

Recenzenci

prof. dr hab. Zbigniew Ziło
prof. dr hab. Bazyli Poskrobko

Zespół autorski

Leszek Kupiec, Alicja Gołębiowska rozdział I
Leszek Kupiec, Tadeusz Truskolaski ... rozdział II
Leszek Kupiec rozdział III
Leszek Kupiec, Tadeusz Truskolaski ... rozdział IV
Leszek Kupiec, Marzanna Poniatowicz,
Marek Proniewski, Alicja Gołębiowska,
Tadeusz Truskolaski rozdział V
Tadeusz Truskolaski rozdział VI
Marzanna Poniatowicz rozdział VII
Marek Proniewski rozdział VIII
Leszek Kupiec, Anna Święcicka rozdział IX

Copyright © by Uniwersytet w Białymstoku
Białystok 1999

ISBN 83-87884-13-8

Korekta

Katarzyna Kaniuka

Skład komputerowy

Stanisław Żukowski

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku

15-097 Białystok, ul. M. Skłodowskiej-Curie 14

tel. (085) 45 70 58, 45 70 59

Drukarnia **LIBRA** PPHUW

Białystok, ul. Mazowiecka 33, tel. 74 22 633

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
I. Pojęcie regionu	9
II. Struktura regionu	21
III. Powiązania przestrzenne regionu	31
IV. Pojęcie, istota i zakres ekonomiki regionalnej	37
V. Zakres i metody badawcze w gospodarce przestrzennej	48
VI. Gospodarka przestrzenna przedmiotem działania samorządów terytorialnych	63
VII. Finansowanie rozwoju regionalnego	77
VIII. Rola kapitału ludzkiego w ekonomice regionalnej	94
IX. Znaczenie instytucji „business environment” dla rozwoju regionów	100
Bibliografia	107
Załącznik 1. Uproszczona tabela kompetencyjna powiatów i województw	116

VI. Gospodarka przestrzenna przedmiotem działania samorządów terytorialnych

1. Charakterystyka samorządu terytorialnego w Polsce

Obecne systemy władzy lokalnej są dziedzictwem historycznego rozwoju instytucjonalnego form terytorialnej organizacji społeczeństwa. Władzę lokalną należy utożsamiać z samorządem terytorialnym rozumianym jako określoną formę organizacji życia publicznego gminy, stanowiącej podstawową jednostkę terytorialną kraju¹. Samorząd terytorialny ma ustawowo nadane prawa do sprawowania władzy lokalnej². Do najważniejszych przyczyn ożywienia problematyki lokalnej, na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, zalicza się:

- eskalację konfliktów w gospodarowaniu przestrzenią;
- tworzenie nowego potencjału i źródeł wspomagania rozwoju społecznego;
- poprawę wykorzystania niektórych cech lokalności w procesach innowacji i rozwoju ekonomicznego;
- znaczenie rozwoju lokalnego dla przyspieszenia procesu transformacji systemowej w Polsce³.

¹ Samorząd terytorialny w Polsce spotkał się z poparciem wielu instytucji europejskich, które wspierają go finansowo i pomagają w jego rozwoju. Podstawową rolę odgrywają przede wszystkim: Rada Europy, Fundacja France – Pologne, Polska Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Bardzo ważną rolę odgrywają: Związek Miast Polskich, Unia Metropolii, Unia Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich, Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego.

² J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1997, s. 24.

³ Por. W. Maik, *Nowe ujęcia kwestii lokalnej w teorii społecznej i praktyce planistycznej*, w: *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, pod red. W. Kosiedowskiego, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1995, s. 24.

Ponadto gminy i ich samorządy mają lepsze rozeznanie odnośnie podstawowych problemów o charakterze lokalnym, a ich działania są racjonalniejsze ekonomicznie od ekologicznych działań prowadzonych bezpośrednio przez państwo.

Zadania i formy organizacyjne życia publicznego w gminie zostały określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku⁴. Gmina, jako całość, uzyskała osobowość prawną. Do zakresu działania gminy został zakwalifikowany ogół spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Organy samorządowe zostały wyraźnie wyodrębnione od centralnych i terenowych organów administracji rządowej. Wyodrębniony został majątek gminy, określono warunki prawne i zakres gospodarowania mieniem komunalnym. Do podstawowych obowiązków gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty terytorialnej.

Nowe unormowania różnią się od poprzednich przede wszystkim następującymi elementami⁵:

- mieszkańcy gminy z mocy prawa uznani zostali za wspólnotę samorządową;
- upodmiotowienie gminy wyraża się w możliwości uchwalania własnego budżetu, a więc daje możliwość prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej;
- została ustanowiona sądowa ochrona podmiotowości gminy, jako istota samorządu terytorialnego.

Gmina może więc samodzielnie decydować w zasadniczych sprawach lokalnych, do których należą przede wszystkim:

- uchwalenie programów gospodarczych;
- uchwalenie budżetu gminy, przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej gminy i udzielanie absolutorium samorządowi;
- uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

⁴ Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990r., Dz. U. Nr 16, poz. 95.

⁵ B. Ryś, *Rozwój polskiej samorządności lokalnej w latach 1989-1995*, Zeszyty Naukowo-Dydaktyczne PWSH, Warszawa 1996, s. 14-15, por. także Dz. U. 1983, Nr 41, poz. 185.

- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu⁶.

Wyposażenie gminy w osobowość cywilnoprawną pociąga za sobą konieczność wyodrębnienia mienia komunalnego. Majątek komunalny jest podstawą samorządności gmin. Gmina prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie własnego budżetu odrębnego od budżetu państwa, będącego podstawowym planem jej działalności na rok kalendarzowy⁷.

2. Kompetencje i obowiązki zarządu terytorialnego związane z gospodarką przestrzenną

2.1. Podmioty uczestniczące w gospodarce przestrzennej

Gospodarka przestrzenna obejmuje całokształt zjawisk dotyczących gospodarowania w przestrzeni i przestrzeni. Jest to system złożony z dwóch rodzajów elementów:

- biernych – elementy stacjonarne oraz wiążące;
- czynnych – podmioty gospodarcze i regulatory systemu.

Do elementów czynnych gospodarki przestrzennej zaliczamy podmioty publiczne i niepubliczne. Rozróżnienie podmiotów publicznych i pozostałych odgrywa zasadniczą rolę przy opracowywaniu i realizacji planów zagospodarowania przestrzennego. Podmioty publiczne dokonując inwestycji publicznych, głównie z zakresu infrastruktury i usług publicznych, działają opierając się na publicznych środkach finansowych i na publiczne ryzyko. Dlatego też cały proces inwestycji odbywa się pod kontrolą publiczną, rządową lub samorządową⁸. Wśród regulatorów systemu wyróżniamy między innymi organy samorządu terytorialnego: rady gmin, za-

⁶ E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 84-85. Por. także Art. 1, 2 Ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95, tekst jednolity Dz. U. Nr 13, poz. 205, 1996 r.

⁷ R. Broll, *Gospodarka lokalna*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego, Wrocław 1995, s. 19.

⁸ *Poradnik. Gospodarka przestrzenna gmin*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział w Krakowie, Llewelyn – Davies, London, t. VII *Kontrola i nadzór w gospodarce przestrzennej*, Kraków 1996, s. 6.

rządy gmin, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, starostów.

Zadania związane z gospodarowaniem przestrzennym w myśl ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wykonują zarówno organy administracji samorządowej, jak i rządowej. Zastosowane zmiany polegają przede wszystkim na przemodelowaniu kompetencji związanych z kształtowaniem i realizacją polityki przestrzennej na terenie województwa. Od 1 stycznia 1999 r. zostają zmienione kompetencje związane z kształtowaniem i realizacją polityki przestrzennej na terenie województwa – będzie to sfera oddziaływania organów samorządu wojewódzkiego. Został przywrócony, w systemie aktów terytorialnego planowania przestrzennego planu zagospodarowania przestrzennego województwa, nie mającego jednak charakteru aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego). Taki status będzie nadal miał tylko plan miejscowy, uchwalany przez radę gminy. Na szczeblu województwa plan powinien zastąpić studium przestrzennego rozwoju województwa. W planie powinny być zawarte przede wszystkim zadania samorządu wojewódzkiego, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, wynikające z programów służących realizacji takich celów, a także określone obszary, na których zadania te będą realizowane⁹. Nowe zadania organów samorządu terytorialnego wynikają z ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (por. załącznik 1).

⁹ M. Górski, *Zadania związane z gospodarowaniem przestrzenią*, w: *Reforma administracji publicznej. Materiały szkoleniowe* – z. 15, *Zagospodarowanie przestrzeni i prawo budowlane. Tabele kompetencyjne*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Departament Reform Ustrojowych Państwa, Warszawa 1998.

2.2. Zadania gminy w zakresie gospodarki przestrzennej¹⁰

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą podjąć uchwałę o utworzeniu związku międzygminnego (związek komunalny). Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Idea samorządu terytorialnego może być wspierana poprzez utworzone z inicjatywy gminy stowarzyszenia (art. 64, 65 i 84)¹¹. Zadania gminy w Polsce wyznaczają zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do ich realizacji. Zadania gminy można podzielić na: własne, zlecone (poruczone) i powierzone na mocy porozumień.

Zadania własne gmina wykonuje w imieniu własnym, na własną odpowiedzialność i z własnych środków. Zadania te koncentrują się wokół gospodarki komunalnej oraz określonych usług socjalnych w zakresie oświaty, ochrony zdrowia i opieki społecznej. Zadania własne gminy dzielimy na zadania własne obligatoryjne, czyli wykonywane z mocy ustaw, oraz fakultatywne, prowadzone z własnej inicjatywy gminy.

W przepisach art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym wymieniono katalog ważniejszych zadań własnych gminy. Nie jest to jednak wyczerpujące. Rzeczywista treść zadań i kompetencji gminy wynika dopiero z ustaw szczególnych. Rolę i znaczenie przepisu art. 7 ustawy samorządowej sprowadzić można do stwierdzenia, iż jego unormowanie określa najważniejsze zakresy spraw (dziedzin), których powinny dotyczyć zadania i kompetencje gmin.

¹⁰ Zadania gmin wynikają z następujących aktów prawnych: Ustawa z 08.03.90 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95); zmiana ustawy o systemie oświaty z 1993 i 1995 r.; zmiana ustawy o pomocy społecznej z 1993 r. W katalogu zadań gminy znalazły się m.in.: prowadzenie żłobków, gminnych domów pomocy społecznej, ośrodków opiekuńczych itp.; ustawa z 2.07.94 r. o najmie lokali mieszkaniowych i dodatkach mieszkaniowych Dz.U. Nr 105, poz. 509 – na gminę spadł obowiązek wypłacania dodatków mieszkaniowych dla najemców o niższych dochodach; Rozporządzenie Rady Ministrów z 13.07.93 r. w sprawie określania zasad i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazywane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazywania (Dz.U. Nr 65, poz. 309), tzw. program pilotażowy; ustawa z 24.11.96 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach publicznych (Dz.U. Nr 141, poz. 692).

¹¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, op. cit.

Zadania własne, które określa ustawa o samorządzie terytorialnym, zamykają się w zasadzie w pięciu kategoriach spraw, związanych z:

- 1) infrastrukturą techniczną (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna itp.);
- 2) infrastrukturą społeczną (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna itd.);
- 3) porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne itd.);
- 4) ładem przestrzennym i ekologicznym (gospodarka terenowa, ochrona środowiska itp.);
- 5) gospodarką finansową, choć wpływ jej jest nieco mniejszy.

Wyliczenie dokonane przez ustawodawcę, jako wyliczenie przykładowe, ma również znaczenie normatywne. Dziedziny w nim objęte ściśle korespondują z podziałami dziedzin ustawodawstwa prawa publicznego, gdzie znajdują się dokładnie określone zadania, cele, rezultaty, a także właściwe kompetencje znajdujące się w gestii gminy lub innych podmiotów administracji. Muszą one być sformułowane jednoznacznie. Jeżeli w drodze przepisów szczególnych nie można ustalić do kogo należy konkretna sprawa o znaczeniu lokalnym, to w świetle art. 6 ustawy o samorządzie należy przyjąć domniemanie, że właścicielką w danej sprawie publicznej jest gmina.

Jest to zgodne z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, która w art. 4.2 oraz 4.4 wyraźnie zastrzega¹²: „Społeczności lokalne mają – w zakresie ustalonym ustawą – pełną swobodę działania w każdej dziedzinie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych podmiotów władzy. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym są w zasadzie całkowite i nienaruszalne. Mogą być kwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym ustawą.”

Do realizacji zadań zleconych (poruczonych) państwo może zobligować gminę, przydzielając na ten cel odpowiednie środki finansowe. Są to także zadania inwestycyjne wynikające z prowadzonej przez państwo polityki regionalnej, zmierzające do niwelowania

¹² Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994 r. Nr 124, poz. 607.

dysproporcji terytorialnych w zakresie wyposażenia infrastrukturalnego.

Zadania powierzone na mocy porozumień należą do zakresu administracji rządowej i są wykonywane przez gminę na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej. Państwo zapewnia na realizację tych zadań odpowiednie środki finansowe.

Samorząd terytorialny, należący do podmiotów gospodarujących na terenie gminy, spełnia funkcje koordynacyjno-regulacyjne, polegające na kształtowaniu korzystnych dla całej gminy relacji między podmiotami gospodarki lokalnej.

2.3. Polityka przestrzenna gminy

Ważnym elementem prowadzenia przez organy samorządowe gospodarki przestrzennej jest studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy¹³. Jest to dokument niejako poprzedzający miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Głównymi uwarunkowaniami, które uwzględnić się przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są: dotychczasowe przeznaczenie i zagospodarowanie terenów, występowanie terenów i/lub obiektów chronionych, stan i funkcjonowanie środowiska przyrodniczego i kulturowego, prawa własności gruntów i jakości życia mieszkańców oraz zadania służące realizacji ponadlokalnych celów.

Głównymi elementami, które należy określić w studium są¹⁴: obszary, objęte ochroną środowiska przyrodniczego i kulturowego, rolniczej przestrzeni produkcyjnej, obszary wymagające ewentualnych przekształceń lub rekultywacji (regeneracji), obszary przeznaczone pod zabudowę i przewidziane do zorganizowanej działalności inwestycyjnej, kierunki rozwoju komunikacji i infrastruktury technicznej (np. oczyszczalnie ścieków), wreszcie obszary, dla których sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe. Studium zostaje uchwalone przez radę gminy, przy czym nie jest ono przepisem gminnym i nie stanowi podstawy do

¹³ Por. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 89, poz. 415.

¹⁴ Por. tamże.

wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

2.4. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Wzmocniona pozycja samorządu terytorialnego jest współbieżna z rosnącą rolą i znaczeniem planowania przestrzennego. Zadania samorządu znajdują swoje miejsce w aktach planowania. Nie można efektywnie zaspokajać potrzeb publicznych bez ich wcześniejszego planowania. Planowanie przestrzenne nie jest jedynym rodzajem planowania, ale na tyle znaczącym, że w warunkach współczesnego państwa urasta do roli podstawowej prawnej formy określania działań zamierzonych przez władze publiczne. Szczególne znaczenie planowanie to odgrywa w warunkach transformacji ustrojowej w Polsce, ponieważ z uwagi na zanik planowania społeczno-gospodarczego planowanie przestrzenne odgrywa decydującą rolę¹⁵.

Zadania z zakresu planowania przestrzennego na obszarze gminy należą do jej zadań własnych. Gmina więc podejmuje je i realizuje samodzielnie. Jej organy decydują o podjęciu prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, o jego treściach i terytorialnym zakresie obowiązywania.

Organem właściwym do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie przystąpienia do sporządzania planu jest rada gminy. Rada w drodze uchwały określa granice obszaru objętego planem, przedmiot i zakres jego ustaleń. Uchwałę tę rada podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanego podmiotu¹⁶.

Z wnioskiem o sporządzenie planu może wystąpić obywatel lub określona jednostka organizacyjna, nie mająca obowiązku wykazywania swojego interesu prawnego czy faktycznego¹⁷. Plan ma charakter normatywny, a obywatel nie ma w świetle przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym inicjatywy uchwałodawczej,

¹⁵ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, KPZK PAN, Warszawa 1994, s. 40.

¹⁶ Por. Z. Niewiadomski, D. Strembicka, *Zagospodarowanie przestrzenne*, PAN, Warszawa 1994, s. 16.

¹⁷ Por. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 89, poz. 415.

należy więc przyjąć, że rada nie ma obowiązku podjęcia uchwały w związku z każdym zgłoszonym wnioskiem¹⁸.

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządza zarząd gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest sporządzany na koszt gminy, dotyczy to zarówno planu sporządzanego fakultatywnie, jak i obligatoryjnie, łącznie ze sporządzeniem planu przez wojewodę. Gmina ponosi także koszty zmiany planu. Wyjątkiem od tej zasady jest plan sporządzany dla obszaru, na którym przewiduje się realizację programów rządowych. Koszty sporządzenia tego planu ponosi budżet państwa¹⁹.

Należy podkreślić, iż naruszenia procedury planistycznej z wyrażonej woli ustawodawcy traktowane są jako istotne naruszenia prawa. Skutkuje to nieważnością uchwały rady gminy w całości lub części. O nieważności uchwały orzeka organ nadzoru, czyli wojewoda, na zasadach określonych w przepisach ustawy o samorządzie terytorialnym²⁰.

2.5. Uwarunkowania zabudowy i zagospodarowania przestrzennego gminy

Realizacja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga aktu indywidualnego – decyzji administracyjnej, konkretyzującej ustalenia planu zarówno do przedmiotu, jak i podmiotu. Aktem tym jest w świetle rozwiązań ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²¹.

Wszystkie budowle, dla których przepisy prawa budowlanego przewidują obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę, muszą być poprzedzone decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²². Gdy decyzja taka zostanie wydana dla obiektu realizowanego

¹⁸ Por. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, op. cit.

¹⁹ Por. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, op. cit.

²⁰ Por. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, op. cit.

²¹ Por. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, op. cit.

²² Z. Niewiadomski, D. Strembicka, *Zagospodarowanie przestrzenne...*, op. cit., s. 37.

na obszarze objętym planem miejscowym, wówczas warunki wynikające z ustaleń takiego planu wystarczy uzupełnić o postanowienia wynikające z przepisów szczególnych i warunki odnoszące się do przedmiotu postępowania. Następnie można wydać w tej sprawie stosowną decyzję. Jeżeli natomiast wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczy obszaru, dla którego nie uchwalono miejscowego planu, postępowanie należy rozpocząć od sprawdzenia, czy dla danego terenu ustalono ustawowo obowiązek sporządzania owego planu. Jeśli tak, to wstrzymuje się decyzję. Jeśli nie, to wydanie decyzji można zawiesić na okres 12 miesięcy od dnia ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania planu. Po tym czasie należy stosować procedurę jak w przypadkach, kiedy plan miejscowy nie musi być sporządzany. Wówczas projekt decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przygotowuje osoba posiadająca uprawnienia urbanistyczne.

Skomplikowany tryb wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu odnosi się do niewielkiej części terenów gminy. Wynika to stąd, iż część terenów objęta już jest planowaniem z mocy przepisów ustawowych, a dla części rada gminy ustanowi dopiero przepisy gminne.

Wykaz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów wydawanych bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi być przedstawiony radzie gminy nie rzadziej niż raz w roku. Uwarunkowania jakie zostały ustalone, mogą być przedmiotem zainteresowania wielu osób. W ustawie ustalono, iż wszystkie te osoby mogą złożyć wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, i jeśli tylko ich zamierzenia nie są sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²³. O wydaniu decyzji zawiadamia się właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, oraz pozostałe osoby otrzymujące decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jeśli jedna z osób, które otrzymały decyzję dostanie pozwolenie na budowę, to pozostałe osoby muszą zostać o tym powiadomione.

Dużego znaczenia nabiera ustalony w ustawie obowiązek prowadzenia i stałego aktualizowania rejestru wydawanych decyzji o wa-

²³ Tamże, s. 38.

runkach zabudowy i zagospodarowania, a także rejestru decyzji związanych z zagospodarowaniem terenów, a przesyłanych do wiadomości gminy. Obowiązkiem prowadzenia rejestru obarczono wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

3. Samorząd powiatowy

Zgodnie z zasadą samostanowienia, samorząd terytorialny powinien funkcjonować również w innych – poza gminą, zachowującą znaczenie podstawowe – jednostkach ponadlokalnych, umożliwiając sprawną realizację zadań publicznych.

Powiaty, będąc pomostem między gminą a administracją rządową, powinny poszerzyć zakres samorządu terytorialnego. Nie mają jednak żadnych prerogatyw kierownictwa lub protektoratu nad gminą. Istotne funkcje powiatu sprowadzają się m.in. do²⁴:

- 1) szkolnictwa ponadpodstawowego, szkolnictwa artystycznego I i II stopnia oraz szkolnictwa podstawowego specjalnego;
- 2) ochrony zdrowia, w tym publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz inspekcji sanitarno-epidemiologicznej;
- 3) pomocy społecznej;
- 4) budowy i utrzymania dróg oraz komunikacji;
- 5) kultury, kultury fizycznej i turystyki;
- 6) scalenia i wymiany gruntów oraz wywłaszczenia nieruchomości;
- 7) urbanistyki i nadzoru budowlanego;
- 8) gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody oraz rybactwa śródlądowego;
- 9) porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- 10) ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i ich skutkom;
- 11) promowania działalności gospodarczej, zwalczania bezrobocia i aktywizacji zawodowej;
- 12) ochrony praw konsumenta;
- 13) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

²⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 578, rozdz. 2, art. 4.

W zestawie tak określonych zadań szczególne znaczenie dla ekonomiki regionalnej mają funkcje związane z infrastrukturą, ochroną środowiska i przyrody oraz promowaniem działalności gospodarczej.

Powołanie powiatu umożliwi zniesienie urzędów rejonowych i pozwoli na przechodzenie większości ich pracowników do samorządu powiatowego. Utworzenie samorządowych powiatów oznacza dokończenie reformy z 1990 roku – pozwoli to na przejęcie kontroli, przez społeczności lokalne, nad tymi wszystkimi zadaniami publicznymi o miejscowym charakterze, które zbyt długo pozostają w gestii administracji rządowej.

4. Województwo samorządowo-rządowe

Utworzenie samorządów wojewódzkich jest nierozdzielnie związane z reformą administracyjną kraju. W zdecentralizowanym modelu trójszczeblowym można stworzyć silne gospodarczo i społecznie województwo samorządowe, w którym samorząd regionalny byłby odpowiedzialny za kształtowanie i realizację polityki rozwoju regionu²⁵.

Silne i duże regiony to nie tylko potencjalni partnerzy do rozwoju współpracy na szczeblu krajowym, ale przede wszystkim w skali europejskiej. Rozwój samorządności wojewódzkiej powinien przyczynić się do efektywniejszego wykorzystania miejscowych zasobów. Reforma administracyjna musi iść w parze z decentralizacją finansów publicznych. Wojewodowie w układzie 49 województw byli pod tym względem całkowicie ubezwłasnowolnieni.

Województwo w nowym systemie administracyjnym powinno przyczynić się do:

- przeniesienia wielu zadań i problemów regionalnych z centrum do województw, i tym samym skupienie aktywności władz centralnych na kwestiach strategicznych, co powinno także pozytywnie oddziaływać również na regiony;
- stworzenia samorządu terytorialnego mogącego prowadzić politykę regionalną i wykonywać zadania, które posiadają znaczenie

²⁵ G. Gorzelak, *Znowu o decentralizacji terytorialnej organizacji kraju*, Warszawa 1998 (maszynopis).

ponadlokalne, a jednocześnie nie mają charakteru ogólnokrajowego;

- przekształcenia systemu finansów publicznych, w szczególności poprzez zmianę proporcji między sumą budżetów samorządu terytorialnego a PKB;
- zwiększenia możliwości przystosowawczych struktur samorządu terytorialnego do standardów Unii Europejskiej, co umożliwi wykorzystanie instrumentów prawnych i ekonomicznych funkcjonujących w Unii a służących rozwojowi regionalnemu i współpracy międzyregionalnej.

W ustroju zdecentralizowanym, opartym na dominacji samorządu terytorialnego, przyjęcie powyższej koncepcji jest równoznaczne z akceptacją tezy, iż władzą administracji ogólnej powinny być zarówno organy samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej. Na szczeblu regionalnym działają dwie struktury administracji publicznej i dwa jej organy – zarząd województwa z marszałkiem jako przewodniczącym oraz wojewoda. Jednocześnie samorząd wojewódzki nie narusza samodzielności samorządów lokalnych, a organy samorządu wojewódzkiego nie są organem nadzoru kontroli, ani organami odwoławczymi w stosunku do innych jednostek samorządu terytorialnego.

Według Ustawy o samorządzie terytorialnym w województwie, region (województwo), jako element ustroju terytorialnego państwa, oznacza zarówno jednostkę samorządu terytorialnego oraz jednostkę podziału terytorialnego kraju dla wykonywania administracji publicznej (art. 1). Władza samorządowa należy do regionalnej wspólnoty samorządowej, którą z mocy prawa tworzy ogół mieszkańców województwa. W województwie posiadającym pełną strukturę samorządu terytorialnego, jak i przedstawiciela rządu w osobie wojewody, obie władze działają w granicach określonych przez ustawy²⁶, z tym że wojewoda na mocy przepisów przedkładanych projektów sprawuje nadzór nad legalnością działania samorządu wojewódzkiego. W celu uniknięcia sporów kompetencyjnych pomiędzy władzami samorządowymi i administracją rządową województwa przyjęto domniemanie kompetencji na rzecz samorządu wojewódzkiego. Stra-

²⁶ Drugim rozpatrywanym aktem prawnym jest Ustawa o administracji rządowej w województwie.

tegia wraz z polityką rozwoju regionu tworzą zasady postępowania zarówno dla władz samorządowych województwa, będących administracją rozwoju ekonomicznego, jak i podmiotów gospodarczych oraz społecznych, a także ogółu mieszkańców regionu.

Polityka rozwoju regionu wymaga szeregu szczegółowych, wzajemnie uzupełniających się zadań (wyliczenie zadań zawiera przepis art. 11 ust. 2 projektu). Podstawą realizacji polityki regionu winien być plan regionalny, wyznaczający przestrzenno-czasową rozpiętość strategii regionalnej, oraz skoordynowane z nim programy wojewódzkie, w tym długookresowe programy inwestycyjne, będące podstawą do sterowania działalnością w dziedzinie gospodarki, ekologii, kultury, oświaty oraz infrastruktury społecznej i technicznej²⁷.

²⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 631, art. 11 ust. 3.