

Paweł Sosnowski
Zadania powiatu w zakresie planowania przestrzennego

Wprowadzenie

Zmiany gospodarczo-polityczne, jakie zostały zapoczątkowane w 1989 roku, miały wpływ na ustrój terytorialny Polski, a w szczególności na organizację samorządu terytorialnego. Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹ przywrócono samorząd terytorialny na szczeblu gminy. Podstawowy zakres działania gmin obejmował zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Przywrócenie gmin jako wspólnot samorządowych i nadanie im samodzielnego statusu w sferze prawa publicznego i cywilnego, miało być pierwszym krokiem na drodze do przebudowy administracji². Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwana Małą Konstytucją³, również utrzymywała samorząd terytorialny na szczeblu gminy. Dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona została nowa Konstytucja RP (weszła w życie 17 października 1997 r.) – zgodnie z którą gmina jest najważniejszą jednostką samorządową i która nakazała utworzenie jednostki samorządowej szczebla regionalnego⁴. Stała się ona podstawą do dalszych zmian w strukturze administracji publicznej. Dopełnieniem reformy administracji publicznej było wprowadzenie samorządu na szczeblu powiatu i województwa, dokonane ustawami z dnia 5 czerwca 1998 r., tj. ustawą o samorządzie powiatowym⁵ (dalej jako: u.s.p.) i ustawą o samorządzie województwa⁶. Obecnie w Polsce funkcjonuje 314 powiatów ziemskich (obejmują sąsiadujące gminy) oraz 65 powiatów grodzkich (miasta na prawach powiatu). Wraz z powołaniem tych jednostek terytorialnych ustawodawca dokonał zmian w zakresie zadań wykonywanych przez organy administracji rządowej i samorządowej. W ramach samorządu terytorialnego dokonany został podział zadań pomiędzy poszczególne jednostki tj. gminę, powiat i samorządowe województwo. Powiatom przekazano istotną część spraw należących przed dniem 1 stycznia 1999 roku do rejonowych urzędów administracji rządowej, organów administracji specjalnej oraz w pewnej części do wojewodów. Ustawodawca na podstawową jednostkę

¹ Dz. U. Nr 16, poz. 95.

² Zob. M. Kulesza: *Samorząd terytorialny. Ustawy. Wprowadzenie*, Warszawa 1995 r., s. 15.

³ Dz. U. Nr 84, poz. 426.

⁴ Zob. M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002 r., s. 152.

⁵ Dz. U. Nr 91, poz. 578 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.

samorządową kreuje gminę a nie powiat. Jednakże powiat realizuje zadania o charakterze ponadgminnym, ale o znaczeniu uzupełniającym w stosunku do zadań gminy⁷. Powiat zatem nie jest jednostką terytorialną konkurencyjną dla gminy, a wręcz przeciwnie – wspomagającą gminę w realizacji zadań, których nie jest ona sama w stanie zrealizować. Ponadto powiat realizuje zadania lokalne, ale te, które wykraczają poza gminę. Jako przykład można wskazać np. budowę i utrzymanie dróg w powiecie, specjalistyczną opiekę lekarską (szpitale), czy też opiekę społeczną. Jednym z zadań, które realizuje powiat, podobnie jak gmina i samorząd województwa, jest planowanie przestrzenne. Warto w tym miejscu wskazać, iż ustawodawca reformując administrację publiczną, przyznał szczególny status prawny niektórym jednostkom samorządu terytorialnego, które realizują jednocześnie zadania gminne i powiatowe, tj. miastom na prawach powiatu. Miasto na prawach powiatu jest gminą o statusie miasta, które wykonuje dodatkowo zadania powiatowe, czyli w praktyce posiada rozszerzony zakres zadań⁸. Organem uchwałodawczym jest rada miasta pełniąca funkcję rady powiatu, a organem wykonawczym jest prezydent miasta, który przy realizacji zadań podlega radzie miasta. Pozycja prezydenta miasta jako organu wykonawczego miasta na prawach powiatu jest inna niż starosty. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż jest on wybierany w wyborach powszechnych i jest jednoosobowym organem wykonawczym.

Celem niniejszego artykułu jest:

- 1) ukazanie zadań powiatu w zakresie planowania przestrzennego oraz instrumentów służących ich realizacji;
- 2) ustalenie, czy status prawny miasta na prawach powiatu ma wpływ na zadania powiatu w zakresie planowania przestrzennego;
- 3) wskazanie kierunku zmian pozycji powiatu w zakresie planowania przestrzennego.

Zadania powiatu

Powiat wykonuje szereg zadań. W ustawie o samorządzie powiatowym zawarty został katalog zadań przysługujących powiatowi. Wykonywane przez powiat zadania

⁷ K. Wlaźlak, *Głos w sprawie nowego kształtu planowania przestrzennego w powiecie*, Samorząd Terytorialny 2009 r., nr 6, s. 71.

⁸ Zgodnie z art. 91 u.s.p. (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 995) prawa powiatu przysługują miastom:

- które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tysięcy mieszkańców,
- które w dniu 31 grudnia 1998 r. przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu,
- którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

nie mogą naruszać zadań gminy (zakresu działania gminy). Przepisy prawa nie przewidują także możliwości przeniesienia (w drodze ustawowej czy porozumień) na powiat zadań należących do gminy. Powiat, zgodnie z powszechnie przyjętą klasyfikacją zadań, wykonuje zadania zarówno własne, jak i zlecone. Zadania własne powiatu określone zostały przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 u.s.p. i można je różnie klasyfikować. Z. Niewiadomski dzieli je na pięć grup, tj.:

- 1) ponadpodstawowa infrastruktura społeczna – do tego rodzaju zadań zaliczyć można prowadzenie szpitali, domów opieki społecznej, szkół ponadpodstawowych;
- 2) ponadpodstawowa infrastruktura techniczna – do tych zadań kwalifikuje się budowę dróg o charakterze ponadgminnym,
- 3) porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli w wymiarze ponadgminnym – w ramach tej grupy można wskazać ochronę przeciwpowodziową i przeciwpożarową,
- 4) ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne o charakterze ponadgminnym – gospodarka nieruchomościami,
- 5) działalność organizatorska zmierzająca do rozwiązywania lokalnych problemów – tj. przeciwdziałanie bezrobociu, wspieranie osób niepełnosprawnych, ochrona praw konsumenta.⁹

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy do zadań powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Zadania powiatu mają zatem charakter lokalny, a ich wyliczenie w ustawie, jak wskazuje się w literaturze prawa administracyjnego, ma charakter przedmiotowy oraz przykładowy, ponieważ konkretne zadania przypadające organom powiatu wynikają z przepisów administracyjnego prawa materialnego¹⁰. Zadania zlecone to zadania, w odniesieniu do których podmiotem zobowiązanym do ich realizacji jest organ administracji rządowej, ale które przekazane zostały do realizacji organom administracji samorządowej. Zadania zlecone mogą być jednostkom samorządu terytorialnego przekazywane do realizacji albo ustawą, albo w drodze porozumienia. Pomimo, iż w ustawie powiatowej nie

⁹ Zob. Z. Niewiadomski (red.), W. Siemiński, P. Sosnowski. M. Tetera, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 61-62.

¹⁰ Zob. K. Podgórski, Cz. Martysz, *Powiat samorządowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice-Zielona Góra 1998, s. 21., H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999 r., s. 194., *Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Kolonia Limited 2002 r, s. 122-123., B. Dolnicki (red.), J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, Cz. Martysz, M. Taniewska-Banacka, R. Cybulska, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Zakamycze 2005 r., s. 41.

występuje termin "zadania zlecone", a ich realizacja nie prowadzi do zaspokajania podstawowych potrzeb wspólnoty samorządowej, to powiat realizuje tego rodzaju zadania. Przykładem takich zadań jest np. organizacja przygotowań i przeprowadzenie wyborów powszechnych oraz referendów¹¹.

Organy powiatu i ich zadania

Organizacja powiatu jest wzorowana na rozwiązaniach przyjętych w gminie. Ustawodawca powołał do życia organ uchwalodawczy (rada powiatu) oraz organ wykonawczy (zarząd powiatu). Rada powiatu realizuje zadania, które ustawowo zostały jej przypisane. Ustawodawca sformułował szeroki katalog zadań które należą do jej wyłącznej właściwości. Można podzielić je na zadania:

- 1) organizacyjne (m.in. uchwalanie statutu, tworzenie powiatowych jednostek organizacyjnych),
- 2) planistyczne (uchwalanie budżetu powiatu),
- 3) finansowo-majątkowe (m.in. określanie zasad gospodarowania mieniem powiatu tj. nieruchomościami, zasobami finansowymi),
- 4) osobowe (wybór i odwołanie zarządu powiatu oraz skarbnika i sekretarza),
- 5) kierowniczo-kontrolne (m.in. określanie kierunków działania zarządu, udzielanie lub odmowa udzielenia absolutorium zarządowi powiatu),
- 6) inne (m.in. podejmowanie rozstrzygnięć, co do herbu i flagi powiatu)¹².

Organem uchwalodawczym i kontrolnym powiatu jest rada powiatu, której pracami kieruje przewodniczący wybierany spośród radnych powiatowych (zwołuje sesje rady oraz przewodniczy obradom). Z ww. grona wybierany jest także jeden lub dwóch wiceprzewodniczących. Piastowanie funkcji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego wiąże się z zakazem pełnienia funkcji w organie wykonawczym powiatu. Rada powiatu zobowiązana jest powołać komisję rewizyjną. W jej skład wchodzi radni ze wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych będących członkami zarządu oraz pełniących funkcje przewodniczącego bądź wiceprzewodniczącego rady powiatu. Do kompetencji komisji rewizyjnej należy opiniowanie wykonania budżetu, występowanie z wnioskiem do rady powiatu w sprawie absolutorium dla zarządu (o udzielenie lub nieudzielenie), kontrolowanie zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. Realizuje ona także inne zadania kontrolne zlecane przez radę powiatu. Rada powiatu może powoływać także

¹¹ Zob. Art. 4a u.s.p.

¹² Zob. *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2001 r., s. 202-203., a także *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011 r., s. 190.

inne komisje (doraźne). Organem wykonawczym w powiecie jest organ kolegialny (a nie monokratyczny, jak w gminie), tj. zarząd powiatu. Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Do kompetencji zarządu należą: przygotowywanie projektów uchwał rady i wykonywanie uchwał, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu powiatu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, wykonywanie innych zadań powiatu określonych przepisami prawa. Zgodnie z art. 32 u.s.p. w zakresie realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu, która stanowi o kierunku działania zarządu. Pracami zarządu kieruje jego przewodniczący, tj. starosta. Ustawodawca nie wymienia starosty jako organu powiatu, jednakże wyposaża go w kompetencje własne, co czyni go – obok zarządu powiatu – organem wykonawczym. Do kompetencji starosty należy:

- 1) organizowanie prac zarządu powiatu i starostwa, kierowanie bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentowanie powiatu na zewnątrz – kompetencje te realizuje jako przewodniczący zarządu,
- 2) wykonywanie zadań w sprawach niecierpiących zwłoki, w razie zagrożenia interesu publicznego, bezpośredniego zagrożenia zdrowia lub życia albo w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne – kompetencje te wykonywane są przez starostę w zastępstwie zarządu (nie dotyczy to jednakże wydawania przepisów porządkowych),
- 3) wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, pozostających we właściwości powiatu, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd – są to kompetencje własne starosty¹³.

Starosta jest także kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Do zadań starosty należy także powoływanie i odwoływanie wyżej wymienionych kierowników jednostek, zatwierdzanie programów ich działania, uzgadnianie wspólnie działań jednostek na obszarze powiatu oraz w szczególnych sytuacjach kierowanie wspólnymi działaniami jednostek. Ponadto starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.¹⁴ Posiada także szereg kompetencji wynikających z innych aktów prawa powszechnie obowiązującego np. dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu

¹³ Zob. Z. Niewiadomski (red.), W. Siemiński, P. Sosnowski. M. Tetera (w:) *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 11.

¹⁴ Zob. art. 34 ust. 2 u.s.p.

zwalczania klęsk żywiołowych¹⁵, ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁶, ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁷ czy też ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁸.

Zadania powiatu w zakresie planowania przestrzennego

Jak wskazano wyżej, jednym z zadań, które wykonuje powiat jest planowanie przestrzenne. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej jako u.p.z.p.)¹⁹ ustawodawca wskazuje zakres terytorialny oraz formy realizacji przez poszczególne podmioty (gminę, powiat, samorząd województwa i administrację rządową) zadań z zakresu planowania przestrzennego. Zadania powiatu można podzielić na cztery grupy tj.:

- 1) tworzenie aktów planistycznych;
- 2) konsultowanie aktów planistycznych tworzonych przez inne organy administracji samorządowej;
- 3) konsultowanie wydawanych decyzji administracyjnych z zakresu planowania przestrzennego;
- 4) inicjowanie tworzenia aktów planistycznych przez inne organy administracji samorządowej.

W ramach pierwszej grupy ustawodawca przydziela, jako zadanie własne powiatu, prowadzenie analiz i studiów w zakresie planowania przestrzennego oraz w zakresie zagadnień rozwoju odnoszących się do jego obszaru²⁰. Tworzenie ww. analiz i studiów może następować jedynie w granicach właściwości rzeczowej powiatu²¹. Należy wskazać, iż (I) powyższe analizy i studia nie są aktami obligatoryjnie sporządzanymi przez powiat – mogą być sporządzane w zależności od uwarunkowań lokalnych i potrzeb wspólnoty samorządowej; (II) nie mają one wiążącego charakteru – nie stanowią one aktów prawa miejscowego. Jak wskazuje Z. Niewiadomski, są to akty o charakterze informacyjnym. Jednocześnie spełniają one funkcję interpretacyjną rozwiązań przestrzennych przyjętych przez organy samorządu województwa i organy

¹⁵ Zob. art. 3 i art. 5 (Dz. U. Nr 23 poz. 93).

¹⁶ Zob. art. 14 ust. 3 i ust 4 (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 620).

¹⁷ Zob. art. 8 pkt 2 (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897).

¹⁸ Zob. art. 17 (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1401).

¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. 2018 poz. 1945.

²⁰ Kompetencje do sporządzania analiz i studiów ustawodawca przyznał powiatowi w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.). Zob. także Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002 r., s. 64. Autorzy wskazują, iż w zakresie zagospodarowania przestrzennego kompetencje gwarantowała powiatowi pierwotnie u.s.p. (art. 4 ust. 1 pkt 11).

²¹ Zob. art. 3 ust. 2 u.p.z.p.

administracji rządowej w przyjętych przez nie aktach planistycznych²². Nie mają one zatem wiążącego charakteru²³. Powiat nie posiada kompetencji do sporządzania i uchwalania aktów planistycznych, w których mógłby samodzielnie w wiążący sposób określić politykę przestrzenną oraz zlokalizować inwestycje publiczne²⁴. Inwestycje powiatowe, inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, określa się bowiem w pierwszej kolejności w akcie szczebla wojewódzkiego, tj. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa²⁵, a następnie mogą one być określone w akcie szczebla gminnego – m.p.z.p.²⁶. Drugą grupę zadań stanowi konsultowanie aktów planistycznych. W praktyce skutkuje to tym, iż organy powiatu biorą czynny udział w procedurach sporządzania aktów planistycznych na szczeblu gminy (studium i m.p.z.p.) i na szczeblu samorządu województwa (plan województwa). Przy czym powiat dysponuje zarówno niewiązącymi (opinie), jak i wiążącymi (uzgodnienie planistyczne) instrumentami wpływania na akty planistyczne²⁷. Jeśli chodzi o niewiążące formy, to organy powiatu wyrażają opinie o projekcie studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy²⁸ oraz o projekcie m.p.z.p. i projekcie planu rewitalizacji²⁹. Takie same kompetencje posiadają właściwe instytucje i organy, a także wojewoda, zarządy powiatów, zarządy związków metropolitalnych, wójtowie, burmistrzowie gmin i prezydenci miast położonych na terenie województwa oraz rządowe i samorządowe organy administracji publicznej na terenach przyległych do granic województwa w

²² Zygmunt Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002 r., s. 77-78.

²³ Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz i przepisy wykonawcze*, Gdańsk 2004 r., s. 11, K. Buliński, A. Despot-Mładanowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Rypina, M. Wierzbowski (red.), M. Wincenciak, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014 r. s. 45-46.

²⁴ P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014 r., s. 41.

²⁵ Zob. art. 39 ust. 3 u.p.z.p.

²⁶ Zob. art. 15 ust. 3 pkt 4b.

²⁷ Na temat uzgodnienia planistycznego i opinii szerzej zob. P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011. s. 234 i nast. oraz Tenże (w:) J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 228-230.

²⁸ Zob. Art. 11 pkt 5, lit a u.p.z.p.- starosta powiatowy.

²⁹ Zob. Art. 17 pkt 6, lit a tiret 2 i 8 u.p.z.p. Wójt, burmistrz, prezydent miasta występuje o opinie o projekcie planu oraz projekcie planu rewitalizacji do:

- wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
- starosty, jako właściwego organu ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

odniesieniu do projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa³⁰. Podobnie jest przy określaniu obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym i ich granic przez samorząd województwa, jednak propozycje i wnioski dotyczące określenia ww. obszarów, a także obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym i ich granic, podlegają zaopiniowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego, znajdujące się na terenie danego województwa m.in. samorząd powiatu. Opiniowanie przez organy w tym przypadku, w odróżnieniu od aktów planistycznych, odbywa się w inny sposób, tj. w ramach konferencji. Powiat konsultuje także prowadzoną przez samorząd województwa politykę przestrzenną w odniesieniu do obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym lub o znaczeniu regionalnym³¹. Natomiast odnosząc się do wiążących form wpływania na treść aktów planistycznych należy wskazać, iż zarząd powiatu korzysta z tzw. uzgodnienia planistycznego w odniesieniu do m.p.z.p. w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych³². Wyjątkowo uprawnienia konsultacyjne mogą należeć do kompetencji organu doradczego starosty, tj. powiatowej komisji urbanistyczno-architektonicznej. Starosta może w zależności od potrzeb powołać ww. komisję. Komisja ta może pełnić także funkcję gminnej komisji, jeśli nie została ona powołana w gminie lub nie powierzono jej funkcji komisji powołanej w innej gminie i zostało zawarte porozumienie pomiędzy starostą a wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta³³. Komisja jest wprawdzie jedynie organem doradczym starosty, ale jeśli spełnione zostaną ww. przesłanki, to pełnić będzie funkcje komisji gminnej, do kompetencji której należy, w ramach procedury planistycznej, opiniowanie gminnych aktów planistycznych³⁴. Z powyższego można wysnuć wniosek, iż mimo niewiążącego charakteru opinii, poprzez działanie tej komisji starosta będzie pośrednio wpływał na ustalenia wskazanych aktów planistycznych – zalecenia i rekomendacje wyrażać będzie bowiem organ powiatowy pełniący funkcję organu gminnego. Trzecia grupa zadań dotyczy decyzji administracyjnych. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego realizacja inwestycji odbywa się w oparciu o decyzję administracyjną – o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy, które podlegają uzgodnieniu przez organy powiatu, tj. starostę, korzysta on zatem z wiążącego instrumentu, dzięki któremu

³⁰ Zob. Art. 41 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p.

³¹ Zob. Art. 49d ust. 3 i 4 oraz art. 49f u.p.z.p.

³² Zob. Art. 17 pkt 6, lit b, tiret 1 u.p.z.p.

³³ Zob. Art. 8 ust. 5 u.p.z.p.

³⁴ W. Sz wajdler (red.), T. Brzeziński, A. Brzezińska-Rawa, K. Kucharski, Ł. Maszewski, H. Nowicki, *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013 r., s. 144.

może skutecznie wpłynąć na treść wydawanych decyzji administracyjnych. Projekt decyzji podlega uzgodnieniu w:

- odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego (jeśli mamy do czynienia z drogą powiatową),
- w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 48 – w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1,
- w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 – w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1³⁵.

Na czwartą grupę zadań składa się możliwość inicjowania określenia obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym i ich granic przez samorząd województwa. Podkreślenia wymaga, iż instrument ten jest niewiążący, bowiem złożenie przez powiat wniosku o ustanowienie obszaru funkcjonalnego nie wiąże samorządu województwa, który nie musi podjąć się prac nad wyznaczeniem takiego obszaru. Jeśli nawet samorząd województwa podejmie prace nad określeniem wyżej wskazanych obszarów to może to zrobić nie uwzględniając złożonego wniosku przez powiat³⁶.

Wnioski końcowe

Przeprowadzona powyżej analiza skłania do sformułowania kilku wniosków, które jednoznacznie wskazują na znikomą pozycję i rolę, jaką obecnie w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego spełnia powiat. Wynika to przede wszystkim z:

- 1) braku kompetencji powiatu do samodzielnego kształtowania przestrzeni w powiecie oraz samodzielnego rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym w formie aktów planistycznych o charakterze aktów prawa miejscowego, co oznacza, iż organy powiatu, pomimo że realizują zadania odnoszące się do "swojego terytorium" w zakresie planowania przestrzennego nie posiadają skutecznych instrumentów, za pomocą których mogłyby wpływać na zagospodarowanie przestrzeni w granicach administracyjnych powiatu (ustalenie przeznaczenia i zasad zabudowy

³⁵ Zob. Art. 53 ust. 4 pkt 9 - 10a w związku z art. 64 ust. 1.u.p.z.p.

³⁶ Zob. Art. 49d ust. 2 u.p.z.p.

terenu)³⁷. Akty które może tworzyć powiat spełniają, jak się wydaje, jedynie funkcje informacyjne.

- 2) przyznania powiatowi bardzo nieskutecznych instrumentów oddziaływania na akty planistyczne stanowione przez inne jednostki samorządu terytorialnego, tzn. opinii. Jedynie w zakresie rozmieszczenia zadań rządowych i samorządowych w m.p.z.p. powiat posiada instrument, przy pomocy którego może skutecznie wpłynąć na treść tego aktu planistycznego, tj. uzgodnienie planistyczne. Istotne uprawnienia posiada powiat w odniesieniu do decyzji administracyjnych dotyczących przestrzeni, tj. decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy – organy powiatu dokonują ich uzgodnienia.

Na pozycję powiatu w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz formy realizacji zadań w powyższym zakresie nie ma formalnego wpływu status miasta na prawach powiatu. Można natomiast doszukiwać się innego, tj. szerszego spojrzenia prezydenta miasta na zadania z zakresu planowania przestrzennego, realizowane przez niego jako organ samorządu gminnego. Trudno sobie wyobrazić, iż Prezydent Miasta będzie wyraźnie rozgraniczał, co jest istotne w aktach planistycznych (studium, m.p.z.p.) z punktu widzenia miasta, a co z punktu widzenia powiatu. Wydaje się, iż spojrzenie na ww. zadanie będzie całościowe i obejmujące ogólnie potrzeby miasta na prawach powiatu – potrzeby gminy i powiatu łącznie. Warto, moim zdaniem, rozważyć dokonanie przez ustawodawcę zmiany roli powiatu w zakresie planowania przestrzennego, w szczególności biorąc pod uwagę zmiany, jakie zostały wprowadzone w systemie planowania przestrzennego. Chodzi przede wszystkim o wprowadzenie planowania przestrzennego na obszarze metropolitalnym (ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego) oraz obszarów funkcjonalnych, w szczególności obszaru funkcjonalnego o znaczeniu lokalnym (jest to obszar o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej gminy). Planowanie realizowane przez powiat mogłoby pełnić funkcje koordynacyjne dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i dla studium metropolitalnego, tak jak studium gminne pełni je w stosunku do planów miejscowych. Ogląd i formułowanie ocen polityk przestrzennych gmin położonych w ramach jednego powiatu oraz polityki przestrzennej zlokalizowanego na jego terenie związku metropolitalnego byłoby znacznie łatwiejsze, gdyby realizowane było przez podmiot zlokalizowany ponad

³⁷ M. Chudak, *O nowy kształt planowania przestrzennego w powiecie*, Samorząd Terytorialny 2008, nr 3, s. 19.

gminą. Jednocześnie powinien być to podmiot zainteresowany problemami i potrzebami gmin (ponieważ powiat pełni funkcje wspomagającą w stosunku do gminy, to wydaje się, iż właśnie ta jednostka samorządowa będzie najbardziej zainteresowana spośród innych podmiotów administracji publicznej). Ponadto należy wskazać, że dla powiatu można byłoby sporządzić akt planistyczny znacznie bardziej szczegółowy niż dla województwa, co znacznie ułatwiłoby inkorporację jego ustaleń do aktu polityki związku metropolitalnego i aktu polityki gminy. Rozmieszczenie inwestycji ponadgminnych oraz ww. obszarów funkcjonalnych mogłoby wówczas następować w sposób bardziej przemyślany – poprzedzony szerszymi analizami – i z uwzględnieniem w szerszym zakresie potrzeb powiatowej wspólnoty samorządowej. Wprowadzenie takiego aktu miałoby również i ten walor, że wzmacniałoby pozycję powiatu w systemie planowania przestrzennego oraz w strukturze zdecentralizowanej administracji publicznej.

Powyższe cele można osiągnąć wprowadzając:

- 1) obligatoryjność sporządzania przez powiat studiów albo analiz;
- 2) przemodelowanie treści wskazanych w pkt I aktów planistycznych tak, aby korelowały one z ustaleniami zawartymi w aktach planistycznych sporządzanych przez samorząd województwa oraz z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy;
- 3) nowy obligatoryjny akt planistyczny (wyrażający politykę przestrzenną powiatu) przy jednoczesnym pozostawieniu kompetencji do prowadzenia niewiążących studiów i analiz.

Bibliografia:

1. Buliński K., Despot-Mładanowicz A., Filipowicz T., Kosicki A., Plucińska-Filipowicz A. (red.), Rypina M., Wierzbowski M. (red.), Wincenciak M., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014.
2. Chudaka M., *O nowy kształt planowania przestrzennego w powiecie*, Samorząd Terytorialny 2008, nr 3.
3. Dolnicki B. (red.), Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Martysz C., Taniewska-Banacka M., Cybulska R., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Zakamycze 2005.
4. Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
5. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
6. Izdebski H., *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
7. Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z. (red.), Szpor G., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
8. Kulesza M., *Samorząd terytorialny. Ustawy. Wprowadzenie*, Warszawa 1995.
9. Kamiński R., *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Łódź 2014.
10. Kostka Z., Hyla J., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz i przepisy wykonawcze*, Gdańsk 2004.
11. Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002.
12. Niewiadomski Z. (red.), Siemiński W., Sosnowski P., Tetera M., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001.
13. Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002.
14. Podgórski K., Martysz Cz., *Powiat samorządowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice-Zielona Góra 1998.
15. *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2001.
16. Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011.
17. *Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Kolonia Limited 2002.

18. Szwajdler W. (red.), Brzezicki T., Brzezińska-Rawa A., Kucharski K., Maszewski Ł., Nowicki H., *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
19. Szypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Toruń 2011.
20. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2011.
21. Wlaźlak K., *Głos w sprawie nowego kształtu planowania przestrzennego w powiecie*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 6.