

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią

Maciej Nowak



Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią

Maciej Nowak

Recenzenci: prof. dr hab. inż. Ryszard Cymerman

© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.
Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

Wydawnictwo CeDeWu oraz autorzy dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej publikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak żadnej odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich oraz za skutki działań wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Zdjęcie (grafika) udostępnione dzięki: Dorf © mirpic #7385255 – Fotolia.com

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydanie I, Warszawa 2012

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2020

ISBN 978-83-7556- 468-6
EAN 978837554686

ISBN 978-83-7941-296-9

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49

e-mail: cedewu@cedewu.pl

Redakcja wydawnictwa: (4822) 374 90 20, 374 90 22

Księgarnia Ekonomiczna

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47

Tel.: (4822) 396 15 00...01

Ekonomiczna Księgarnia Internetowa

cedewu.pl

Made in Poland

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
Uwarunkowania zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym w jednostkach samorządu terytorialnego	11
Wstęp	11
1.1. Pojęcie regionu ekonomicznego i rozwoju regionalnego	11
1.2. Teorie rozwoju regionalnego	19
1.3. Kluczowe instrumenty zarządzania rozwojem regionalnym.....	24
1.4. Rozwój lokalny i zarządzanie rozwojem lokalnym.....	28
1.5. Zarządzanie rozwojem lokalnym w gminie	34
1.6. Zarządzanie rozwojem lokalnym w mieście	39
1.7. Zarządzanie rozwojem lokalnym w powiecie	47
Podsumowanie	49
Rozdział 2	
Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym	51
Wstęp	51
2.1. Kluczowe zasady i wymogi zarządzania przestrzenią gminy na szczeblu lokalnym.....	52
2.2. Kluczowe instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym ...	57
2.3. Elementy składowe oraz zasady uchwalania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	60
2.4. Zarządzanie przestrzenią na szczeblu regionalnym	67
2.5. Polityka przestrzenna na szczeblu krajowym	70
2.6. Zarządzanie środowiskiem i zasada zrównoważonego rozwoju w gospodarce przestrzennej.....	72

2.7. Gospodarka nieruchomościami jako element gospodarki przestrzennej...	76
2.8. Czynności składające się na gospodarkę nieruchomościami	82
2.9. Decyzje o podziałach nieruchomości w zarządzaniu przestrzenią gminy ...	84
Podsumowanie	85

Rozdział 3

Rola decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w zarządzaniu rozwojem lokalnym w ujęciu teoretycznym.....	87
Wstęp	87
3.1. Przesłanki ograniczonego stosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach	88
3.2. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.....	91
3.3. Decyzja o warunkach zabudowy	95
3.4. Pozwolenie na budowę oraz decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w rozwoju lokalnym	102
3.5. Alternatywy dla decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w „specustawach” (przykład „specustawy” drogowej).....	107
3.6. Decyzja o warunkach zabudowy w rozwoju lokalnym – przegląd przeprowadzonych badań	108
3.8. Postulowane na szczeblu centralnym zmiany w zakresie systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego dotyczącego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.....	114
Podsumowanie.....	115

Rozdział 4

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w zarządzaniu gminami miejskimi, wiejsko-miejskimi oraz wiejskimi – wyniki badań	117
Wstęp	117
4.1. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy wydane w badanych miastach.....	118
4.2. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w ocenie przedstawicieli badanych miast.....	122
4.3. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy wydane w badanych gminach wiejsko-miejskich.....	127
4.4. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w ocenie przedstawicieli badanych gmin wiejsko-miejskich	130
4.5. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w rozwoju lokalnym gmin miejskich oraz wiejsko-miejskich	134
4.6. Współzależność pomiędzy wydawanymi decyzjami o warunkach zabudowy a wydawanymi decyzjami o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w badanych gminach miejskich i wiejsko-miejskich.....	137

4.7. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy wydane w badanych gminach wiejskich	138
4.8. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w ocenie przedstawicieli badanych gmin wiejskich	142
4.9. Rola decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w opinii gmin wyodrębnionych według kryterium powierzchni gminy objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.....	147
4.10. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w wybranych badanych gminach.....	149
Podsumowanie	150
Zakończenie	153
Literatura	159

Wstęp

Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jest trudnym, skomplikowanym procesem, który musi zostać dostosowany do uwarunkowań lokalizacyjnych oraz finansowych każdej gminy. Organy gminy prowadząc politykę przestrzenną muszą dokonać wyboru w zakresie sposobu stosowania poszczególnych instrumentów polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym. W obecnej chwili trudno określić jednolity wzorzec działań, który można byłoby zasugerować do stosowania jako optymalny, wszystkim gminom. Każda z gmin bowiem posiada własną specyfikę, która wpływa na uwarunkowania prowadzonej polityki przestrzennej. Niewątpliwie, najwięcej kontrowersji w dużej części gmin sprawiają rozwiązania dotyczące decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzji lokalizacyjnych). Decyzje te stanowią główny instrument w oparciu o który możliwa jest weryfikacja zagospodarowania poszczególnych nieruchomości, na terenach na których nie obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Poważnym problemem może być wykładnia zasad związanych ze stosowaniem niniejszych decyzji przez organy gminy. Z jednej strony obecne rozwiązania systemowe nie są dostatecznie precyzyjne i prowadzą do zróżnicowanych, wzajemnie odmiennych w podobnych stanach faktycznych działań w poszczególnych gminach. Z drugiej strony, liczba i zakres stosowanych decyzji lokalizacyjnych w dużym stopniu zależy od uwarunkowań dotyczących stosowania innych instrumentów zarządzania przestrzenią (zwłaszcza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). Rozbieżne koncepcje gmin w sferze prowadzonej polityki przestrzennej mogą skutkować nadmiernie zróżnicowanymi w skali lokalnej uwarunkowaniami dla rozwoju gospodarczego oraz zagrożeniem znikomej ochrony ładu przestrzennego. Problem ten jest zauważany zarówno w literaturze przedmiotu, w orzeczeniach sądowych, jak i na szczeblu administracji centralnej.

Celem pracy jest określenie roli decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w rozwoju lokalnym oraz zarządzania przestrzenią gminy. Celami szczegółowymi są:

- określenie ekonomicznych, organizacyjnych oraz przestrzennych czynników, od których zależy wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminach miejskich, wiejsko-miejskich oraz wiejskich,

- określenie przesłanek, którymi kierują się organy gmin przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz przy opracowaniu koncepcji sposobu ich stosowania,
- ocena obecnego systemu zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym oraz sformułowanie propozycji jego zmian.

W związku z celami pracy sformułowano następujące hipotezy badawcze:

1. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako stosowany instrument zarządzania przestrzenią nie wpływa w znaczącym zakresie pozytywnie na rozwój przestrzenny gmin.
2. Od koncepcji wyrażanych przez konkretne organy gmin oraz podyktowanych względami finansowymi i proceduralnymi utrudnień dotyczących uchwalania planów miejscowych zależy w dużym stopniu zakres stosowanych w danej gminie decyzji o warunkach zabudowy.
3. Zbyt intensywne – zwłaszcza pod względem ilościowym – stosowanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przez organy gminy stanowi istotne zagrożenie dla ładu przestrzennego.
4. W gminach miejskich, wiejsko-miejskich oraz miejskich występuje zróżnicowanie w zakresie sposobu stosowania i oceny roli decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w systemie zarządzania przestrzenią.

Powyższe hipotezy badawcze otwierają jednocześnie dyskusję na temat zasadności i ewentualnego kierunku zmian w systemie zarządzania przestrzenią. Praca została ujęta w czterech rozdziałach. W rozdziale pierwszym przedstawiono w podstawowym zakresie problematykę związaną z zarządzaniem regionalnym i lokalnym. Powołano mające wpływ na zarządzanie przestrzenią wybrane teorie rozwoju regionalnego. Ponadto, zasygnalizowano kluczowe uwarunkowania rozwojowe poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności dużo uwagi poświęcono problematyce rozwoju miast i obszarów metropolitalnych.

W rozdziale drugim skupiono się na polskim systemie zarządzania przestrzenią. Scharakteryzowano najważniejsze bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią, w szczególności miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie znaczącą część rozdziału poświęcono problematyce gospodarki nieruchomościami, doprecyzowując to pojęcie oraz wykazując, że stanowi ono kluczowy element gospodarki przestrzennej. Rozpatrywanie gospodarki przestrzennej bez uwzględnienia instrumentów gospodarki nieruchomościami (np. decyzji o podziałach nieruchomości) jest bowiem niepełne. Podobnie, bardzo ważnym elementem, poruszonym w pracy w kontekście zarządzania przestrzenią, jest zarządzanie środowiskiem.

W rozdziale trzecim scharakteryzowano decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu: jej dwa rodzaje oraz kluczowe problemy związane z jej stosowaniem. Poza charakterystyką uwarunkowań proceduralnych, dokonano przeglądu

literatury przedmiotu, wyodrębniając najważniejsze głosy krytyki niniejszego instrumentu. Scharakteryzowano również instrumenty powiązane z decyzją o warunkach zabudowy, czyli decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz pozwolenie na budowę. W rozdziale przedstawiono ponadto wyniki dotychczasowych badań autora, a także formułowane na szczeblu ministerialnym propozycje zmian ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W rozdziale czwartym przedstawiono wyniki prowadzonych badań w około stu gminach, wybranych losowo z całej Polski. Uwzględniono przede wszystkim klasyfikację gmin na trzy grupy: miejskie, wiejsko-miejskie oraz wiejskie. Posłużono się również klasyfikacją gmin w oparciu o procent powierzchni pokrytej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Na cele pracy przeprowadzono zarówno badania dotyczące liczby, przeznaczenia, liczby odmów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (które przedstawiono i opisano przy zastosowaniu metod statystycznych), a także wyniki przeprowadzonych w gminach ankiet. Wątpliwości powstałe przy okazji analizy wyników ankiet wyjaśniono przy okazji przeprowadzania uzupełniających wywiadów bezpośrednich. Dokonano również analizy w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego poprzez cztery badane gminy, w których wyniki w zakresie ustalania warunków zabudowy zwróciły uwagę na wcześniejszym etapie prowadzenia badań. Niniejsze studia przypadków mają uzupełniać wcześniejsze konkluzje.

Analiza literatury przedmiotu oraz wyników przeprowadzonych badań została również, w szerszym wymiarze, przeprowadzona w zakończeniu. Scharakteryzowano tam główne typy prowadzonej polityki przestrzennej w zakresie stosowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w badanych gminach, podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o znaczenie niniejszego instrumentu w rozwoju lokalnym (i jakimś zakresie – regionalnym), a także sformułowano propozycje zmian do obecnego systemu zarządzania przestrzenią.

Należy również wyjaśnić, że przede wszystkim w pracy analizowany jest wpływ i rola decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w rozwoju lokalnym. Tym niemniej w opinii autora w wielu sytuacjach bardzo trudne byłoby rozgraniczenie wpływu, jaki jest wywierany przez poszczególne instrumenty zarządzania przestrzenią na rozwój lokalny i rozwój regionalny. Mając na uwadze powyższe, w pracy w wielu przypadkach można znaleźć także odniesienie do rozwoju regionalnego i jego powiązania z systemem zarządzania przestrzenią. Zarówno w przypadku rozwoju lokalnego, jak i regionalnego, główny nacisk położono na wymiar gospodarczy. Tym niemniej – mając na uwadze szeroki zakres terminologiczny niniejszych pojęć – celowo w pracy uwzględniono również inne aspekty, np. środowiskowe i społeczne. Zasygnalizowane to zostało między innymi przy okazji analizy wyników poszczególnych badań (np. dotyczących przeznaczenia decyzji o warunkach zabudowy).

Rozdział 1

Uwarunkowania zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym w jednostkach samorządu terytorialnego

Wstęp

Na zarządzanie samorządem lokalnym składa się wiele zróżnicowanych czynności (tworzące wręcz osobne bloki tematyczne), które powinny być podejmowane w pewien uporządkowany i skoordynowany sposób. Niewątpliwie konieczne przy tej okazji jest uwzględnienie głównych celów i uwarunkowań rozwoju regionalnego i lokalnego. Wiąże się to w sposób bardzo istotny również z celami dotyczącymi gospodarki przestrzennej. Celem rozdziału jest określenie najważniejszych uwarunkowań w zakresie zarządzania samorządem (zwłaszcza samorządem lokalnym) przy uwzględnieniu głównych zasad w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego. Wymagać będzie to zarówno analizy podstawowych pojęć w tym zakresie, jak również podjęcia próby ich przyporządkowania do koncepcji zarządzania oraz gospodarki przestrzennej. Zasygnalizowanie niniejszych kwestii umożliwi przejście (przy uwzględnieniu odpowiednich wątków) do zagadnień dotyczących już wprost instrumentów zarządzania przestrzenią, w kolejnym rozdziale. Wykorzystywanie tych instrumentów niewątpliwie wymagać bowiem będzie znajomości kwestii związanych ogólnie z zarządzaniem rozwojem regionalnym i lokalnym.

1.1. Pojęcie regionu ekonomicznego i rozwoju regionalnego

Rozwój regionalny jest w literaturze przedmiotu definiowany na różne sposoby. Przede wszystkim w kontekście definicji niniejszego pojęcia bardzo ważna, wręcz kluczowa, wydaje się sama klasyfikacja regionów (wytyczająca instytucjo-

nalne ramy w tym zakresie). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na różne cechy regionów: historyczne, społeczne, polityczne, kulturowe, czy przestrzenne¹. Może być ona przeprowadzana na różne sposoby, tym niemniej dominują ujęcia regionów:

- administracyjne,
- geograficzne,
- ekonomiczne.

Z punktu widzenia **administracyjnego** regiony należy wiązać z największą w danym państwie jednostką samorządu terytorialnego. W przypadku Polski taką jednostką są województwa. Oczywiście, w przypadku różnych państw europejskich wielkość regionów będzie zróżnicowana – zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności. Na szczeblu Unii Europejskiej instrumentem służącym ujednoczeniu terminologii związanej z rozwojem regionalnym jest klasyfikacja Biura Statystycznego Wspólnot Europejskich NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistical). W oparciu o nią wyróżniono poszczególne poziomy regionów. Poziomem pierwszym (wyodrębniającym w każdym państwie największe regiony, nawet, jeżeli nie są one formalnie wydzielone w tym państwie) jest NUTS 1. Poziomy kolejne to NUTS 2, NUTS 3, NUTS 4 oraz NUTS 5 (istnieje także dotyczący państw poziom NUTS 0). Aby klasyfikacja była precyzyjnie przedstawiona względem warunków funkcjonujących w Polsce, przyjąć należy, że poziom NUTS 1 stanowić będzie poziom ponadwojewódzki (grupujący od 3 milionów do 7 milionów ludności, czego przykładem może być region centralny, grupujący centralne województwa), poziom NUTS 2 (od 800 tysięcy do 3 milionów ludności) to poziom polskich województw, a poziom NUTS 3 (150 tysięcy – 800 tysięcy ludności) to poziom podregionów, grupujący powiaty. Można dodać, że na obecnym etapie zwłaszcza Główny Urząd Statystyczny prowadzi prace związane z modyfikacją klasyfikacji NUTS zgodnie ze zmieniającymi się w tym zakresie wymogami europejskimi.

W ujęciu administracyjnym województwa, jako jednostki samorządu terytorialnego odgrywają bardzo ważną rolę nie tylko w samym rozwoju regionalnym, ale również rozwoju kraju. Zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie województwa, samorząd województwa wykonuje w szczególności zadania w zakresie:

- edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego,
- promocji i ochrony zdrowia,
- kultury i ochrony zabytków,
- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- modernizacji terenów wiejskich,
- zagospodarowania przestrzennego,
- ochrony środowiska,

¹ C.J. Dawkins, *Regional development theory. Conceptual foundations, classic Works and recent development*, Journal of Planning Literature vol. 18, nr 2, 2003 s. 133-134.

- gospodarki wodnej,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury fizycznej i turystyki,
- ochrony praw konsumentów,
- obronności,
- bezpieczeństwa publicznego,
- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Powyższy zakres utożsamiany będzie z sektorem publicznym, w ramach którego wyróżnić można między innymi transport, drogownictwo, komunikację, ochronę zdrowia, szkolnictwo, czy finanse publiczne². W ramach prowadzonej przez samorząd województwa polityki rozwoju uwzględnić należy zgodnie z art. 11 cytowanej ustawy:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego,
- utrzymanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- wspieranie nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki,
- wspieranie rozwoju kultury,
- promocję walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Wszystkie wskazane powyżej obowiązki i cele zostały określone na szczeblu ustawowym. Jednakże już z tych zapisów ustawowych wynika rola województwa (w szczególności – samorządu województwa) w zakresie kształtowania rozwoju regionalnego. W ustawie wymieniono – w ogólny sposób – najważniejsze cele z tym związane (których realizacja wiązać już się będzie z koniecznością podjęcia kolejnych zagadnień). Można więc wskazać, że administracyjne pojęcie regionu jest kluczowe w dalszym jego definiowaniu. Jednakże na tym nie kończy się wyczerpująca charakterystyka niniejszego pojęcia. P. Solarz wskazuje, że przy okazji klasyfikacji regionów należy brać pod uwagę poza administracyjnymi, również inne czynniki:

- historyczne, związane ze wspólnymi tradycjami i obyczajami,
- geograficzne – związane z naturalnym położeniem geograficznym,
- narodowościowe,
- ekonomiczne – przez co autor rozumie położenie na naturalnych szlakach handlowych lub rozwój konkretnej gałęzi gospodarki³.

² S. Bailey, *Public Sector Economics. Theory and practice*, Macmillan, New York, London 1995, s. 29.

³ P. Solarz, *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004-2010*, Vizja, Warszawa 2011, s. 22-23.

Poza sferą czysto administracyjną, pełne zrozumienie pojęcia regionu (i tym samym uwarunkowań jego rozwoju) wymaga więc przeprowadzenia szerszych, interdyscyplinarnych analiz. Regionalizacja może być bowiem oceniana jako skutek wzrastającej dezintegracji jednostek przestrzennych⁴. K. Właźlak zwraca dodatkowo uwagę, że pojęcie regionu jest zdominowane przez pojęcie przestrzeni i miejsca. Występuje również koncepcja regionu oparta na:

- środowisku przyrodniczym (region naturalny), o jego powstaniu decydować będą przesłanki naturalne, czyli rzeźba, klimat, roślinność, świat zwierzęcy, czy też dorzecza rzek albo mórz oraz położenia ułatwiające łatwą komunikację,
- działalności człowieka (region gospodarczy), z zastrzeżeniem, że również w tym przypadku podstawą formowania regionu będą czynniki środowiskowe⁵.

Wszystkie powyższe rozważania nie pozostawiają wątpliwości, że zarówno przesłanki administracyjne, środowiskowe, jak i inne składają się na proces formowania regionu w znaczeniu ekonomicznym. Przy definiowaniu regionów zasadne jest zaczerpnięcie z wszystkich innych jego ujęć. W naukach ekonomicznych właśnie pojęcie regionu ekonomicznego występować będzie jako najszerze i najbardziej istotne. Cechy regionu ekonomicznego zostały przedstawione przez T. Korenika. Zgodnie z nimi:

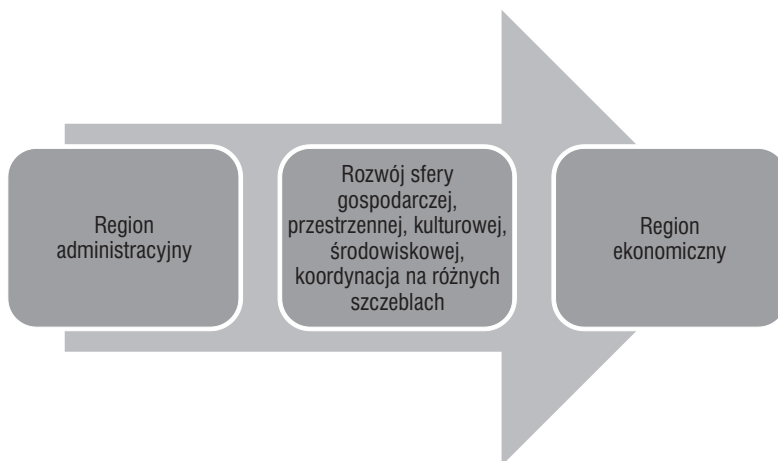
- w skład regionu ekonomicznego wchodzi podobne jednostki elementarne,
- w ramach każdego regionu można wyróżnić powiązania wewnętrzne i zewnętrzne, przy czym powiązania wewnętrzne są silniejsze,
- region ekonomiczny odznacza się pewną specjalizacją,
- społeczność regionalna wykazuje podobne cechy w ramach tożsamości regionalnej,
- region ekonomiczny ma ukształtowany profil gospodarczy,
- region ekonomiczny charakteryzuje się pewnym stopniem domknięcia,
- region ekonomiczny posiada zdolność do samodzielnego formułowania celów oraz ich realizacji,
- w regionie ekonomicznym funkcjonuje przynajmniej jeden ośrodek miejski stanowiący czynnik integrujący dla regionu,
- poszczególne elementy w ramach regionu ekonomicznego są położone blisko siebie⁶.

Można więc przyjąć, że samo pojęcie regionu ekonomicznego ma nieco odmienne znaczenie, niż pojęcie regionu administracyjnego. O ile nie budzi wątpliwości liczba i zakres regionów administracyjnych (gdyż wynika to z zapisów na szczeblu ustawowym), o tyle już uznanie, że dany region spełnia kryteria regionu ekonomicznego, będzie już zdecydowanie bardziej problematyczne i dyskusyjne.

⁴ M. Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell Publishers, Oksford 2000.

⁵ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 28-29.

⁶ S. Korenik, *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 12.

Rysunek 1.1. Region ekonomiczny a region administracyjny

Źródło: Opracowanie własne.

Z rysunku 1.1 wynika, że regionem ekonomicznym będzie taki region administracyjny, który spełni określone ekonomiczne, środowiskowe, czy też kulturowe kryteria. Podmiotem odpowiedzialnym za kształtowanie regionu ekonomicznego jest przede wszystkim samorząd województwa (zarząd województwa oraz sejmik województwa). Istotną rolę w tym kontekście odgrywać będą również inne podmioty: zarówno organy administracji na szczeblu centralnym i lokalnym, jak również przedsiębiorcy, organizacje społeczne, a nawet – w pewnym zakresie – sami mieszkańcy regionu. Można dodać, że zgodnie z teorią systemów, region ekonomiczny definiuje się jako układ:

- zorganizowany celowo (powołany do zrealizowania określonych celów ekonomiczno-społecznych),
- strukturalizowany i hierarchiczny ze względu na wewnętrzny podsystem regulacji sterujący całym układem regionalnym,
- względnie wyodrębniony z otoczenia i otwarty w stosunku do otaczającego go środowiska społecznego, ekonomicznego i przyrodniczego,
- dysponujący zasobami czynników egzogenicznych i endogenicznych niezbędnych do prowadzenia określonych form działalności,
- transformujący czynniki w dobra i usługi w celu osiągnięcia wyników zgodnych z założonymi celami,
- zdolny do samodzielnego określania i wyboru oraz modyfikacji celów, a także zwiększania stopnia swojej sprawności i stopnia zorganizowania⁷.

⁷ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Beck, Warszawa 2011, s. 16-17.

Region ekonomiczny należy więc w większym stopniu utożsamiać z pewnym zestawem działań niezbędnych do podejmowania oraz celów koniecznych do osiągnięcia. Kształtowanie regionu ekonomicznego wiązać się więc będzie przede wszystkim z prowadzeniem polityki rozwoju regionalnego. Wszystkie wskazane cechy mogą być w sposób istotny powiązane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Również w skali regionalnej można bowiem wyróżnić instrumenty polityki przestrzennej (przede wszystkim plan zagospodarowania przestrzennego województwa, ale także strategie rozwoju województwa), w oparciu o które można na różne sposoby wykorzystywać potencjał rozwojowy danego regionu i kształtować jego ekonomiczne uwarunkowania⁸. W tym kontekście rozwój regionalny stanowić będzie proces ukierunkowany na wzrost gospodarczy, przy jednoczesnym uwzględnieniu celów i uwarunkowań społecznych, kulturowych oraz środowiskowych, stanowiących równie istotne determinanty tego rozwoju. A. Szewczuk wskazał, że do głównych składowych rozwoju regionalnego (i lokalnego) należą:

- wzrost gospodarczy w kontekście relacji względem stopy bezrobocia,
- wzrost dobrobytu i jakości życia w społecznościach lokalnych,
- wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej,
- rozwój technologiczny i skala wdrażanych innowacji,
- restrukturyzacja i dywersyfikacja działalności podmiotów gospodarczych,
- rozwój sektora usługowego i zasobów społecznych,
- wzrost ruchliwości zawodowej i społecznej,
- rozwój infrastruktury instytucjonalnej,
- korzystne zmiany jakościowe w środowisku naturalnym,
- wizerunek regionów i gmin⁹.

Z powyższego, wyczerpującego zestawienia wynika bardzo precyzyjny zakres działań i celów powiązanych z rozwojem regionalnym. Wiąże się on więc z szerokim zaakcentowaniem zróżnicowanych zagadnień, które powinny przyczynić się do szeroko rozumianego, optymalnego rozwoju danego regionu. Poza wytyczeniem celów i zagadnień otwarty oczywiście pozostaje sposób podejmowanych działań oraz uwzględnianie i wytyczanie priorytetów rozwojowych w danym regionie. Na rozwój regionalny wpływ mają zarówno czynniki endogeniczne, jak i egzogeniczne.¹⁰ Zgodnie z koncepcją regionu ekonomicznego należy w sposób odpowiedni wszystkie te zjawiska uporządkować i skoordynować. Znow w tym kontekście ważne wydają się instrumenty i cele z zakresu gospodarki przestrzennej, które mogą okazać się w pełni pomocne. Podkreślić należy, że wśród celów (konsekwencji) rozwoju regionalnego wymienić można trwałą poprawę standardu życia mieszkańców regionu oraz

⁸ Przykładem może być wykorzystywanie potencjału regionu morskiego. K. Morrissey, C. Donoghue, *The Irish Marine economy and regional development*, Marine Policy 36/2012, s. 358-364.

⁹ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój...*, op. cit., s. 33.

¹⁰ P. O'Brien, A. Pike, J. Tomaney, *Devolution, the governance of regional development and the Trade Union Congress in the North East region of England*, Geoforum 35/2004, s. 59.