacja w konkretnej gminie warunkowana jest zgodnością planowania przestrzennego gminnego z ponadgminnym.

Można zatem zaproponować alternatywne możliwości włączenia powiatu do polskiego planowania przestrzennego. Pierwszy z nich może polegać na rozdzieleniu pomiędzy gminę i powiat 2 dokumentów, sporządzanych obecnie przez samorząd gminny. W takim wariantcie jak proponuje np. Chudek (2008), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, czy też inny dokument o charakterze operacyjnym, w dalszym ciągu sporządzać może gmina. Plan taki miałby status aktu prawa miejscowego i stanowiłby podstawę wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Natomiast dokument strategiczny, czyli wskazujący kluczowe elementy przestrzeni oraz zasady jej zagospodarowania (zatem odpowiednik obecnego studium), musi być realizowany przez powiat. Przy czym plan gminny powinien uwzględniać ustalenia „studium” powiatowego.

Sam podział kompetencji powinien być oczywiście jedynie częścią zmian strukturalnych. Towarzyszyć mu muszą inne elementy nowego systemu – zapisana w przepisach i egzekwowana np. przez nadzór wojewody obligatoryjność sporządzania obydwu opracowań, albo przynajmniej dokumentu powiatowego. W tym drugim przypadku dokument powiatowy byłby wiążący nie tylko dla planu gminnego, ale również dla decyzji administracyjnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, sporządzanych dla obszarów nieobjętych planem. Studium powiatowe mogłoby być sporządzane np. w skali 1:25 000, która pozwoliłaby na kompleksowe objęcie przez nie całego obszaru powiatu oraz na względnie łatwą deagregację ustaleń do skali planu gminnego (zapewne 1:1000 do 1:5000).

Drugim, bardziej radykalnym rozwiązaniem byłoby przekazanie całości kompetencji w sferze planowania przestrzennego do zadań własnych powiatu. Byłoby to o tyle racjonalne prakseologicznie, że służby powiatowe wydają pozwolenia na budowę na podstawie dokumentów planowania przestrzennego. W tym wariantcie kwestią drugorzędną byłoby sporządzanie przez powiat dwóch opracowań (strategicznego i operacyjnego lub ogólnego i szczegółowego) czy też jednego, łączącego w sobie wszystkie elementy treści.

Wydaje się jednak, że niezależnie od przyjętego rozwiązania, dokumenty planowania przestrzennego sporządzane przez powiat powinny określać kluczowe elementy przestrzeni lokalnej, w tym zwłaszcza:

- dominujące funkcje terenów,
- najważniejsze zasady zagospodarowania, w szczególności obszary objęte zakazem zabudowy,
- zasady ochrony środowiska, krajobrazu i wartości kulturowych,
- przebieg głównych dróg i innych sieciowych obiektów infrastrukturalnych,
- lokalizację dużych obiektów publicznych.

Rozstrzygnięcia dotyczyć muszą w zasadzie wszystkich najważniejszych składników przestrzeni. Ich powierzenie powiatowi pozwoliłoby w pełni wykorzystać mniejszą, niż w przypadku gminy, podatność powiatu na presję o charakterze ekonomicznym i społeczno-politycznym. Niewątpliwie rozwiązanie takie mogłoby w sposób istotny przyczynić się do wzmocnienia roli planowania przestrzennego jako narzędzia planowania ładu przestrzennego.

Literatura

- Asarpota K., Nadin V. 2020. Energy Strategies, the Urban Dimension, and Spatial Planning. *Energies*, 13(14): 3642.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M. 2020. Historia ustroju i prawa polskiego. LexisNexis, Warszawa.
- Bekendtgørelse af lov om planlægning L BK nr 813 af 21/06/2007.
- Błaszczuk D.J., Koza I. 2013. Sens istnienia powiatów ziemskich w świetle ich dochodów i wydatków. *Zeszyty Naukowe WSEI, Ekonomia*, 8(3): 95–127.
- Budner W.W. 2019. Gospodarka przestrzenna miast i aglomeracji. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Buitelaar E., Sorel N. 2010. Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy*, 27: 983–989.
- Campbell S. 1996. Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *Journal of the American Planning Association*, 62, 3: 296–312.
- Caparros-Midwood D., Barr S., Dawson R. 2015. Optimised spatial planning to meet long term urban sustainability objectives. *Computers, Environment and Urban Systems*, 54: 154–164.
- Chudek M. 2008. O nowy kształt planowania przestrzennego w powiecie. *Samorząd Terytorialny*, 3: 18–34.
- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. nr 16, poz. 109).
- Eggenberger M., Rosário Partidário M. 2000. Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18, 3: 201–207.
- Friedmann J. 2004. Strategic planning and the longer range. *Planning Theory and Practice*, 5(1): 49–67.
- Gorzym-Wilkowski W. 2016a. Planowanie przestrzenne jako czynnik kształtujący atrakcyjność rynku nieruchomości – skuteczny i niebezpieczny. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, B*, 2: 223–232.
- Gorzym-Wilkowski W. 2016b. Planowanie przestrzenne – narzędzie realizacji ładu przestrzennego czy interesów? *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 432: 54–60.
- Grange K. 2007. Planners – A Silenced Profession? The Politicisation of Planning and the Need for Fear-less Speech. *Plan. Theory*, 16(3): 275–295.
- Greed C. 2000. *Introducing Planning*. The Athlone Press, London.
- Grêt-Regamey A., Altwegg J., Sirén E.A., van Strien M.J., Weibel B. 2017. Integrating ecosystem services into spatial planning – A spatial decision support tool. *Landscape and Urban Planning*, 165: 206–219.

- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. 2007. Zagospodarowanie przestrzenne: polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego. Ernst & Young, Warszawa.
- Jagoda J. 2017. Podział kompetencji między jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. *Studia Iuridica Agraria*, 15: 19–31.
- Jędraszko A. 2005. Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce. Drogi i bezdroża regulacji ustawowych. Unia Metropolii Polskich, Warszawa
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Kopeć A. 2011. Słabości i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy. [W:] T. Markowski, P. Zuber (red.), System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju. *Studia KPZK PAN*, 134: 123–138.
- Larsson G. 2006. Spatial planning systems in western Europe: an overview. IOS Press, Amsterdam, Washington, DC.
- Law 4269/2014 (142/A/28.6.2014). Spatial and Urban Planning Reform – Sustainable Development. *Legge Urbanistica Statale* 17 agosto 1942, n. 1150.
- LOI no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.
- Markowski T. 2011. Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem. [W:] T. Markowski, P. Zuber (red.), System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju. *Studia KPZK PAN*, 134: 25–44.
- Nadin V., Stead D., Dąbrowski M., Fernandez-Maldonado A.M. 2021. Integrated and participatory spatial planning: trends across Europe. *Regional Studies*, 55, 5: 791–803.
- Niewiadomski Z. 1994. Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego: zagadnienia administracyjnoprawne. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- NIK pod wiatr. Z tysięcy działek najbardziej wieje na działce wójta? (<https://samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/nik-pod-wiatr-z-tysiecy-dzialek-najbardziej-wieje-na-dzialce-wojta?>; dostęp: 15.10.2021).
- Nowak M.J., Szlachta J. 2021. Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2030 a lokalne polityki przestrzenne w Polsce. *Samorząd Terytorialny*, 12: 7–18.
- Nowakowski M. 2013. Sto lat planowania przestrzeni polskich miast (1910–2010). Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Planning (Scotland) Act 2019 (asp 13).
- Prognoza ludności gmin na lata 2017–2030 (opracowanie eksperymentalne) (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne,10,1.html>; dostęp: 28.01.2022).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r., poz. 2404).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2021 r., poz. 2405).
- Rozporządzenie Ministrów Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Odbudowy z dnia 16 lipca 1947 r. w sprawie miejscowych planów zagospodarowania terenowego obszarów, objętych przebudową ustroju rolnego (Dz.U. nr 52, poz. 284).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. nr 23, poz. 202).
- Senetra A. 2011. Cele i zasady planowania przestrzennego. [W:] R. Cymerman (red.), Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego. Wyd. 3. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 41–46.
- Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A. 2018. Studia nad chaosem przestrzennym. T. 3. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego. *Studia KPZK PAN*, 182.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B. 2015. Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Traktat o Unii Europejskiej (Wersja skonsolidowana) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 202, 7 czerwca 2016).

- Uchwała nr 148 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1976 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (M.P. z 1976 r., nr 31, poz. 135).
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r., nr 35, poz. 185).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1672).
- Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. nr 56, poz. 45).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r., poz. 1990).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1983 r., nr 41, poz. 185).
- Ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych (Dz.U. nr 31, poz. 138).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz.U. z 1994 r., nr 127, poz. 627).
- Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. z 1975 r., nr 16, poz. 91).
- Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. z 1972 r., nr 49, poz. 312 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1961 r., nr 7, poz. 47).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. nr 27, poz. 192).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r., nr 89, poz. 415).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372).
- Wet Ruimtelijke Ordening (Wro, 2008).
- Wilson E. 2006. Adapting to Climate Change at the Local Level: The Spatial Planning Response. *Local Environment*, 11, 6: 609–625.
- Wong C., Watkins C. 2009. Conceptualising Spatial Planning Outcomes: towards an integrative measurement framework. *Town Planning Review*, 80, 4–5: 481–516.
- Woźniak M. 2021. Konstrukcja prawna planowania przestrzennego w Polsce w latach 1945–1989. *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*, 43, 3: 141–153.
- Ziobrowski Z., Iwanciw R. 2000. Rola powiatu samorządowego w zakresie gospodarki przestrzennej i gospodarki nieruchomościami. [W:] Rola powiatu w gospodarce przestrzennej, komunalnej, wodnej, drogownictwie i ochronie środowiska. Brytyjski Fundusz Know-How, Agencja Wydawnicza „Skigraf”, Warszawa, s. 14–15.

The county – an potential subject of spatial planning

Abstract: Poland's spatial development is affected by many problems, among which the chaos of development comes to the fore. The causes of these problems lie primarily in the defects of the spatial planning system. The municipality (gmina), which is the key entity in spatial planning, operates in organisational, economic and socio-political conditions which reduce the quality of planning. It remains under pressure from numerous private entities, primarily property owners, who are often also voters. These entities, in order to achieve economic benefits, demand that the municipality allocates the largest possible areas for development. The municipality itself is also interested in maximising the development on which it collects taxes. Furthermore, most Polish municipalities have a weak administrative capacity. Spatial development plans are therefore drawn up for their needs by hired professionals, often with little knowledge of the area and no interest in the quality of the studies. Many municipalities are also affected by depopulation processes, which in the long run may raise doubts

as to the sense of their continued existence. At the same time, the county (powiat) self-government, functioning on the margins of spatial planning, is free of these circumstances. It has greater human, organisational and technical capacity and is generally more resistant to pressure from private entities. It may therefore have a greater inclination and capacity to look at space through the lens of public needs, including spatial order. Therefore, a stronger inclusion of the county in the spatial planning system could facilitate the basic objectives of this sector of planning.

Key words: spatial planning, community, county, problems