

Adam RYBKA
Politechnika Rzeszowska

PODMIOTY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W ŚWIETLE POLSKIEGO USTAWODAWSTWA

Tematem artykułu są zagadnienia planowania przestrzennego w Polsce. Przedstawiono ustawy i akty prawne, na mocy których kształtowany jest system planowania przestrzennego. Przedstawiono opis podstaw prawnych funkcjonowania samorządu terytorialnego w sferze gospodarki przestrzennej z wyszczególnieniem jej zasadniczych instrumentów planistycznych. Omówiono zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, zasady i tryb powoływania oraz odwoływania ich reprezentantów, funkcje organów uchwałodawczych i wykonawczych gmin, powiatów i województw, a także organów pełniących nadzór nad tymi jednostkami samorządu terytorialnego.

1. Podstawy prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce

Głównym kryterium projektowania Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w marcu 2003 r. było poprawienie możliwości rozwoju gospodarczego, przede wszystkim dzięki likwidacji barier utrudniających i opóźniających procesy inwestycyjne w budownictwie. Głównym celem było uproszczenie prawa poprzez usunięcie z niego rozwiązań uznaniowych, opartych na dowolnej interpretacji przepisów. Projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W trakcie opracowywania projektu ustawy przyjęto za właściwe utrzymanie i udoskonalenie wprowadzonego w 1994 roku systemu planowania przestrzennego. Odrzucono postulowaną przez niektóre środowiska koncepcję jego głębokiej zmiany oraz zakwestionowano potrzebę wprowadzenia nadrzędno-podrzędnych zależności pomiędzy planami zagospodarowania przestrzennego, a także rozszerzenia ograniczeń prawa własności wynikających z obowiązującej ustawy¹.

Utrzymano także warunek, który mówił, że ze względu na zróżnicowaną strukturę przestrzenną gmin nie ma konieczności pokrywania planami miejscowymi całego obszaru gminy. Projekt ustawy dopuszczał w specyficznych przy-

¹ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (Dz.U.).

padkach określenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu bez konieczności uchwalania planu miejscowego. Rozwiązanie to wpłynęło na złagodzenie skutków utraty ważności planów sprzed 1995 roku na terenach zabudowanych, które są już objęte zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych oraz leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, oraz tych, dla których można określić warunki zabudowy na zasadach kontynuacji istniejącego zagospodarowania. Dodatkową korzyścią płynącą z przyjętych rozwiązań w ustawie są ograniczenia nadużywania tego instrumentu, kosztem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Analizując ustawę na poziomie planowania na szczeblu krajowym, należy zauważyć, że zmiany są niewielkie. Przede wszystkim podtrzymuje się zasadę, według której podstawą realizacji ustaleń zawartych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa jest ich wprowadzenie do planu miejscowego, uchwalanego przez gminę. Wyrazem tego jest specjalna procedura negocjacyjna. Pertraktacje z gminą w tej sprawie prowadzi marszałek województwa, pod warunkiem że z wprowadzeniem tych inwestycji do planu miejscowego będzie się wiązać potrzeba zarezerwowania środków finansowych, a ustalenie tych zobowiązań będzie następowało w umowie zawieranej po zakończeniu negocjacji. Jeżeli jednak nie uda się wdrożyć celu publicznego do planu miejscowego, wojewoda może wydać zarządzenie zastępcze, powodujące konsekwencje prawne (np. plan miejscowy). W odniesieniu do obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego tego obszaru, jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Minister Rozwoju Regionalnego, mając na względzie cele zawarte w strategii rozwoju kraju, będzie sporządzał Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, a minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej będzie ustalał zgodność planów zagospodarowania województw z polityką przestrzenną państwa, a zwłaszcza z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju. Obaj ministrowie będą prowadzili współpracę transgraniczną i przygraniczną w zakresie zagospodarowania przestrzennego, a także przygotowywali okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju.

Gmina, określając politykę przestrzenną, odnosi się do swojego studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego opartego na strategii rozwoju gminy (o ile gmina dysponuje takim opracowaniem). Istotne jest, że studium nie jest aktem prawa miejscowego. Jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Innowacją w nowej ustawie jest procedura uspołecznienia studium, a mianowicie wyłożenia projektu studium do publicznej wiadomości i zorganizowania na temat projektu publicznej dyskusji. Przyjęcie takiego rozwiązania w związku z planowaniem polityki przestrzennej gminy zwiększa społeczne poparcie co do akceptacji rozwiązań. Przekłada się to na określony stosunek mieszkańców gminy do proponowanych na podstawie studium ustaleń planów miejscowych.

Aktem prawa miejscowego, czyli podstawowym dokumentem planistycznym w gminie, jest plan miejscowy.

Zgodnie z założeniami ustawy, określającymi likwidację barier inwestycyjnych dotyczących planu miejscowego, należy stwierdzić, że będzie on na tyle precyzyjny i szczegółowy, aby mógł stanowić bezpośrednią podstawę do wydania pozwolenia na budowę. Ustawa wprowadziła szereg instrumentów, które służą planowaniu zagospodarowania przestrzeni w zgodzie z krajobrazem otaczającym zabudowę. Są one następujące:

1. Wprowadzenie nowych kategorii: ład przestrzenny, obszar przestrzeni, dobra kultury współczesnej.
2. Nadanie ministrowi przez ustawę delegacji do wydania szeregu rozporządzeń wykonawczych, określających między innymi:
 - a) obowiązujący zakres projektów dokumentów planistycznych w części tekstowej oraz graficznej, obejmujący w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, stosowanych oznaczeń, skali opracowań kartograficznych, terminologii, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych,
 - b) rodzaje inwestycji celu publicznego, przy uwzględnieniu charakteru inwestycji pod względem uwag przestrzennych i funkcjonalnych, stopień ich skomplikowania oraz przewidywane interakcje ze środowiskiem i zdrowiem ludzi,
 - c) metody ustalania kryteriów dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, w szczególności: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki albo terenu, parametrów elewacji frontowej oraz górnej krawędzi elewacji frontowej, geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych).
3. Wprowadzenie przez ustawę obowiązku sporządzania planów miejscowych, między innymi dla obszarów przestrzeni publicznej. Należy nadmienić, że są to obszary o specjalnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjające nawiązaniu kontaktów społecznych ze względu na ich położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne.

Udogodnieniem w przypadku procedury sporządzania i uchwalania planu miejscowego jest zrezygnowanie z możliwości dwukrotnego zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego tych samych ustaleń planu na etapie składania zarzutów do planu i na etapie uchwalania planu. Przyjęto, na podstawie przepisów Ustawy o samorządzie gminnym, jednorazowe zaskarżenie uchwalonego planu przez osobę mającą w tym interes prawny. Nie wstrzymuje to uchwalania planu i jego wejścia w życie. Ustalono, że do projektu planu miejscowego należy obowiązkowo sporządzać symulację skutków finansowych uchwalania planu z uwzględnieniem jego następstw prawnych w zakresie odškodowań czy działek zmiennych.

Wprowadzono obligatoryjny wymóg dołączania do uchwały rady o przyjęciu planu miejscowego ustaleń podjętych przez radę gminy co do urządzeń infrastruktury technicznej planowanych do wykonania na tym terenie oraz sposobu ich finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym opracowano tak, by stwarzała podstawy prawne dla usprawnienia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego lub – w przypadku jego braku, w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji tej inwestycji. Dla inwestycji celu publicznego decyzje wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W przypadku beczynności wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zwlekających z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, wojewoda sporządza plan miejscowy, gdy gmina pomimo ustawowego obowiązku nie sporządzi go w wyznaczonym terminie.

Ustawa wyłącza ze stosowania, w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, niektóre przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczące zawiadamiania stron postępowania administracyjnego i wynikających z tego skutków dla czasu trwania procedury administracyjnej. Z kolei decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego rodzi takie same skutki prawne jak plan miejscowy, pod warunkiem że w związku z jej wydaniem korzystanie z nieruchomości lub jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

W przypadku innych inwestycji decyzję o warunkach zabudowy w przypadku braku planu miejscowego można podjąć po spełnieniu szeregu warunków. Między innymi są one następujące: co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej musiałaby być zabudowana w sposób pozwalający na kontynuację w zakresie kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, obiektów i inwestycji zabudowy, a teren w granicach wniosku nie wymagałby uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze, nieleśne albo byłby objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów uchwalonych przed 1 stycznia 1995 roku. Dla zapewnienia w tej sytuacji profesjonalnego określenia warunków zabudowy projekty tego typu decyzji mogą sporządzać osoby posiadające odpowiednie uprawnienia urbanistyczne lub architektoniczne.

Działanie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest w dalszym ciągu monitorowane i weryfikowane w celu osiągnięcia jak najlepszych efektów jej działania. Podstawy prawne planowania przestrzennego w Polsce są przedmiotem dalszych merytorycznych dyskusji. Można w tym miejscu wspomnieć o ważnym i ciekawym głosie w tej dyskusji, zawartym w pracy Andrzeja Jędraszki pod tytułem *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – Drogi i bezdroża regulacji ustawowych* wydanej nakładem Unii Metropolii Polskich w 2005 roku. Praca ta była szeroko komentowana w środowi-

sku urbanistycznym i jest ważnym i interesującym głosem w dyskusji nad prawnymi aspektami ładu przestrzennego w Polsce.

2. Podmioty planowania przestrzennego w Polsce

2.1. Samorząd terytorialny

Samorząd terytorialny odgrywa ważną rolę w planowaniu przestrzennym współczesnego państwa. Intensywny rozwój społeczno-gospodarczy, związany z decentralizacją państwa sprawił, że planowanie przestrzenne stało się przedmiotem uwagi samorządu.

Samorząd terytorialny stanowi jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa, normowany jest w aktach prawnych najwyższego rzędu wraz z konstytucją. Zakres regulacji konstytucyjnej jest różny w różnych państwach, od umocowania badanej instytucji począwszy, aż po normowanie poszczególnych aspektów jej organizacji i funkcjonowania. W tym kontekście rozwiązania polskie sytuują się w środku tych rozwiązań². W niektórych konstytucjach można znaleźć przepisy odnoszące się do ich istoty, ale są to z reguły tylko ustalenia o zdecentralizowanym charakterze gminy.

Pełnej definicji samorządu terytorialnego nie zawierają też poszczególne ustawy. W rezultacie normatywne ustalenia nie dają podstaw do wyczerpującego określenia terytorialnych związków samorządowych. Stanowią istotny punkt wyjścia w poszukiwaniu wszystkich elementów składających się na treść rozpatrywanej instytucji prawnej. Podejmując próbę analizy istoty samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że o istocie samorządu stanowią: podmiot i przedmiot samorządu oraz sposób wykonywania przez nie administracji państwowej.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na konkretnym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Związek ten jest powołany przez państwo w celu realizacji jego zadań. Istoty samorządności nie można upatrywać, jak to czyniono jeszcze w ubiegłym stuleciu, w przeciwstawianiu interesów państwa interesom lokalnego społeczeństwa. Samorząd nie ma własnych suwerennych praw. Jedynym suwerenem jest państwo i tylko ono może przekazać określone zadania tworzonemu przez siebie związkiem terytorialnym. Samorząd nie powstaje w drodze swobodnego aktu członków założycieli. Nie może być rozwiązany aktem woli członków³.

Terytorialny związek samorządowy tworzy wyodrębniona w strukturze państwowej organizacja. Dlatego też społeczność lokalna powołuje w drodze wyborów kolegialne organy związku i one, a nie cała społeczność lokalna, wykonują całą administrację państwową. Wykonując administrację państwową,

² Art. 15-16 oraz 163-172 *Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

³ A. Piekara, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze Sp. Z.o.o., Warszawa 1998, s. 280.

pozostają pod kontrolą społeczności lokalnej. Kontrola ta nie ma z reguły bezpośredniego charakteru. Sprowadza się do aktu wyboru przedstawicielskiego organu samorządu.

Wyrazem wyodrębnienia terytorialnych związków samorządowych jest przyznawana im przez przepisy prawa osobowość prawna. Jest ona rękojmią ich samorządności. Samorządy podlegają nadzorowi organów państwa, mogą również wieść z nim spór. Ich sytuacja prawna istotnie różni się od sytuacji organów państwowych.

Przedmiotem samorządu terytorialnego jest administracja państwowa. Skoro samorząd terytorialny wykonuje zadania administracji państwowej, to może on również korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej. Wykonanie zadań administracji państwowej, z możliwością stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu.

Wykonywanie zadań administracji następuje na zasadzie decentralizacji, zakładającej samodzielne wykonywanie zadań przez terytorialne związki samorządowe. Nie oznacza to oczywiście samodzielności ograniczonej. Skoro związki samorządowe wykonują zadania państwa, ich działalność powinna pozostać pod nadzorem państwa. W rezultacie nie należy upatrywać samodzielności samorządu w całkowitym uniezależnieniu się od państwa, ale w jasnym, precyzyjnym określeniu przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu. O zakresie samorządności decydują przepisy o nadzorze. Nadzór państwa nad samorządem podnosi się do rangi podstawowego elementu podkreślającego jego istotę.

2.2. Gmina

Gmina stanowi podstawę samorządności w państwie (zob. art. 164 ust. 1 Konstytucji RP). Gmina jest podstawową częścią planowania przestrzennego.

Artykuł 1 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stanowi, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a dalej, w ustępie 2, że ile razy w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową, a także odpowiednie terytorium.

Artykuł 2 Ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że gmina pełni zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, samodzielność podlega ochronie sądowej. Gmina realizuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym. Do zakresu działania gminy należą sprawy związane z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności. Gmina wykonuje zadania w imieniu własnym, samodzielnie decyduje o swoich sprawach. Jedynym ograniczeniem tej samodzielności jest obowiązujące prawo. Gmina tak jak inne podmioty musi przestrzegać prawa.

Gmina może być uczestnikiem obrotu gospodarczego tak jak inne podmioty gospodarcze. Może posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać, zaciągać zobowiązania.

Zadania gminy i materialne środki ich realizacji określają sytuację ustrojową gminy. Zadania gminy dzieli się na własne i zlecone.

Zadania własne gminy zamykają się w zasadzie w czterech kategoriach. Są to:

- infrastruktura techniczna (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna),
- infrastruktura społeczna (szkolnictwo, ochrona zdrowia, opieka społeczna),
- porządek i bezpieczeństwo publiczne (np. ochrona przeciwpożarowa),
- ład przestrzenny i ekologiczny (planowanie przestrzenne, ochrona środowiska).

Niezależnie od zadań własnych, gmina może realizować zadania zlecone. Obowiązek realizacji zadań zleconych może być nałożony tylko w drodze ustawy i po zapewnieniu odpowiednich środków finansowych.

Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Budżet staje się jednocześnie podstawowym planem działalności gminy. Kontrolę i nadzór nad gospodarką finansową gmin sprawują izby obrachunkowe.

Zasady i tryb przeprowadzania referendum gminnego regulują przepisy Ustawy o referendum lokalnym z 15 września 2000 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 985).

Polskie ustawodawstwo przewiduje dwa rodzaje referendum: obligatoryjne oraz fakultatywne⁴.

Referendum obligatoryjne jest zwoływane w dwóch kategoriach spraw: samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji.

Referendum fakultatywne może być przeprowadzone w każdej innej sprawie ważnej dla gminy. Nie można natomiast rozstrzygać za pomocą referendum w sprawach ustawowo zastrzeżonych dla organów gminy, w tym w sprawach planowania przestrzennego. Rada jest organem o kompetencji ogólnej. Należą do niej wszystkie sprawy pozostające we właściwości gminy.

Rada decyduje o tym, co pozostawia we własnym zakresie działania, a co przekazuje innym podmiotom (organowi wykonawczemu, kierownikom jednostek organizacyjnych gminy).

Organem wykonawczym gminy jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Organ ten wykonuje zadania rady w zakresie przez nią określonym. Do zadań organu wykonawczego należą w szczególności⁵: gospodarowanie mieniem ko-

⁴ S. Michałowski, A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 83.

⁵ J. P. Tarno, K. Byjoch, J. Sulimierski, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2002, s. 24.

munalnym, wykonanie budżetu, przygotowanie projektu uchwał rady i określenie sposobu ich wykonania, sporządzenie gminnych aktów planowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 40 Ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje prawo stanowienia prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Stanowienie tych przepisów może się odbyć na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego. Zgodnie z rozwiązaniami ustawy o samorządzie gminnym, gminy mogą: tworzyć związki międzygminne, zawierać porozumienia, tworzyć stowarzyszenia.

Związki międzygminne są powoływane w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Przydatność tej formy współpracy międzygminnej w sferze planowania przestrzennego jest stosunkowo duża, choć nie może obejmować uchwalenia planów, które są aktami prawa miejscowego. Regulacja ustawy ogranicza się do określenia funkcji i zarysu struktury organizacyjnej związku. Zadania i zakres oraz tryb działania ustalają zainteresowane gminy w statucie związku. Obowiązek utworzenia związku można nałożyć na gminy tylko w drodze ustawy. W odróżnieniu od związków komunalnych, stanowiących odrębne podmioty prawa publicznego, gminy mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzania jednemu z uczestników określonych zadań (np. wspólnej obsługi obywateli przez jeden urząd). Zakres i treść porozumienia mogą być dowolnie kształtowane przez zainteresowane gminy.

Nadzór nad działalnością gminy sprawują organy rządowe: Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw budżetowych Regionalna Izba Obrachunkowa.

Jeżeli w wyniku uzyskanych informacji okaże się, że władze gminne naruszają przepisy prawa, władze nadzorcze są zobowiązane do zastosowania środków umożliwiających przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Gdy zastosowane środki ostrzegawcze i prewencyjne nie przynoszą rezultatów, organy nadzorcze są upoważnione i zobowiązane do zastosowania środków o charakterze represyjnym. Zestaw środków represyjnych otwiera możliwości stwierdzenia nieważności uchwały rady lub zarządzenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, istotnie naruszających prawo.

Stwierdzenie nieważności uchwały, na przykład przyjmującej plan miejscowy, może dotyczyć całej uchwały lub tylko jej części. W razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji RP lub ustaw Sejmu, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę, która do czasu wyborów nowych organów gminy pełni jej funkcję.

Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, burmistrz lub prezydent miasta, wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku, występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie tego organu. Do czasu wyboru nowego wójta

lub burmistrza jego funkcję pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Gwarancją ochrony samodzielności gminy jest przyznanie gminie zaskarżenia do wojewódzkiego sądu administracyjnego każdego rozstrzygnięcia organu nadzorczego, które jej dotyczy. Rozstrzygnięcie nadzorcze można zaskarżyć z powodu niezgodności z prawem. Ustawodawca przyznaje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone, możliwość zaskarżania uchwały organów gminy (zarządu i rady) do sądu administracyjnego (art. 101 Ustawy o samorządzie gminnym). Na tej zasadzie obywatele oraz inne podmioty mogą skarżyć do sądu akty planistyczne gminy⁶.

2.3. Województwo

Ważną rolę w systemie podmiotów planistycznych odgrywa województwo. W Polsce województwo występuje w podwójnej roli. Jest jednostką samorządu terytorialnego oraz jednostką osadniczego podziału terytorialnego do wykonania administracji rządowej w terenie i związku z tym siedzibą organów tej administracji.

Stosownie do art. 1 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r. (tekst jedn. Dz. U. Nr 142, poz. 1590 z póź. zm.), mieszkańcy województwa tworzą regionalną wspólnotę samorządową. Utworzenie województw w nowym kształcie ustrojowym i terytorialnym to regionalizacja Polski oraz przystosowanie jej struktur do ogólnoeuropejskich struktur rozwojowych. W regionach programowany jest rozwój gospodarczy i przestrzenny⁷. Tak określone założenia ustrojowe rzutują na określenie zadań. Zadania te koncentrują się wokół funkcji o znaczeniu regionalnym. Ograniczają się one do trzech kategorii spraw: kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego, pobudzenia aktywności gospodarczej oraz zachowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

Gospodarka finansowa województwa jest kształtowana podobnie jak w gminie. Jest realizowana samodzielnie, a jej podstawę tworzy budżet (plan finansowy województwa). Dochodami własnymi województwa są przede wszystkim udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, w wysokości określonej odrębną ustawą, oraz dochody z majątku własnego bez subwencji i dotacji celowych z budżetu państwa, które mogą, ale nie muszą być przyznawane.

Ustawodawca przyjmuje, że mieszkańcy województwa podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w drodze wyborów i referendum) lub za pośrednictwem organów samorządu wojewódzkiego. Z inicjatywą zwołania referendum może wystąpić sejmik wojewódzki lub grupa mieszkańców uprawnionych do głosowania.

⁶ T. Grzeszczyk, *Zamówienia publiczne gmin: ustawa o zamówieniach publicznych*, Wydawnictwo Zakomycze S.C., Kraków 1995.

⁷ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2001, s. 136.

Organem stanowiącym i kontrolnym województwa ustawodawca czyni sejmik województwa. Sejmikowi nie przysługuje domniemanie kompetencji we wszystkich sprawach pozostających we właściwości samorządu wojewódzkiego.

Kompetencje sejmiku wynikają z przepisów ustaw i ustaleń statutu. Obejmują katalog spraw o zasadniczym znaczeniu w realizacji celu samorządu terytorialnego, takich jak:

- uchwalenie strategii rozwoju województwa oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- uchwalenie i kontrola wykonania budżetu,
- stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu województwa,
- powoływanie i odwoływanie organu wykonawczego,
- podejmowanie uchwał w ważniejszych sprawach majątkowych województwa.

Organizacja pracy sejmiku i kierowanie jego obradami należą do kompetencji przewodniczącego sejmiku i do jednego z trzech jego zastępców. Sejmik województwa może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań, z tym że w celu kontroli działalności zarządu województwa oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych jest zobligowany powołać komisję rewizyjną.

Regulacja prawna statusu radnego nie odbiega od standardowych rozwiązań dotyczących osób wykonujących mandat przedstawicielski. Mandatu radnego województwa nie można łączyć z mandatem radnego powiatu i gminy oraz posła czy senatora.

Organem wykonawczym województwa jest pięcioosobowy zarząd województwa. Członkostwa zarządu nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej, z mandatem radnego gminy i powiatu ani z mandatem posła i senatora.

Do zadań zarządu województwa należy w szczególności: wykonywanie uchwał sejmiku, przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa, kierowanie, koordynacja i kontrola działalności wojewódzkich jednostek organizacyjnych. Przewodniczącym zarządu jest marszałek województwa. Marszałek organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa, a także reprezentuje je na zewnątrz. Zarząd województwa wykonuje zadania za pomocą aparatu pomocniczego, urzędu marszałkowskiego oraz wojewódzkich jednostek samorządowych⁸.

Województwo samorządowe może stanowić własne prawo. Akty prawa miejscowego mogą być stanowione na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego, wyłącznie przez sejmik wojewódzki.

Nadzór nad działalnością województwa jest sprawowany wyłącznie z punktu widzenia kryterium legalności, a więc zgodności z prawem. Organy nadzoru

⁸ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 68.

mogą wkraczać w działalność województwa tylko w przypadkach określonych ustawami, a podstawą takich działań jest rzetelna informacja. Ustawodawca zobowiązuje marszałka województwa do przekładania odpowiednio wojewodzie i Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwał podjętych przez sejmik i zarząd województwa. Ustawodawca przyznaje obywatelom możliwość wpływu na kontrolę legalności uchwał organów województwa z zakresu administracji publicznej.

2.4. Powiat

Powiat tworzą z mocy prawa mieszkańcy lokalnej wspólnoty samorządowej. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustalenie granic powiatu następuje poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład powiatu, a zmiana jego granic jest dokonywana w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Może również zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na obszarze którego znajduje się terytorium powiatu. W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami.

Organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu, wybierane w głosowaniu powszechnym poprzez wybory lub referendum. Działalność organów powiatu jest jawna. Jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu.

Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu, z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym. Radni są wybierani w wyborach bezpośrednich. W skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie piętnastu – w powiatach liczących do 40 tys. mieszkańców, oraz po dwóch na każde kolejne 20 tys. mieszkańców, ale nie więcej niż dwudziestu dziewięciu radnych. Odwołanie rady powiatu przed upływem kadencji następuje w drodze referendum powiatowego.

Rada powiatu wybiera ze swego grona przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczać do wykonywania swoich zadań wice-

przewodniczącego. Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu. W skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od 3 do 5 osób, w tym starostę i wicestarostę.

Powiat prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu powiatu. Budżet ten jest planem finansowym obejmującym dochody i wydatki powiatu. Jest on uchwalany przez radę powiatu na rok kalendarzowy, zwany „rokiem budżetowym”. Kontrolę gospodarki finansowej powiatu sprawuje Regionalna Izba Obrachunkowa.

Nadzór nad działalnością powiatu sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda. Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania powiatu.

3. Podsumowanie

W dniu 7 lipca 1994 r. uchwalono Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta była próbą dostosowania planowania przestrzennego do wymagań gospodarki rynkowej i rozwiązań powszechnie przyjętych w Europie. Z mocy Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtują ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego.

U podstaw nowych rozwiązań prawnych leży zasada rozdziału zadań i kompetencji samorządu terytorialnego i państwa. Ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy do zadań własnych gminy. Gmina samodzielnie realizuje te zadania, nie oznacza to jednak całkowitego uniezależnienia gminy od państwa. Gmina, funkcjonując w strukturze państwa, sprawuje administrację publiczną w sposób zdecentralizowany. Decentralizacja daje możliwość wywierania wpływu na działalność podmiotów, w stosunku do których nastąpiło przekazanie zadań i kompetencji.

Ustawodawca oddziela kształtowanie polityki przestrzennej państwa od jej realizacji. Kształtowanie polityki przestrzennej rezerwuje organom państwa, a odpowiedzialnymi czyni Radę Ministrów, właściwych ministrów oraz inne naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz wojewodów. W świetle rozwiązań prawnych następuje „urządowienie” polityki przestrzennej państwa. Ustawodawca tworzy system aktów prawnych z przewagą zależności jednostronnych. Studium zagospodarowania przestrzennego województwa jest sporządzane „w oparciu o koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” (art. 57 ust. 1 ustawy), a wojewódzkie programy zawierające zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych wymagają „uzgodnienia z ministrem gospodarki przestrzennej i budownictwa oraz innymi

właściwymi naczelnymi i centralnymi organami administracji państwowej” (art. 59 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r.)⁹.

Planowanie staje się elastycznym instrumentem kreowania rozwoju przestrzennego. Zrywa się z praktyką obligatoryjności sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego. Regułą jest, że gmina może, ale nie musi uchwalić miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Może taki plan sporządzić tylko dla części obszaru. Tam, gdzie nie ma planu, decyzje dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu podejmowane są na podstawie ustawy. Zmienia się też wewnętrzna struktura planowania miejscowego. Znosi się podział na plany ogólne i szczegółowe. Rezygnuje się z opracowania założeń do planu. Wprowadza się natomiast studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania kraju.

Ustawodawca odchodzi od hierarchicznej struktury planów gospodarki przestrzennej. Wyrazem tego jest nazewnictwo dotyczące aktów planowania. Pojęcie „plan” rezerwowane jest wyłącznie dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu ustanawiającego przepisy gminy. Akty planowania na szczeblu regionalnym (wojewódzkim) oraz krajowym noszą nazwę koncepcji i programów państwowych. Nie mają mocy powszechnie obowiązującej. Zawierają ustalenia oferty kierowane do gminy i w trybie negocjacji podejmowane oraz wprowadzane do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Przekształcenia te powodują, że w procesie planowania przestrzennego funkcjonują obok siebie równorzędni partnerzy: państwo, gmina i obywatel, a planowanie staje się przede wszystkim ciągiem negocjacji i nie jest wyłącznie dyrektywnym dysponowaniem przestrzenią.

Bibliografia

1. Brzeziński W.: *Polskie prawo budowlane*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1995.
2. Ciesielska M.: *Polityka prawna planowania przestrzennego*. PWSZ w Przemyśle, Przemyśl 2005.
3. Grzeszczyk T.: *Zamówienia publiczne gmin: ustawa o zamówieniach publicznych*. Wydawnictwo Zakamycze S.C., Kraków 1995.
4. Jędraszko A.: *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – Drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Wyd. PLATAN, Kryspinów 2005.
5. Kisiel W.: *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2003.
6. Lioński Z.: *Samorząd Terytorialny RP*. Warszawa 2001.
7. Michałowski S., Pawłowska A.: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.

⁹ Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.).

8. Niewiadomski Z.: *Nowe prawo o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym*, 2003.
9. Ofiarski Z., Mokrzyć M., Rutkowski B.: *Reforma Samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjno-prawne*. Wydawnictwo Zchodnie Centrum Organizacji, Szczecin-Zielona Góra 2002.
10. Piekara A., Niewiadomski Z.: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o.o., Warszawa 1998.
11. Tarno J.P., Byjoch K., Sulimierski J.: *Samorząd terytorialny w Polsce*. Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2002.
12. Zacharko L.: *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.

S u m m a r y

Złożono w Oficynie Wydawniczej w czerwcu 2009 r.