

Waldemar A. Gorzym-Wilkowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**POLITYKA PRZESTRZENNA POWIATU
– MOŻLIWOŚCI I OGRANICZENIA
(STUDIUM NA PODSTAWIE POWIATÓW
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO)**

Jednym z podstawowych mechanizmów wpływania przez władze publiczne na kierunki i mechanizmy rozwoju regionalnego i lokalnego jest kształtowanie przestrzeni. Charakter i struktura przestrzeni – zarówno geograficznej (naturalnej), jak i społeczno-ekonomicznej (antropogenicznej) – w istotny sposób wpływa na warunki życia mieszkańców konkretnego miejsca lub obszaru oraz na jego atrakcyjność dla przedsiębiorczości. Szczególnie ważne są składniki przestrzeni, trwale związane z konkretnym miejscem i określające jego cechy fizyczne i funkcjonalne. Składniki takie określane są mianem zagospodarowania przestrzennego. Stąd też jedną z ważniejszych płaszczyzn działania władz publicznych wszystkich szczebli jest polityka przestrzenna. Przez pojęcie to należy rozumieć uporządkowaną i ukierunkowaną działalność dotyczącą relacji zachodzących pomiędzy rozmieszczeniem terenów a istniejącymi na nich obiektami, pozostającymi w zróżnicowanym użytkowaniu [Malisz 1984, s. 38]. Istotą polityki przestrzennej jest określenie pewnych celów, a następnie ich skoordynowana realizacja za pomocą instrumentów (sposobów i środków) pozostających w dyspozycji danego podmiotu publicznego [Gorzym-Wilkowski 2006, s. 21].

Wśród instrumentów polityki przestrzennej szczególne miejsce zajmuje planowanie przestrzenne. Planowanie to polega na ustalaniu przez uprawniony podmiot publiczny przeznaczenia i sposobu zagospodarowania poszczególnych obszarów. Z tego względu jest ono głównym, oczywistym narzędziem formułowania celów polityki przestrzennej, czyli określania pożądanej struktury przestrzennej pewnego obszaru. Jednocześnie natomiast planowanie przestrzenne może być trak-

towane jako jeden z instrumentów osiągnięcia (realizacji) tej struktury, silnie oddziałując na procedury związane z pozwoleniami na budowę.

Oczywiście planowanie przestrzenne jest jedynie częścią systemu polityki przestrzennej. Oprócz niego istnieje także wiele innych instrumentów tej polityki, w różny sposób oddziałujących na przestrzeń i poszczególne jej składniki. Główne miejsce wśród nich zajmują inwestycje publiczne w bezpośredni sposób kształtujące zarówno wizerunek, jak i cechy użytkowe poszczególnych fragmentów przestrzeni. Szczególne znaczenie mają pod tym względem inwestycje związane z infrastrukturą komunikacyjną i techniczną. Prawie równie ważnym i efektywnym narzędziem polityki przestrzennej jest gospodarka nieruchomościami. Kształtowanie odpowiednich stosunków własnościowych, a zwłaszcza tworzenie zasobów nieruchomości publicznych, w połączeniu z odpowiednim planowaniem przestrzennym może skutecznie kształtować strukturę przestrzeni lokalnej w sposób pożądaný przez władze publiczne. Do instrumentów polityki przestrzennej możemy także zaliczyć np. politykę fiskalną i taryfową, promocję przestrzeni lokalnej lub odpowiednie działania administracyjne.

Powiat, podobnie jak inne szczeble władzy publicznej, ma formalne i merytoryczne potrzeby prowadzenia własnej polityki przestrzennej. Fakt ten ma swoje źródła już w konstytuującej strukturę zadań powiatu ustawie o samorządzie powiatowym (t.j. DzU 2001 nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), a także wielu innych ustawach, dotyczących poszczególnych uprawnień tego szczebla samorządu. Co prawda, wedle powszechnej opinii powiat jest słabiej niż gmina i samorząd wojewódzki wyposażony w kompetencje związane z kształtowaniem przestrzeni. Wynika to z samej natury zadań powiatu koncentrującej się przede wszystkim na działaniach *stricte* administracyjnych, wykonywanych najczęściej w imieniu administracji rządowej (zwłaszcza na wydawaniu wszelkich pozwoleń). Wyjątkiem są rzecz jasna tzw. powiaty grodzkie, czyli miasta łączące w sobie uprawnienia gminne i powiatowe. Jednakże nawet w tych miastach podstawowe znaczenie, także dla rozwoju przestrzennego, mają uprawnienia „gminne”. Nie znaczy to jednak, że samorząd szczebla powiatowego nie dysponuje uprawnieniami odnoszącymi się do stanu i struktury przestrzeni lokalnej. Do zadań powiatu związanych w różny sposób z kształtowaniem przestrzeni należą szczególnie:

- budowa dróg powiatowych,
- budowa szkół ponadgimnazjalnych, zawodowych, specjalnych i artystycznych,
- budowa publicznych bibliotek i ośrodków kultury,
- budowa ponadgminnych placówek ochrony zdrowia,
- ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa,
- budowa ponadgminnych ośrodków pomocy społecznej,
- wydawanie pozwoleń na budowę lub na zmianę sposobu użytkowania budynków,
- opiniowanie projektów inwestycji, które mogą wywierać negatywny wpływ na środowisko,
- wydawanie koncesji na wydobycie kopalin na powierzchni nie większej niż 2 ha,

- nadzorowanie lasów prywatnych i wspieranie zalesień,
- wydawanie zezwoleń na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej,
- przeprowadzanie wywłaszczeń nieruchomości na cele publiczne i zwroty nieruchomości,
- przeprowadzanie scaleń i wymiany gruntów.

Tak liczne zadania powiatu związane z kształtowaniem przestrzeni rodzą naturalnie pytanie o możliwości prowadzenia przez ten podmiot adekwatnej do tych zadań polityki przestrzennej. Możliwości formułowania polityki przestrzennej są, jak to już zostało wspomniane, przede wszystkim funkcją uprawnień dotyczących planowania przestrzennego. Uprawnienia te oparte są szczególnie na ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003 nr 80, poz. 717 z późn. zm.). Ustawa ta w zauważalny sposób sytuuje powiat w roli najsłabszego podmiotu planowania przestrzennego wśród wszystkich organów samorządu terytorialnego. Samorząd powiatowy ma co prawda prawo prowadzenia analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do własnego obszaru administracyjnego oraz dotyczących zadań powiatowych. Dokumenty nie mają jednak żadnej określonej rangi prawnej, nie mogą zatem stanowić bezpośredniej podstawy do zmian zagospodarowania przestrzennego. Skutkiem takiej sytuacji jest brak wśród rad i zarządów powiatów przekonania o konieczności i praktycznej przydatności sporządzania tego typu dokumentów. Żaden spośród 20 powiatów „ziemskich” województwa lubelskiego nie ma analiz lub innych dokumentów odnoszących się wyłącznie do kwestii struktury przestrzennej i kierunków jej przekształceń. Natomiast problematyka przestrzeni stanowi często jedną z części sporządzanych przez powiaty strategii lub programów rozwoju lokalnego.

Pozostałe kompetencje powiatu mają jedynie charakter pośredni – dotyczący dokumentów opracowywanych przez inne podmioty. Tak np. powiat ma prawo opiniować lub uzgadniać projekty:

- planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Szczególnie prawo uzgadniania, czyli formułowania wiążącego stanowiska w stosunku do planów miejscowych, uznać można za uprawnienie mogące skutecznie wpływać na kierunki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. To bowiem właśnie plan miejscowy jest najczęstszą podstawą do wydawania pozwoleń na budowę. Faktem jest jednakże, że w kwestii tej powiat ulokowany jest jako podmiot zewnętrzny w stosunku do organu sporządzającego i zatwierdzającego plan miejscowy, czyli samorządu gminnego. Podobnie rzecz się ma w przypadku obszarów nie objętych planami miejscowymi, gdzie powiat ma jedynie prawo uzgadniać projekty niektórych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ustawowe prawo wydawania pozwoleń na budowę, przysługujące powiatowi na podstawie prawa budowlanego (t.j. DzU 2006 nr 156, poz. 1118), także nie ma charakteru decyzyjnego. Pozwolenia na budowę wydawane są bowiem na podstawie rozstrzy-

gnięć zawartych w już wcześniej sporządzonych dokumentach gminnych: planie miejscowym lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Także prawo powoływania przez starostów powiatowych komisji urbanistyczno-architektonicznych ma głównie charakter prestiżowy. Komisje te mogą bowiem służyć przede wszystkim jako ciała doradcze starostów w kwestiach zagospodarowania przestrzennego. W niektórych sytuacjach mogą co prawda również doradzać wójtom gmin wchodzących w skład danego powiatu, lecz ich opinie zawsze mają charakter doradczy, a nie obligatoryjny.

Więcej samodzielności decyzyjnej w kształtowaniu struktury własnej przestrzeni daje natomiast powiatowi ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (DzU 2003 nr 80, poz. 721 z późn. zm.). Ten akt prawny daje bowiem staroście prawo do ustalania lokalizacji dróg powiatowych stanowiących jeden z głównych elementów przestrzeni lokalnej. Przy czym w wielu wypadkach możliwe jest ustalenie lokalizacji tych dróg niezależnie od ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Pomimo niezbyt mocnej pozycji powiatu w zakresie planowania przestrzennego inne instrumenty polityki przestrzennej pozostające w rękach tego podmiotu wydają się jeszcze słabsze. Wiąże się to przede wszystkim ze słabymi finansowymi podstawami funkcjonowania tego szczebla samorządu. Co prawda ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966) daje powiatowi prawo do udziału zarówno w podatkach od osób fizycznych płaconych przez mieszkańców powiatu, jak i w podatkach od osób prawnych, od firm zarejestrowanych na obszarze powiatu. Jednakże udział w tych podatkach jest stosunkowo niewielki – jest to 10,26% podatku od osób fizycznych i jedynie 1,40% podatku od osób prawnych. Oznacza to niewątpliwie, że samorządy powiatowe nie są w większym stopniu zainteresowane poprawą atrakcyjności „własnej” przestrzeni dla potencjalnych inwestorów.

W roku 2005 w województwie lubelskim dochody własne wszystkich powiatów „ziemskich”, oparte w dominującej części na wspomnianych wyżej podatkach, wyniosły 176,8 mln zł, czyli tylko 21,1% wszystkich dochodów. Stąd też głównym źródłem dochodów powiatów są subwencje i dotacje rządowe. W roku 2005 subwencja ogólna otrzymana przez powiaty województwa lubelskiego, wynosząca 444,6 mln zł, stanowiła większość (53,0%) dochodów. Pieniądze pochodzące ze źródeł rządowych, łącznie z subwencjami celowymi z budżetu państwa (161,8 mln) oraz dotacjami celowymi pochodzącymi z funduszy celowych (7,7 mln), stanowiły aż 75,2% wszystkich dochodów uzyskanych w roku 2005 przez powiaty Lubelszczyzny.

Do skutecznego i świadomego prowadzenia polityki przestrzennej, realizowanej zwłaszcza przez inwestycje publiczne, niezbędna jest swoboda dysponowania środkami budżetowymi. W przypadku powiatów województwa lubelskiego swoboda ta jest formalnie dość znaczna. Do środków budżetowych, których dysponowanie zależne jest od decyzji samorządu, zaliczyć można przede wszystkim subwencję ogólną oraz dochody własne. W roku 2005 środki te stanowiły łącznie 74,1% wszystkich dochodów samorządów powiatowych Lubelszczyzny.

Jednakże faktyczna swoboda wydatkowania środków budżetowych na cele rozwojowe (w tym składające się na politykę przestrzenną) jest znacznie mniejsza – ze względu na niewspółmiernie małą wysokość tych środków w stosunku do potrzeb. Oczywiście – samorządy powiatowe często deklarują chęć aktywnego przekształcania przestrzeni lokalnej. W sporządzanych przez nie strategiach rozwoju stałym elementem są zamierzenia związane z przekształceniami przestrzeni: budową i modernizacją dróg, rozwojem obiektów ochrony środowiska i ochrony przeciwpowodziowej, tworzeniem i rozbudową placówek infrastruktury społecznej itp. W praktyce jednak powiaty dysponują jedynie bardzo ograniczonymi możliwościami przeznaczania pozostających w ich dyspozycji środków na wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia rozwojowe, zwłaszcza kosztochłonne (jak np. inwestycje). Wynika to z ogromnego obciążenia wydatków budżetowych potrzebami bieżącymi. W roku 2005 lubelskie powiaty prawie połowę swoich wydatków (416,0 mln zł, czyli 49,5%) przeznaczyły na bieżące wydatki osobowe (płace i pochodne od płac). W rezultacie wydatki inwestycyjne wyniosły kilkakrotnie mniej – tylko 92,3 mln zł (10,8%). Tak niski udział wydatków inwestycyjnych (czy nawet szerzej – majątkowych) świadczy o niewielkich w praktyce możliwościach oddziaływania powiatów na przestrzeń. Tym bardziej że często wśród wydatków tych dominującą część stanowią działania polegające na modernizacji i poprawie stanu już istniejących składników zagospodarowania przestrzennego. Bywa to zatem na przykład modernizacja instalacji w budynku szkolnym lub poszerzenie jezdni drogi powiatowej.

Jest rzeczą znamionną, że na możliwości realizacji polityki przestrzennej przez powiaty nie wpłynęło radykalnie (przynajmniej jak na razie) przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Zarówno fundusze przedakcesyjne, jak i obecnie wykorzystywane środki z funduszy strukturalnych nie trafiają dotychczas do budżetów samorządów powiatowych w równie dużym stopniu jak do gmin, a nawet samorządów wojewódzkich. Przyczyna takiego stanu rzeczy leży zapewne w zasadach udzielania wsparcia przez UE, zakładających m.in. konieczność partycypacji beneficjenta w kosztach wspieranego przedsięwzięcia.

Należy zauważyć, że samorządy wielu powiatów Lubelszczyzny (a zapewne podobnie jest w innych częściach Polski) wiele sobie obiecywały po możliwościach skorzystania ze środków Unii Europejskiej. Tak na przykład Plan Rozwoju Lokalnego powiatu bialskiego (Uchwała nr XXII/133/2004) zakładał, że w roku 2005 środki pochodzące z budżetu UE wesprą inwestycje powiatu (przede wszystkim drogowe) kwotą prawie 5,2 mln zł. W rzeczywistości wsparcie to wyniosło jedynie 434,5 tys. zł, co stanowiło ok. 11,6% wszystkich wydatków inwestycyjnych powiatu.

Niewielkie wsparcie środkami unijnymi jest zresztą (przynajmniej dla badanego roku 2005) pewną normą. Powiaty województwa lubelskiego, które wykazały w sprawozdaniach z wykonania budżetów środki Unii Europejskiej jako źródło finansowania przedsięwzięć związanych z przekształcaniem przestrzeni, podają w większości względnie niewielkie kwoty, np.:

- powiat biłgorajski – 360,4 tys. zł spożytkowanych na budowę i modernizację dróg powiatowych, co stanowiło 4,7% ogółu wydatków na inwestycje,
- powiat janowski – 394,9 tys. zł wykorzystanych na modernizację dróg (8,7% wydatków inwestycyjnych),
- powiat lubelski – 2393,1 tys. zł wydatkowanych na utwardzenie drogi powiatowej, równających się 43,8% środków przeznaczonych na inwestycje,
- powiat radzyński – 342,5 tys. zł przeznaczonych na budowę obiektów sportowych, stanowiących 10,2% całości wydatków inwestycyjnych,

Poza powiatem lubelskim, bardzo wysoki poziom wykorzystania środków Unii Europejskiej odnotowano jedynie w powiecie włodawskim. Samorząd tego powiatu wykorzystał (jako środki pozabudżetowe) kwotę 7921,9 tys. zł przeznaczonych na budowę obwodnicy wokół Jeziora Białego. Kwota ta była blisko dwukrotnie wyższa od poniesionych w tym samym roku wydatków inwestycyjnych uwzględnionych w budżecie, wynoszących 4001,0 tys. zł. Nie można jednakże uznać tego przedsięwzięcia za działania związane *stricto* z realizacją powiatowej polityki przestrzennej. Wspomniana obwodnica jest bowiem częścią drogi wojewódzkiej nr 816 (tzw. Nadbużanki), a samorząd powiatowy był jedynie współrealizatorem przedsięwzięcia związanego z polityką przestrzenną województwa lubelskiego.

Ograniczenia budżetowe powodują, że gospodarka nieruchomościami nie jest w praktyce traktowana przez władze powiatów Lubelszczyzny jako element polityki przestrzennej. Większość powiatów jedynie nieznacznie powiększyła swoje zasoby nieruchomościami od czasów komunalizacji z lat 1998-1999, czyli z czasów powstawania samorządów powiatowych. Przede wszystkim samorządy te nie tworzą swoich zasobów nieruchomości gruntowych, które mogłyby stanowić rezerwę na potrzeby rozwoju. Najczęściej pozyskiwane są jedynie te nieruchomości, które są bezpośrednio niezbędne do realizacji jakiegoś przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Inne narzędzia polityki przestrzennej mają charakter uzupełniający, a ponadto nie są w pełni dostępne dla samorządu powiatowego. Powiaty nie mają na przykład możliwości regulowania poziomu podatków, które stanowią część ich dochodów. Nie są również administratorami sieci infrastruktury komunalnej – nie mogą więc stosować polityki różnicowania taryf za korzystanie z tych sieci. Nie zostało także zaobserwowane na obszarze województwa lubelskiego stosowanie przez starostwa preferencji formalnych (administracyjnych) wobec przedsiębiorstw lokujących się w obszarach szczególnie istotnych dla rozwoju określonych powiatów. Preferencje takie, polegające na pierwszeństwie w załatwianiu spraw dotyczących właśnie takich szczególnie istotnych obszarów, są z powodzeniem stosowane przez niektóre duże miasta. W przypadku powiatów województwa lubelskiego wydaje się jednak, że stosowanie tego instrumentu nie byłoby celowe. Obszar województwa jest w znacznej części peryferyjny ekonomicznie, a jego najbardziej atrakcyjne inwestycyjnie miejsca to przede wszystkim największe miasta, będące „powiatami grodzkimi”. Zatem – przy niewielkim zainteresowaniu ze strony inwestorów – nie występują na ogół zbyt duże zaległości czasowe w ich obsłudze przez starostwa.

Działaniem, które jest dość często stosowane przez samorząd powiatowy, a które może być uznane za narzędzie polityki przestrzennej, jest promocja. Powiaty, na ogół we współpracy z leżącymi na ich obszarach gminami, organizują dość liczne imprezy (wystawy, konkursy, festyny) mające promować ich walory turystyczne, przyrodnicze czy też gospodarcze. Powszechnym narzędziem promocji przestrzeni lokalnej są także strony internetowe poszczególnych starostw. Należy jednak zauważyć, że nie są to na ogół imprezy lub informacje promujące konkretne fragmenty przestrzeni lokalnej (uznawane za szczególnie ważne dla rozwoju). Ponadto działania te dość słabo są powiązane z innymi przedsięwzięciami kształtującymi przestrzeń.

Na podstawie przedstawionych faktów można niewątpliwie skonstatować, że w przypadku samorządu powiatowego występuje zauważalny rozdział między potrzebami prowadzenia polityki przestrzennej a możliwościami w tym zakresie. Wiele zadań nałożonych na powiat przez prawo wymaga analiz i decyzji mających charakter przestrzenny. Jednocześnie jednak ograniczenia prawne i finansowe w znacznym stopniu przeszkadzają w efektywnym kreowaniu i realizacji powiatowej polityki przestrzennej, a być może nawet stawiają pod znakiem zapytania możliwość prowadzenia takiej polityki.

Jest kwestia otwartą, czy w najbliższych latach powiaty mogą zyskać lepsze niż dotychczas możliwości działania w analizowanym zakresie. Być może szansę taką stworzy łatwiejszy dostęp do środków Unii Europejskiej pozwalających na szersze i odważniejsze prowadzenie przez samorządy powiatowe inwestycji publicznych. Zauważalne jest na przykład, że już w roku 2006 część powiatów uzyskała wsparcie z tego źródła wyraźnie większe niż w roku 2005. Ponadto niewątpliwie znacznie sytuację powiatów poprawiłoby wzmocnienie ich roli w dziedzinie planowania przestrzennego. W tym celu jednak niezbędne byłyby już zmiany ustawowe.

Literatura

- Gorzym-Wilkowski W., *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
- Malisz B., *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Ossolineum, Wrocław 1984.
- Uchwała nr XXII/133/2004 Rady Powiatu w Białej Podlaskiej z dnia 30 czerwca 2004 roku w sprawie przyjęcia „Programu Rozwoju Lokalnego – Studium Potencjału Gospodarczego Powiatu Bialskiego”
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*, t.j.: DzU 2006 nr 156, poz. 1118.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j.: DzU 2001 nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, DzU nr 80, poz. 721 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU nr 203, poz. 1966.

**SPATIAL POLICY FOR A DISTRICT
– OPPORTUNITIES AND CONSTRAINTS
(STUDY OF THE DISTRICTS OF LUBLIN PROVINCE)**

Summary

The district is perceived as the weakest level of Polish self-government. However, it is vested with a number of powers related to spatial policy. Obligations regarding, among others, road engineering, natural environment protection or forest economics, significantly affect the space. Therefore it is necessary to create and maintain a coherent spatial policy. Numerous districts try to formulate such a policy within their development strategies. However, effective implementation of the spatial policy is very difficult. The principal reason of this is the weak position of the district within the spatial planning system. The important reason is also the shortage of the district budgets, only slightly changed after the accession of Poland to the EU.