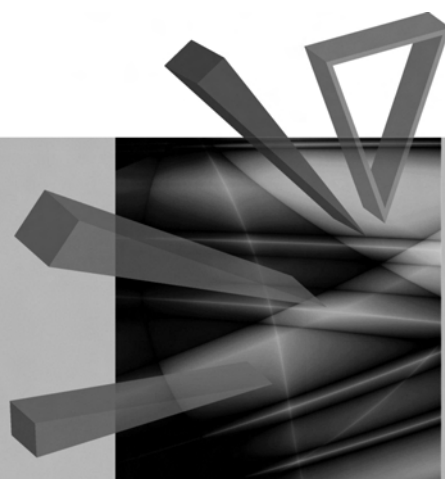


**PRACE NAUKOWE**  
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
**RESEARCH PAPERS**  
of Wrocław University of Economics

**244**

# Problemy rozwoju regionalnego



Redaktorzy naukowi  
**Elżbieta Sobczak**  
**Andrzej Raszkowski**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Recenzenci: Piotr Bury, Beata Filipiak, Tadeusz Grabiński, Anna Malina, Danuta Stawasz,  
Edward Stawasz, Eugeniusz Wojciechowski

Redaktor Wydawnictwa: Elżbieta Kożuchowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Aleksandra Śliwka

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>  
oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon,  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-229-1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	13
<b>Malgorzata Markowska, Danuta Strahl:</b> Klasyfikacja dynamiczna europejskiej przestrzeni regionalnej ze względu na poziom identyfikatorów innowacyjności typu Output .....	15
<b>Marek Szajt:</b> Zmiana pozycji innowacyjnej regionów w rozszerzającej się Unii Europejskiej .....	29
<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Innowacyjność a rozwój regionalny – model miękki .....	39
<b>Katarzyna Widera:</b> Analiza porównawcza poziomu innowacyjności regionów .....	48
<b>Elżbieta Sobczak:</b> Statystyczna analiza pracujących według intensywności działalności B+R w państwach Unii Europejskiej.....	56
<b>Malgorzata Markowska:</b> Klasyfikacja unijnych regionów ze względu na dynamikę charakterystyk innowacyjności (w zakresie Output) .....	66
<b>Dariusz Głuszczuk:</b> Regionalny system innowacji – ujęcie definicyjne i modelowe (dyskusje na gruncie teorii).....	81
<b>Andrzej Sztando:</b> Ocena systemów wdrażania regionalnych strategii innowacji – raport z badań.....	90
<b>Bartłomiej Jefmański, Malgorzata Markowska:</b> Ocena pozycji polskich regionów ze względu na inteligentną specjalizację w europejskiej przestrzeni z wykorzystaniem klasyfikacji rozmytej.....	102
<b>Anna Beata Kawka:</b> Wpływ jakości kapitału ludzkiego na rozwój regionalny .....	114
<b>Iwona Skrodzka:</b> Kapitał intelektualny a poziom rozwoju gospodarczego polskich województw – model miękki .....	124
<b>Malgorzata Juchniewicz, Urszula Tomczyk:</b> Regionalne zróżnicowanie kapitału intelektualnego przedsiębiorstw w Polsce .....	136
<b>Magdalena Graczyk, Leszek Kaźmierczak-Piwko:</b> Rola ekoinnowacji w procesie zrównoważonego rozwoju regionu .....	147
<b>Katarzyna Szymańska:</b> Innowacyjność regionu jako narzędzie kształtujące kulturę organizacyjną MSP.....	158
<b>Łukasz Mamica:</b> Wzornictwo przemysłowe jako sektor przemysłów kreatywnych.....	168
<b>Arkadiusz Świadek, Marek Tomaszewski:</b> Łańcuchy dostaw w kształtowaniu innowacyjności regionów Polski zachodniej.....	178
<b>Patrycja Zwiech:</b> Znaczenie kapitału ludzkiego w rozwoju województwa zachodniopomorskiego.....	190

<b>Janusz Kornecki, Maciej Kokotek, Arkadiusz Szymański:</b> Wsparcie innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju województwa łódzkiego.....	201
<b>Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski:</b> Instrumenty finansowe wspierające innowacyjność przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego w świetle badań empirycznych.....	211
<b>Marek Obrębalski:</b> Współczesne problemy polityki regionalnej Unii Europejskiej i Polski.....	218
<b>Bogdan Leszkiewicz:</b> Strategie Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej.....	228
<b>Tomasz Dorożyński:</b> Polityka spójności Unii Europejskiej a gospodarka lokalna i regionalna.....	236
<b>Ewa Kusideł:</b> Wpływ polityki spójności na konwergencję wewnętrzną w Polsce.....	246
<b>Artur Lipieta, Barbara Pawelek, Roman Huptas:</b> Analiza porównawcza województw Polski ze względu na wykorzystanie środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w latach 2007–2010.....	257
<b>Mariusz Wiśniewski:</b> Regionalne zróżnicowanie absorpcji unijnego wsparcia dla polskiej wsi.....	266
<b>Kinga Wasilewska:</b> JESSICA, JEREMIE i JASPERS na rzecz wzrostu gospodarczego.....	278
<b>Alojzy Zalewski:</b> Rynkowe uwarunkowania konkurencji terytorialnej w świetle inwestycji rzeczowych.....	290
<b>Małgorzata Leśniak-Johann:</b> Uwarunkowania konkurencji i współpracy w kontekście rozwoju turystyki na pograniczu dolnośląsko-saksońskim. Zarys problemu.....	300
<b>Emilia Bogacka:</b> Współpraca w zakresie bezpieczeństwa publicznego na obszarze nadgranicznym Polski z Niemcami.....	312
<b>Alina Kulczyk-Dynowska, Katarzyna Przybyła:</b> Karkonoskie parki narodowe (Karkonoski Park Narodowy i Krkonošský Národní Park) a rozwój transgranicznej przestrzeni regionalnej.....	321
<b>Anna Malina, Dorota Mierzwa:</b> Analiza porównawcza sytuacji makroekonomicznej Polski i krajów ościennych w okresie 20 lat przemian gospodarczych.....	330
<b>Zbigniew Piepiora:</b> Występowanie katastrof naturalnych w Europie i międzynarodowa współpraca w zakresie przeciwdziałania ich skutkom.....	342
<b>Jakub Piecuch, Łukasz Paluch:</b> Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju regionów basenu Morza Śródziemnego.....	357
<b>Adam Dąbrowski:</b> Globalizacja a regionalizm.....	366
<b>Krzysztof Malik:</b> Wybrane metody oceny polityki rozwoju regionu.....	374
<b>Dorota Rynio:</b> Regiony problemowe wobec nowego paradygmatu polityki regionalnej w Polsce.....	394

<b>Piotr Rzeńca:</b> Parki tematyczne jako czynnik rozwoju gospodarki. Identyfikacja zjawiska.....	405
<b>Renata Lisowska:</b> Uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w regionach zmarginalizowanych na przykładzie województwa łódzkiego.....	416
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Transport jako czynnik rozwoju regionalnego .....	425
<b>Adam Przybyłowski:</b> Inwestycje transportowe w województwie dolnośląskim w aspekcie realizacji strategii zrównoważonego rozwoju .....	435
<b>Paweł Andrzejczyk:</b> Znaczenie logistyki zwrotnej dla zrównoważonego rozwoju regionu .....	450
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> Wojewódzkie planowanie przestrzenne – istota, możliwości i ograniczenia.....	460
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Wybrane aspekty orientacji marketingowej jednostek terytorialnych.....	470
<b>Krzysztof Wiktorowski:</b> Tożsamość regionalna i lokalna jako element zrównoważonego rozwoju regionu zachodniopomorskiego .....	480
<b>Jan Polski:</b> Efekty zewnętrzne w marketingu urbanistycznym .....	491
<b>Danuta Stawasz:</b> Regionalne zróżnicowania rozwoju polskich regionów po 10 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego .....	501
<b>Beata Bal-Domańska:</b> Klasyfikacja podregionów Polski szczebla NUTS-3 ze względu na poziom rozwoju gospodarczego .....	509
<b>Łukasz Mach:</b> Zastosowanie metod wielowymiarowej analizy do oceny potencjału rozwojowego regionów.....	520
<b>Grażyna Karmowska:</b> Porównanie rozwoju subregionów województwa zachodniopomorskiego w latach 1999–2007 .....	530
<b>Ewa Mazur-Wierzbicka:</b> Stymulowanie zrównoważonego rozwoju w regionie zachodniopomorskim przy wykorzystaniu dobrych praktyk.....	542
<b>Maria Kola-Bezka:</b> Przedsiębiorczość jako czynnik rozwoju regionu w świetle wyników badania ankietowego mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego .....	552
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Przedsiębiorczość jako stymulanta turystycznego rozwoju obszarów wiejskich.....	563
<b>Sandra Misiak:</b> Aktywność zawodowa kobiet w województwie zachodniopomorskim .....	573
<b>Agnieszka Skowronek-Grądział:</b> Analiza porównawcza obszarów wiejskich w zakresie infrastruktury służącej ochronie środowiska .....	582
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Analiza zróżnicowania przestrzennego wydatków na usługi z zakresu oświaty i wychowania w Polsce .....	594
<b>Anna Majchrzak:</b> Ocena sytuacji finansowej powiatów województwa wielkopolskiego z wykorzystaniem metody Warda .....	602
<b>Marian Maciejuk:</b> Struktura pomocy publicznej dla przedsiębiorców w Polsce w latach 2006-2009 .....	612

<b>Tomasz Kołakowski:</b> Pomoc publiczna udzielona przez dolnośląskie samorządy podmiotom gospodarczym – dynamika i rodzaje wsparcia.....	623
<b>Andrzej Wasiak:</b> Restrukturyzacja w PKP na przykładzie PKP Energetyka SA .....	636
<b>Monika Murzyn-Kupisz:</b> Działania na rzecz zachowania dziedzictwa kulturowego a efekty mnożnikowe w gospodarce lokalnej i regionalnej.....	645
<b>Marcelina Zapotoczna, Joanna Cymerman:</b> Wykorzystanie wielowymiarowej analizy dyskryminacyjnej do grupowania wspólnot mieszkaniowych	658
<b>Agnieszka Kłysik-Uryszek:</b> Działalność eksportowa spółek z udziałem kapitału zagranicznego – regionalne zróżnicowania w Polsce.....	668

## Summaries

<b>Malgorzata Markowska, Danuta Strahl:</b> Dynamic classification of the European regional space regarding the level of Output innovation identifiers .....	28
<b>Marek Szajt:</b> Change in the innovative position of regions in the enlarging European Union.....	38
<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Innovation and regional development – the soft model .....	47
<b>Katarzyna Widera:</b> Comparative analysis of the level of innovation in regions.....	55
<b>Elżbieta Sobczak:</b> Statistical analysis of workforce by the intensity of R&D activity in EU countries .....	65
<b>Malgorzata Markowska:</b> EU regions classification by the dynamics of innovation characteristics (regarding Output) .....	80
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Regional innovation system – the definitive and the model approach (theoretical discussions).....	89
<b>Andrzej Sztando:</b> Assessment of the regional innovation strategies implementation systems – a study report.....	101
<b>Bartłomiej Jefmański, Malgorzata Markowska:</b> The assessment of Polish regions with regard to smart specialization in European space applying fuzzy classification.....	113
<b>Anna Beata Kawka:</b> The influence of human capital quality on regional development.....	123
<b>Iwona Skrodzka:</b> Intellectual capital influence and the level of economic development in Polish regions – the soft model.....	135
<b>Malgorzata Juchniewicz, Urszula Tomczyk:</b> Regional differentiation of enterprise intellectual capital in Poland.....	146
<b>Magdalena Graczyk, Leszek Kaźmierczak-Piwko:</b> The role of eco-innovation in the process of sustainable development of a region.....	157

<b>Katarzyna Szymańska:</b> Region innovativeness as a tool shaping the organisational culture of SMEs.....	167
<b>Lukasz Mamica:</b> Industrial design as a sector of creative industries.....	177
<b>Arkadiusz Świadek, Marek Tomaszewski:</b> Supply chain in shaping the innovativeness of Western Poland regions .....	189
<b>Patrycja Zwiech:</b> The importance of human capital in the development of West Pomeranian Voivodeship .....	200
<b>Janusz Kornecki, Maciej Kokotek, Arkadiusz Szymański:</b> Support for the innovativeness of small and medium-sized enterprises in the development of Łódź Voivodeship.....	210
<b>Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski:</b> Financial instruments supporting the innovativeness of Kuyavian-Pomeranian Voivodeship in the light of empirical research .....	217
<b>Marek Obrębalski:</b> Contemporary problems of the regional policy of the European Union and Poland .....	227
<b>Bogdan Leszkiewicz:</b> Strategies of the European Union regional policy .....	235
<b>Tomasz Dorożyński:</b> The role of EU cohesion policy in regional and local economy.....	245
<b>Ewa Kusidel:</b> The impact of the cohesion policy on the internal convergence in Poland .....	256
<b>Artur Lipieta, Barbara Pawelek, Roman Huptas:</b> Comparative analysis of Polish Nuts 2 level regions from the point of view of the level of using European funds from the European Regional Development Fund for the period between January 2007 and June 2010 .....	265
<b>Mariusz Wiśniewski:</b> Regional diversification of EU support absorption for Polish rural areas.....	277
<b>Kinga Wasilewska:</b> JESSICA, JEREMIE and JASPERS for economic growth.....	289
<b>Alojzy Zalewski:</b> Market determinants of territorial competition in the light of material investments.....	299
<b>Małgorzata Leśniak-Johann:</b> Conditions of the cooperation and competition in tourism in Saxony–Lower Silesian borderland. Selected problems.....	311
<b>Emilia Bogacka:</b> Cooperation in the area of public safety in the Poland–Germany borderland.....	320
<b>Alina Kulczyk-Dynowska, Katarzyna Przybyła:</b> Giant Mountains national parks (KPN and KRNAP) and the development of cross-border regional space .....	329
<b>Anna Malina, Dorota Mierzwa:</b> A comparative analysis of macroeconomic situation in Poland and neighbouring countries in the 20-year period of structural changes .....	341
<b>Zbigniew Piepiora:</b> The occurrence of natural disasters in Europe and the international cooperation in the field of counteracting their results .....	356

<b>Jakub Piecuch, Łukasz Paluch:</b> Determinants of social and economic development of the Mediterranean basin regions.....	365
<b>Adam Dąbrowski:</b> Globalization and regionalization.....	373
<b>Krzysztof Malik:</b> Chosen methods of regional development policy evaluation	393
<b>Dorota Rynio:</b> Problem regions in the face of a new paradigm of the regional policy in Poland .....	404
<b>Piotr Rzeńca:</b> Theme parks as a factor in the development of economy. An identification of the phenomenon .....	415
<b>Renata Lisowska:</b> The determinants of SME growth in marginalized regions illustrated with the example of Łódź Voivodeship .....	424
<b>Aleksandra Koźlak:</b> Transport as a factor of regional development .....	434
<b>Adam Przybyłowski:</b> Transport investments in Lower Silesian Voivodeship in the context of sustainable development strategy .....	449
<b>Paweł Andrzejczyk:</b> The significance of reverse logistics for balanced region development.....	459
<b>Waldemar A. Gorzym-Wilkowski:</b> Voivodeship spatial planning – the essence, opportunities and constraints .....	469
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Selected aspects of the marketing orientation of territorial units .....	479
<b>Krzysztof Wiktorowski:</b> Regional and local identity as an element of sustainable development of the West Pomeranian region.....	490
<b>Jan Polski:</b> External effects in urban marketing.....	500
<b>Danuta Stawasz:</b> Regional differences in the development of Polish regions after the establishment of territorial self-government .....	508
<b>Beata Bal-Domańska:</b> Classification of Polish sub-regions (NUTS-3) by economic development level .....	519
<b>Łukasz Mach:</b> Application of the methods of multidimensional comparative analysis as a basis for parameters assignment of development potential of regions.....	529
<b>Grażyna Karmowska:</b> A comparison of the development of the subregions of West Pomeranian Voivodeship in 1999-2007.....	541
<b>Ewa Mazur-Wierzbicka:</b> Stimulating sustainable development in West Pomeranian Voivodeship by using good practices.....	551
<b>Maria Kola-Bezka:</b> Entrepreneurship as a factor of regional development on the basis of the survey results of the residents of Kuyavian-Pomeranian Voivodeship .....	562
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Entrepreneurship as a stimulus to tourism development in rural areas .....	572
<b>Sandra Misiak:</b> Professional activity of women in West Pomeranian Voivodeship.....	581
<b>Agnieszka Skowronek-Grądział:</b> A comparative analysis of rural areas in the field of environment protection infrastructure .....	593



---

<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Analysis of spatial differentiation of expenditure on education in Poland.....	601
<b>Anna Majchrzak:</b> Financial standing of counties in Greater Poland Voivodeship assessed with Ward's method.....	611
<b>Marian Maciejuk:</b> The structure of public aid for entrepreneurs in Poland in the period 2006-2009.....	622
<b>Tomasz Kołakowski:</b> Public aid granted to economic entities by Lower Silesian self-governments – dynamics and types of support.....	635
<b>Andrzej Wasiak:</b> Restructuring in PKP illustrated by the case of PKP Energetyka SA.....	644
<b>Monika Murzyn-Kupisz:</b> Activities aimed at preservation of cultural heritage and multiplier effects in the local and regional economy.....	657
<b>Marcelina Zapotoczna, Joanna Cymerman:</b> Using the multidimensional discriminant analysis for grouping housing cooperatives.....	667
<b>Agnieszka Kłysik-Uryszek:</b> Export activity of companies with foreign capital – regional differences in Poland.....	677

**Waldemar A. Gorzym-Wilkowski**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

---

## **WOJEWÓDZKIE PLANOWANIE PRZESTRZENNE – ISTOTA, MOŻLIWOŚCI I OGRANICZENIA**

---

**Streszczenie:** Władze samorządowe polskich województw kształtują przestrzeń za pomocą planów zagospodarowania przestrzennego województw. Plany te, zgodnie z prawem, określają pożądany kształt składników przestrzeni województwa – materialnych i niematerialnych. Nie ustalają natomiast sposobów osiągnięcia zaplanowanego kształtu przestrzeni. Realizacja planów zagospodarowania województw polega na wprowadzaniu ich ustaleń do szczegółowych dokumentów planistycznych sporządzanych przez gminy. Rozstrzygnięcia zawierane w tych dokumentach mają jednakże węższy charakter przedmiotowy, skupiony przede wszystkim na materialnych składnikach przestrzeni. Zatem znaczna część ustaleń planów wojewódzkich, zwłaszcza dotycząca zjawisk społeczno-ekonomicznych, nie jest w pełni realizowana. Wynika to również ze względnie słabej rangi planowania przestrzennego w strukturze zadań samorządu województwa.

**Słowa kluczowe:** województwo, planowanie przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne.

### **1. Wstęp**

Samorząd wojewódzki jest jednym z kilku podmiotów publicznych mających prawo zajmować się planowaniem przestrzennym. Narzędziem służącym temu celowi jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Ustawa o samorządzie wojewódzkim [t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.] zobowiązuje zarząd województwa do sporządzania, a sejmik wojewódzki do zatwierdzania tego planu. Obecnie (rok 2011) wszystkie polskie województwa posiadają takie plany, uchwalone na ogół w początkach tej dekady, a znajdujące się teraz w mniej lub bardziej zaawansowanej fazie aktualizacji albo też już zaktualizowane. Plany zagospodarowania przestrzennego województw sporządzane są na ogół przez biura planowania przestrzennego, funkcjonujące jako budżetowe jednostki organizacyjne afiliowane przy urządach marszałkowskich. Biura planowania przestrzennego (lub jednostki o tych samych zadaniach, a innych nazwach) są głównymi instytucjami sporządzającymi plany zagospodarowania przestrzennego województw w 11 województwach. W pozostałych plany są sporządzane bezpośrednio przez odpowiednie komórki urzędów marszałkowskich, niekiedy z pomocą specjalnie wynajmowanych specjali-

stycznych jednostek zewnętrznych. Publiczne placówki zajmujące się wojewódzkim planowaniem przestrzennym funkcjonują aż w 33 miastach – wszystkich stolicach województw oraz w licznych byłych miastach wojewódzkich. Rozbudowane struktury organizacyjne służb wojewódzkiego planowania przestrzennego powodują, że przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego województw zatrudnionych jest w skali kraju co najmniej 1000 osób o różnym przygotowaniu zawodowym. Rodzi to oczywiście pytanie o efekty działalności tych struktur. W szczególności interesująca jest ocena znaczenia tej sfery zadań publicznych dla rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów.

## 2. Kontekst teoretyczno-prawny

Istota i znaczenie planowania zagospodarowania przestrzennego województw może być oceniana zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i ustawowego. Z perspektywy naukowej kluczowe jest osadzenie tej sfery planowania w kontekście znaczenia pojęć, za których pomocą jest ona określana. Termin „planowanie” definiowany jest, również przez naukowców związanych z planowaniem przestrzennym, jako projektowanie pożądanej przyszłości oraz środków jej osiągnięcia. Projektowanie przyszłego stanu wycinka rzeczywistości określane bywa mianem planowania struktury, natomiast ustalanie scenariusza zachowań podmiotu planowania mających doprowadzić do tego stanu jest planowaniem działania (zob. np. [Regulski i in. 1986, s. 9]).

Termin „zagospodarowanie przestrzenne” jest definiowany w sposób znacznie bardziej zróżnicowany niż pojęcie „planowanie”. Przede wszystkim bywa on rozumiany zarówno jako proces zagospodarowywania, czyli dostosowywania terenów do użytkowania, jak i jako pewien stan określonego wycinka przestrzeni geograficznej [Malisz 1984, s. 40; Kachniarz, Niewiadomski 1994, s. 144]. Niektórzy autorzy (np. [Regulski 1985, s. 15]) uznają za zagospodarowanie przestrzenne przede wszystkim te elementy przestrzeni, które trwale zmieniają fizyczne cechy powierzchni ziemi. Inni (np. [Podolak 1998, s. 14]) do zakresu desygnatu tego pojęcia zaliczają również sposoby użytkowania terenów oraz funkcjonalne relacje pomiędzy składnikami. Są też autorzy (np. [Parysek 2007, s. 107]) uznający za zagospodarowanie przestrzenne całość organizacji, struktury i funkcjonowania terytorialnego systemu społecznego, a więc np. produkcję i osadnictwo. Wreszcie niektórzy (np. [Zauch 2007, s. 114–115]) rozumieją przez zagospodarowanie przestrzenne przestrzenną organizację systemu gospodarka-społeczeństwo-przyroda, zatem utożsamiają je *de facto* z przestrzenią geograficzną.

Ustawowy kształt wojewódzkiemu planowaniu przestrzennemu nadaje przede wszystkim Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [DzU nr 80, poz. 717]. Ustawa ta, pomimo że wielokrotnie posługuje się terminami „planowanie przestrzenne” i „zagospodarowanie przestrzenne”, nie

definiuje jednakże tych pojęć. Ustala natomiast dość szczegółowo zakres uprawnień planistycznych samorządu wojewódzkiego. Zatem plan zagospodarowania przestrzennego województwa określać ma w szczególności:

- podstawowe elementy sieci osadniczej województwa,
- główne powiązania komunikacyjne i infrastrukturalne, w tym transgraniczne,
- system obszarów chronionych ze względu na swoje walory przyrodnicze, kulturowe, krajobrazowe itp.,
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zarówno wojewódzkie, jak i rządowe,
- obszary problemowe, wraz z zasadami ich zagospodarowania,
- obszary metropolitalne,
- obszary wsparcia,
- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi,
- tereny zamknięte wraz z ich strefami ochronnymi,
- obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin.

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa należy przy tym uwzględnić rozstrzygnięcia zawarte w obowiązującej strategii rozwoju województwa. Ponadto samorząd wojewódzki sporządza także plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru metropolitalnego, czyli w praktyce dla ośrodka wojewódzkiego wraz bezpośrednim jego otoczeniem. Zakres ustaleń tego planu nie został jednakże w ustawie odrębnie określony, ma on bowiem stanowić jedynie wyodrębnioną część planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Istotne jest przy tym, że część obowiązujących planów województw została sporządzona jeszcze pod rządami ustawy z roku 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym [DzU nr 89, poz. 415]. Zakres planu zagospodarowania przestrzennego województwa został określony w zmieniającej ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym ustawie wprowadzającej reformę administracyjną z roku 1998 [*Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje...* DzU nr 106, poz. 668]. Plan województwa miał zatem określać:

- podstawowe elementy sieci osadniczej,
- rozmieszczenie infrastruktury społecznej, technicznej i innej,
- obszary podlegające ochronie z uwagi na walory środowiska przyrodniczego i kulturowego, wraz z zasadami ochrony,
- rozmieszczenie rządowych i wojewódzkich inwestycji celu publicznego.

Skala, w której sporządzana jest kartograficzna część planu zagospodarowania przestrzennego województwa, nie została prawnie określona – mimo że w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znajduje się odpowiednia delegacja. Przesłankami rozstrzygającymi o skali planu są: przedmiot jego rozstrzygnięć oraz obowiązek jego sporządzenia dla całego obszaru administracyjnego województwa.

### 3. Plany zagospodarowania przestrzennego polskich województw

Plany zagospodarowania przestrzennego posiadają obecnie wszystkie polskie województwa. Ustawowy kształt planowania przestrzennego województwa rozstrzyga oczywiście w sposób generalny o strukturze rozstrzygnięć planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Jednakże plany sporządzane przez poszczególne samorządy wojewódzkie mogą kłaść nacisk na różne aspekty przestrzeni. Na potrzeby niniejszego opracowania przeprowadzono analizę struktury rozstrzygnięć pięciu planów wojewódzkich, dotyczących województw o zróżnicowanym charakterze społeczno-ekonomicznym, różnej wielkości i położeniu. Plany te, w części sporządzone jeszcze pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, częściowo zaś według ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to:

- plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego [*Uchwała Nr XLV/597/02... 2002*],
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego [*Uchwała Nr XV/174/03... 2003*],
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego [*Uchwała Nr 1004/XXXIX/09... 2009*],
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego [*Uchwała Nr II-/21/2/2004... 2004*],
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego [*Uchwała Nr XLVI/690/10... 2010*].

Badane plany zagospodarowania przestrzennego województw, pomimo zauważalnych różnic między nimi – dotyczących głównie rozłożenia akcentów – mają pewne cechy wspólne. Większość ich ustaleń, a także poprzedzających je analiz, została odniesiona do map w skali 1:200 000, niekiedy tylko użyte zostały mapy w skali 1:100 000. Ustalenia planów oparte są na bardzo rozbudowanych analizach dotyczących różnych składników przestrzeni społeczno-ekonomicznej oraz środowiska przyrodniczego. Diagnozy te dotyczą zarówno stanu i dotychczasowych kierunków zmian różnych składników przestrzeni, jak i przewidywanych tendencji dalszych zmian. W licznych przypadkach elementy normatywne planów (ustalenia) są przemieszane właśnie z elementami diagnostycznymi, ale także z prognostycznymi czy też mającymi charakter postulatów. Kluczowe podobieństwa dotyczą jednak natury i przedmiotu rozstrzygnięć. Są to zatem generalnie plany struktury – prezentujące pewien pożądany kształt opisywanego przez nie wycinka przestrzeni. W licznych przypadkach w planach określone zostały też kierunki przekształceń stanu istniejącego, czyli procesy zagospodarowywania przestrzeni. Ustalenia planów zawierają również propozycje dotyczące konkretnych, indywidualnych działań, na ogół inwestycji lub nowych form ochrony prawnej – jednakże bez określenia sposobu, harmonogramu lub kosztów realizacji tych przedsięwzięć.

Materialny charakter przedmiotu rozstrzygnięć planów zagospodarowania przestrzennego województwa jest bardzo szeroki. Obejmuje oczywiście także ściśle po-

jęte zagospodarowanie przestrzenne, czyli składniki przestrzeni geograficznej mające charakter materialny i trwale związane z określonym miejscem. Takich aspektów przestrzeni dotyczą np. zawarte w planach ustalenia dotyczące formy (wielkości, kształtu) i pożądanej (lub niepożądaney) lokalizacji nowych obiektów budowlanych. Ustalenia tego typu stanowią jednak z reguły stosunkowo niewielką część, co można tłumaczyć niewątpliwie skalą tych planów, uniemożliwiającą odnoszenie ich dyspozycji do konkretnych miejsc, a tym bardziej obiektów. Ustalenia dotyczące nowej zabudowy odnoszone są zatem na ogół do pewnych stref lub ośrodków i regulują zasady rozmieszczenia nowych obiektów – np. zapobieganie ich rozpraszaniu lub lokalizowaniu w miejscach eksponowanych widokowo. Specyficznym rodzajem ustaleń o takim charakterze są także oczywiście propozycje konkretnych inwestycji – dotyczące najczęściej dróg, liniowych elementów infrastruktury energetycznej, zbiorników wodnych oraz większych obiektów infrastruktury społecznej. Plany określają też w różny sposób pożądane ekonomiczne, społeczne lub przyrodnicze funkcje określonych obszarów lub ośrodków osadnictwa. Ustalenia o tym charakterze posługują się na ogół pojęciami silnie zagregowanymi – określając pożądane funkcje np. jako usługi, przemysł, turystyka. Jednak najwięcej uwagi plany województw poświęcają kwestiom, które uznać można jedynie za szeroko rozumiane zagospodarowanie przestrzenne. Są to zwłaszcza sprawy organizacji zjawisk gospodarczych, struktury produkcji przemysłowej i rolniczej, a nawet zjawisk społeczno-demograficznych.

#### **4. Realizacja planu zagospodarowania przestrzennego województwa**

Racją planowania przestrzennego, podobnie jak każdej innej działalności ludzkiej, nie jest oczywiście sporządzanie planów, lecz ich realizacja. To zatem dopiero konkretne mechanizmy realizacji planów rozstrzygają o tym, w jakim stopniu treść tychże planów faktycznie oddziałuje na kształt i kierunki przekształceń zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa, zatem nie obowiązuje wszystkich podmiotów działających na obszarze województwa. Realizacja planu następuje ma w zasadzie poprzez wprowadzanie jego ustaleń do innych dokumentów planistycznych – sporządzanych przez gminy. Znamienne jest bowiem, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie stanowi ustawowej podstawy do planowania działań samego podmiotu planu, czyli samorządu województwa. Widoczne jest to przede wszystkim w relacji: plan zagospodarowania województwa – strategia rozwoju województwa. Co prawda ustawa o samorządzie województwa stwierdza, że strategia „jest spójna” z planem, jednakże ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie sytuuje strategię w roli nadrzędnego dokumentu. Postanawia bowiem, że to plan uwzględnia ustalenia strategii.

Zatem mechanizmem realizacji planu jest przede wszystkim uwzględnianie jego ustaleń przez samorząd gminny w trakcie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium zagospodarowania przestrzennego gminy określa szereg elementów przestrzeni lokalnej, m.in.:

- przeznaczenie terenów,
- zasady kształtowania zabudowy, w tym tereny wyłączone spod zabudowy,
- zasady ochrony przyrody, walorów kulturowych i krajobrazu,
- zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,
- zasady kształtowania infrastruktury technicznej i systemów komunikacji,
- lokalizację obiektów użyteczności publicznej,

Widoczne jest zatem, że rozstrzygnięcia studium zagospodarowania gminy regulują przede wszystkim funkcje poszczególnych terenów oraz zasady lokalizacji i kształtowania formy nowych obiektów budowlanych. Studium jest, co oczywiste, dokumentem znacznie bardziej szczegółowym niż plan województwa. Opracowywane jest w skali co najmniej 1:25 000, a może być sporządzone nawet w skali 1:5000 [*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury...* DzU nr 118, poz. 1233]. Poprzez studium zagospodarowania gminy rozstrzygnięcia planu województwa trafiają następnie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego podstawą wydawania pozwoleń na budowę. Ustalenia tego planu muszą być bowiem zgodne z zapisami studium.

Możliwe jest także bezpośrednio wprowadzanie ustaleń planu województwa do planu miejscowego. Plan taki, jako operacyjny dokument kształtujący przyszły kształt nowego zagospodarowania przestrzeni, jest sporządzany w bardzo dużej skali. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinien być opracowany w skali 1:1000, w sytuacjach szczególnych w skali od 1:500 lub 1:2000, a jedynie gdy jest sporządzany dla wprowadzenia zakazu zabudowy lub dopuszczenia zalesień – w skali 1:5000. Ustalenia planu, podobnie jak ustalenia studium gminnego, regulują – oczywiście znacznie bardziej szczegółowo – lokalizację i formę przyszłych obiektów budowlanych oraz ich dopuszczalne funkcje.

Jednakże warunkiem wprowadzenia ustaleń planu województwa do planu miejscowego jest uprzednie uzgodnienie przez marszałka województwa z wójtem lub burmistrzem terminu realizacji zawartych w planie województwa inwestycji celu publicznego. Marszałek musi także zawrzeć z wójtem umowę dotyczącą pokrywania kosztów odszkodowań dla osób, których nieruchomości, w efekcie wprowadzenia zadania ponadlokalnego do planu miejscowego, straciły na wartości. Możliwe jest jednocześnie dochodzenie przez marszałka niezbędnych środków na ten cel, jeśli wprowadzone do planu miejscowego zadania wynikają z zamierzeń rządowych. Wymagania te w sposób istotny ograniczają czy też wręcz marginalizują mechanizm bezpośredniego wprowadzania ustaleń planu województwa do planu miejscowego.

## 5. Wnioski

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dość jednoznacznie sytuuje plan zagospodarowania przestrzennego województwa w roli planu struktury, czyli dokumentu mającego określić pożądany przyszły kształt przestrzeni województwa. Nie daje natomiast możliwości określania w planie województwa konkretnych działań mających doprowadzić do osiągnięcia określonego w planie kształtu struktury przestrzennej. Zawarte w planie ustalenia dotyczące spodziewanych inwestycji są jedynie uwzględniane (przenoszone) na podstawie innych oficjalnych dokumentów – zwłaszcza strategii rozwoju województwa i programów rządowych. Zakładany w ustawie przedmiot rozstrzygnięć planu jedynie w niewielkiej części dotyczy (poza ramowym określeniem lokalizacji wspomnianych inwestycji) zagospodarowania przestrzennego w sensie materialnym. Wynika to niewątpliwie przede wszystkim ze skali, w jakiej może być sporządzana graficzna część planu. Ustalenia planu skupiać się natomiast mają na określaniu funkcji (społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych itd.) poszczególnych terenów i ośrodków na obszarze województwa.

Faktycznie sporządzane w ciągu ostatnich kilku lat plany wojewódzkie dość ściśle uwzględniają rozstrzygnięcia ustawowe dotyczące zakresu i charakteru ich ustaleń. Są to zatem dokumenty o charakterze „strukturalnym”, prezentujące pożądany obraz stanu i kierunków przekształceń przestrzeni województwa. Nie można ich natomiast określić mianem planów działania, choć w niektórych planach, np. pomorskim i śląskim, są wręcz użyte takie określenia i chociaż ustalenia tych planów zawierają liczne propozycje działań – przede wszystkim inwestycji lub działań o charakterze prawnym (np. stworzenia różnych form terenów chronionych). Nie można jednak tych propozycji uznać za faktyczne ustalenia określające sposoby osiągnięcia zakładanego stanu przestrzeni lub aktywnego przekształcania tej przestrzeni. Ustalenia te bowiem:

- w dominującej większości przypadków odnoszą się do kwestii pozostających poza kompetencją podmiotu planu województwa, zatem na ich kształtowanie się podmiot ten (czyli samorząd wojewódzki) nie ma faktycznego wpływu; do zagadnień takich zaliczyć można np. inwestycje rządowe lub nowe obszary chronione,
- większość ustaleń dotyczących konkretnych przyszłych przedsięwzięć nie jest samoistnie kreowana przez plany zagospodarowania przestrzennego województw, lecz jedynie uwzględniana przez te plany, a stworzona w innych strategicznych dokumentach publicznych – np. w strategiach rozwoju województw, programach operacyjnych itp.,
- nawet inwestycje proponowane samoistnie przez ustalenia planów zagospodarowania województw (a nie jedynie przenoszone z innych oficjalnych dokumentów) i dotyczące zadań należących do właściwości samorządu wojewódzkiego nie są z reguły odnoszone do określonego okresu (terminu) realizacji lub zakła-



danych kosztów; są to zatem jedynie propozycje oparte na ocenie potrzeb, a nie faktycznych możliwości podmiotów tych planów.

Przy czym zauważalne jest, że rozstrzygnięcia tych planów w znacznym stopniu skupiają się na elementach przestrzeni mających charakter niematerialny – struktury gospodarki, zjawiskach demograficznych, rozwiązaniach organizacyjnych, jakości produkcji lub usług. Wydaje się nawet, że część ustaleń planów dotyczy kwestii pozostających poza sferą regulacji publicznej – np. struktury produkcji przemysłowej, struktury upraw czy też zagadnień demograficznych. Ustalenia dotyczące materialnych, trwale związanych z określonym miejscem składników zagospodarowania przestrzennego stanowią tylko jeden z elementów rozstrzygnięć planów, odnosząc się ponadto często do konkretnych obiektów (inwestycji). Jednocześnie realizacja tych planów następuje poprzez wprowadzanie ich ustaleń do studiów zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów miejscowych. Zarówno studium gminne, jak i plan miejscowy są dokumentami – podobnie jak plan województwa – „strukturalnymi”, czyli kreującymi obraz przyszłego stanu gminy lub jej fragmentu. Jednak ich ustalenia dotyczą generalnie jedynie materialnych składników zagospodarowania przestrzennego oraz pełnionych przez nie funkcji. Nie regulują natomiast zagadnień społecznych, demograficznych, organizacyjnych itp.

Ponadto pomiędzy skalą planu województwa a skalą dokumentów, do których wprowadzane są jego ustalenia, zachodzi znaczna różnica. Widoczne jest to zwłaszcza pod względem powierzchni – gdzie studium gminne jest dokumentem co najmniej kilkudziesięciokrotnie bardziej szczegółowym od planu województwa, natomiast plan miejscowy – kilkusetkrotnie.

Różnice w skali i w przedmiocie rozstrzygnięć pomiędzy planem województwa a dokumentami mającymi służyć jego realizacji w istotny sposób wpływają na faktyczne znaczenie wojewódzkiego planowania przestrzennego i jego oddziaływanie na przestrzeń. Część ustaleń planów województwa niezajdująca odzwierciedlenia w ustaleniach studium i planu miejscowego nie ma *de facto* wpływu na przestrzeń. Niektóre spośród tych ustaleń, dotyczące zjawisk demograficznych lub innych o charakterze ilościowym – wielkości i struktury ludności, poziomu zatrudnienia itp. – mogą stanowić jedynie przesłanki (uwarunkowania) brane pod uwagę przy sporządzaniu studiów zagospodarowania przestrzennego gmin (rzadziej – planów miejscowych). Natomiast ustalenia dotyczące zjawisk jakościowych, a także np. struktury produkcji lub zagadnień organizacyjnych, nie mogą znaleźć odzwierciedlenia w dokumentach sporządzanych przez gminy.

Z kolei elementy rozstrzygnięć planów zagospodarowania województw zgodne (przedmiotowo) z ustaleniami studium lub planu miejscowego mogą być uwzględniane w tych dokumentach (zwłaszcza w planach miejscowych) jedynie w sposób przybliżony. W przypadku planów miejscowych następuje też z reguły istotne przesunięcie w czasie, gdyż znaczna większość ustaleń planów wojewódzkich trafia do planów miejscowych za pośrednictwem studiów gminnych.

Ważnym ograniczeniem faktycznego znaczenia planów zagospodarowania przestrzennego województw jest ich zauważalnie zbyt niska ranga w strukturze zadań ich podmiotów, czyli samorządów wojewódzkich. Plan województwa, rozumiany generalnie jako plan struktury, ma obowiązek uwzględniać rozstrzygnięcia strategii rozwoju województwa (będącej dokumentem o charakterze planu działania). Jednocześnie jednak propozycje inwestycji (lub innych przedsięwzięć) zawarte w planie województwa nie muszą się znaleźć, w konkretnym określonym prawnie terminie, wśród rozstrzygnięć strategii. Fakt ten, w połączeniu z przedstawionymi powyżej mechanizmami „selekcjonowania” ustaleń planu województwa przez dokumenty sporządzane przez gminę, powoduje niewątpliwie, że dorobek merytoryczny planowania przestrzennego województw nie jest w pełni wykorzystywany do rzeczywistego kształtowania polskiej przestrzeni.

## Literatura

- Kachniarz T., Niewiadomski Z. [1994], *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego*, Agencja Wydawnicza IGPiK, Warszawa.
- Malisz B. [1984], *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, PAN–Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Parysek J.J. [2007], *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Podolak S. [1998], *Język i podstawowe pojęcia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, [w:] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, IGPiK, Kraków.
- Regulski J. [1985], *Przestrzenne procesy rozwoju*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, red. J. Regulski, PWE, Warszawa.
- Regulski J., Ptaszyńska M., Kazimierska E. [1986], *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*, [w:] *Instrumenty polityki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, 130, PWN, Warszawa, s. 8–34.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (DzU nr 118, poz. 1233).*
- Uchwała Nr 1004/XXXIX/09 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 26 października 2009 r. w sprawie zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego.*
- Uchwała Nr II/21/2/2004 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 21 czerwca 2004 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego.*
- Uchwała Nr XLV/597/02 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 29 lipca 2002 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego.*
- Uchwała Nr XLVI/690/10 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 26 kwietnia 2010 roku w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego.*
- Uchwała Nr XV/174/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego.*
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (DzU nr 106, poz. 668).*
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 80, poz. 717).*

*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).*

*Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 89, poz. 415).*

Zaucha J. [2007], *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych. Ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

## **VOIVODESHIP SPATIAL PLANNING – THE ESSENCE, OPPORTUNITIES AND CONSTRAINTS**

**Summary:** Local government authorities of Polish voivodeships shape the space using spatial development plans for voivodeships. These plans, according to the law, determine the desired shape of elements of the voivodeship space – both tangible and intangible. However, they do not define how to achieve the planned shape of the space. Implementation of voivodeship development plans consists in including stipulations contained in these plans into detailed planning documents drawn up by communes. However, the solutions set out in these documents are narrower in scope – they are focused mainly on tangible elements of the space. Therefore, the majority of stipulations of voivodeship plans, especially those concerning socio-economic phenomena, are not fully implemented. This also results from the relatively low importance of the spatial planning in the structure of tasks of voivodeship local government.

**Keywords:** voivodeship, spatial planning, spatial developing.