

*Waldemar A. Gorzym-Wilkowski**

PLANOWANIE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO W OKRESIE POWOJENNYM — PRAKTYKA WOBEC TEORII I USTAWODAWSTWA

Wojewódzkie planowanie przestrzenne było w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat przedmiotem licznych prac teoretycznych i regulacji prawnych. W okresie tym władze województwa lubelskiego sporządziły szereg planów zagospodarowania przestrzennego, określanymi niekiedy jako plany regionalne. Rozważania teoretyczne często traktowały planowanie przestrzenne (szczególnie regionalne) jako planowanie przyszłej struktury przestrzennej i działań zmierzających do jej osiągnięcia. Natomiast przepisy i praktyka planowania przestrzennego w coraz większym stopniu kształtowały plany wojewódzkie jako dokumenty określające jedynie pożądaną strukturę przestrzeni – przede wszystkim jej funkcje społeczno-ekonomiczne i przyrodnicze. Przyczyną tej rozbieżności był niewątpliwie silny wpływ uwarunkowań ustrojowych i prawnych na praktykę wojewódzkiego planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: gospodarka przestrzenna, planowanie przestrzenne, planowanie regionalne, ustawodawstwo, województwo lubelskie, zagospodarowanie przestrzenne.

W ciągu ponad sześćdziesięciu lat funkcjonowania polskiej rzeczywistości powojennej planowanie przestrzenne należało do kompetencji władz publicznych. Wśród podmiotów planowania przestrzennego trwały miejsca, pomimo licznych zmian ustrojowych i administracyjnych, zajmowały władze szczebla wojewódzkiego. Planowanie zagospodarowania przestrzennego obszarów województw lub ich części, określane w pewnych okresach mianem planowania regionalnego, opierało się na ewoluujących podstawach prawnych. Przepisy prawa określały zarówno rangę, jak i zakres przedmiotowy rozstrzygnięć planów wojewódzkich.

Jednocześnie planowanie przestrzenne było stałym przedmiotem zainteresowania nauki. W ciągu kilkudziesięciu powojennych lat wielu autorów formułowało koncepcje teoretyczne dotyczące istoty planowania przestrzennego, zawartości planów zagospodarowania przestrzennego oraz zasad ich realizacji. Koncepcje te w znacznym stopniu dotyczyły także planowania obszarów województw. Można zatem przyjąć, iż zarówno rozstrzygnięcia ustawowe, jak i praktyka wojewódzkiego planowania przestrzennego korzystały z dorobku teoretycznego. Wydaje się zasadne domniemanie, że również kierunki ewolucji poglądów teoretycznych znajdowały swoje odzwierciedlenie w zmianach treści planów sporządzanych przez władze wojewódzkie.

* Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, al. Kraśnicka 2cd, 20-718 Lublin; e-mail: wagw@op.pl.

Próbie weryfikacji tej hipotezy można podjąć na podstawie analizy wojewódzkiego planowania przestrzennego realizowanego w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat przez władze województwa lubelskiego. Województwo to istniało jako podmiot administracyjny przez cały okres powojenny, przyjmując różny kształt terytorialny. Jego władze (o zmieniającym się w czasie statusie ustrojowym) sporządziły wiele planów zagospodarowania o charakterze regionalnym – czyli obejmujących cały obszar województwa lub istotne jego obszary. Dokumentacja części z tych planów niestety nie dotrwała do dzisiaj, lecz ich większość (w różnym stopniu) zachowała się. Pozwala to na przeprowadzenie dostatecznie kompleksowych badań – wystarczających dla przynajmniej przybliżonej weryfikacji przyjętego założenia.

Podstawy teoretyczne

Planowanie przestrzenne było w okresie powojennym tylko jedną z płaszczyzn procesu planowania realizowanego przez władze publiczne – obok przede wszystkim planowania społeczno-ekonomicznego. Stąd też również w sferze badań naukowych ostatnich kilkudziesięciu lat planowanie przestrzenne było analizowane w kontekście całego systemu planowania. Natura planowania przestrzennego niewątpliwie mieści się w istocie planowania jako takiego, czyli projektowania pożądanej przyszłości oraz środków jej osiągnięcia (zob. np. Ackoff 1993). Jerzy Regulski i in. (1986), opierając się na przesłankach podobnych jak Russell Ackoff, wyodrębnili dwa podstawowe typy (aspekty) planowania. Odróżnili oni planowanie struktury – skupione na swoim przedmiocie, a polegające na określaniu pożądane go stanu rzeczywistości, od planowania działania – określającego scenariusz zachowań podmiotu, mających doprowadzić do osiągnięcia zakładanych przez ten podmiot celów. Rozwinięciem tej typologii może być z kolei propozycja Elżbiety Wysockiej (1994), wyodrębniająca w planowaniu przestrzennym planowanie strategiczne, planowanie użytkowania terenów oraz planowanie fizyczne. Pierwsza z powyższych kategorii, odnosząca się do działalności człowieka w przestrzeni, jest niewątpliwie planowaniem działania o charakterze gospodarczym (inwestycyjnym). Dwie pozostałe natomiast, polegające na określaniu funkcji i sposobu inwestowania w teren, mieszczą się w filozofii planowania struktury, odniesionego do kształtu przestrzeni.

Typologia zastosowana przez Regulskiego i Wysocką niewątpliwie może być narzędziem porządkującym w trakcie analizy poglądów formułowanych na temat planowania przestrzennego w ostatnich kilkudziesięciu latach. Wszystkie bowiem rozważania teoretyczne prowadzone w Polsce w okresie powojennym, a dotyczące istoty, funkcji i charakteru rozstrzygnięć planowania przestrzennego, mieszczą się w powyższych kategoriach pojęciowych. Wśród bardzo licznych publikacji odnoszących się do sfery planowania przestrzennego zaznaczyło się kilka wyrazistych nurtów myślenia. Najbardziej jednoznaczny opierał się na dostrzeganiu w planowaniu przestrzennym tylko lub przede wszystkim planowania o charakterze strukturalnym. Planowanie przestrzenne było zatem rozumiane jako projektowanie pożądane go stanu przestrzeni, abstrahujące od sposobów

(instrumentów), które miały umożliwić osiągnięcie tego stanu. Miało zatem być „zewnętrzne” wobec tych instrumentów (wpływając na nie jednak). Podejście takie prezentował np. Stanisław Maciej Zawadzki (1978), uznając, że planowanie przestrzenne zajmuje się określaniem idealnego, kierunkowego stanu przestrzeni. Zawadzki akcentował przy tym rolę tej gałęzi planowania w określaniu przeznaczenia terenów, nie odnosząc się do możliwości rozstrzygnięcia o materialnym kształcie zagospodarowania przestrzennego. Nieco zbliżony pogląd formułowali m.in. Tadeusz Mrzygłód (1971) i Urszula Wich (1983), określający planowanie przestrzenne jako działalność zmierzającą do racjonalnego rozmieszczenia wszelkiej działalności ludzkiej (różnych funkcji społeczno-ekonomicznych) w przestrzeni. Także Leszek Kupiec (2002) uznawał planowanie przestrzenne przede wszystkim za wskazywanie przeznaczenia (funkcji) obszarów.

Tak jednoznaczny pogląd nie dominował jednak wśród autorów zajmujących się istotą i charakterem planowania przestrzennego. Większość spośród nich traktowała bowiem zadania planowania przestrzennego znacznie szerzej – odnosząc je nie tylko do projektowania przyszłego kształtu (w tym funkcji) przestrzeni, ale także do mechanizmów mających ten kształt urzeczywistnić. Niektórzy spośród autorów ujmowali tę kwestię w sposób ogólny, określając planowanie przestrzenne jako dziedzinę zajmującą się organizacją przestrzeni (Dembowska 1978). Inni uznawali je za narzędzie sterowania przekształceniami jej zagospodarowania (Cymerman 2009) lub wręcz scenariusz (koncepcję) stosowania różnych narzędzi polityki przestrzennej (Malisz 1985, Kołodziejski 2001). Najdalej szły poglądy utożsamiające *de facto* planowanie przestrzenne z polityką przestrzenną. Ich przykładem może być choćby opinia Jana Leśniaka (1985), rozumiejącego planowanie przestrzenne jako całokształt działań zmierzających do racjonalnego zagospodarowania przestrzeni. Bliski takiemu spojrzeniu był także Zbyszko Chojnicki (1992), definiujący planowanie przestrzenne jako proces projektowania i korygowania zagospodarowania przestrzennego. Przy czym autorzy traktujący planowanie przestrzenne jako planowanie działania skupiali się głównie na materialnym zagospodarowaniu przestrzeni.

Znamienne jest także, że wielu autorów nie formułowało własnych definicji planowania przestrzennego, lecz korzystało ze sposobów, w jakich pojęcie to było stosowane w ustawach. Przy czym zdarzało się tak w czasie obowiązywania bardzo różnych regulacji prawnych – np. Ustawy o planowaniu przestrzennym z 1961 roku (np. Pańko 1977), Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku (np. Markowski 1999), czy też obecnie obowiązującej Ustawy z 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (np. *Vademecum...* 2005). Wreszcie – niektórzy autorzy unikali faktycznego definiowania planowania przestrzennego, określając je jako proces sporządzania planów przestrzennych, zatem – *implicite* – także odnosząc to pojęcie do ustawodawstwa (np. Kowalewski 1990).

Istota planowania regionalnego, dotyczącego obszarów o skali ponadlokalnej (przede wszystkim województw lub ich części) była postrzegana w opracowaniach teoretycznych nieco odrębnie. Jednak tutaj również występowały różnice opinii co do funkcji i charakteru rozstrzygnięć tego rodzaju planowania.

Niektórzy autorzy widzieli w planowaniu regionalnym (podobnie jak w przestrzennym) planowanie strukturalne. Już we wczesnych latach pięćdziesiątych Wacław Ostrowski jako cel planów regionalnych podawał przestrzenną koordynację projektowanych inwestycji (Ostrowski 1953). W latach późniejszych przedstawicielem tego nurtu był zwłaszcza Andrzej Jędraszko (1981), uznający plan województwa za zgeneralizowany plan użytkowania terenu, niezawierający ustaleń dotyczących polityki zagospodarowania przestrzennego. Także np. Andrzej Klasik i Florian Kuźnik (1990), rozumiejąc planowanie regionalne bardzo szeroko, akcentowali jednocześnie jego „urbanistyczny wzorzec”, za jaki uznawali planowanie zagospodarowania przestrzennego.

Jednakże większość autorów widziała w planowaniu regionalnym koncepcje głównie o charakterze strategicznym (planowanie działania), niekiedy wręcz wykraczające poza sferę zagospodarowania przestrzennego. Tak na przykład Wysocka (2000) uznawała planowanie regionalne za planowanie przestrzenne w skali wojewódzkiej, jednak rozumiane przede wszystkim jako projektowanie działania (przestrzenny aspekt strategii rozwoju). Liczni autorzy, np. Tadeusz Mrzygłód (1958), Antoni Kukliński (1974), czy też Jerzy Jan Parysek i Lucyna Wojtasiewicz (1979) wprost pojmowali planowanie regionalne jako opracowywanie programów rozwoju gospodarczego w układzie regionalnym. Były także formułowane poglądy, iż planowanie regionalne, także rozumiane jako planowanie działania, obejmuje zarówno kwestie związane z fizycznymi aspektami przestrzeni, jak i rozwojem społeczno-gospodarczym. Opinie takie formułowali m.in. Jerzy Kołodziejski (1988) i Bohdan Gruchman (1990). Wreszcie – były też publikacje mniej lub bardziej bezpośrednio opierające się na sposobie, w jaki termin „planowanie regionalne” stosowany był przez obowiązujące w danym momencie przepisy (np. Zawadzki 1972; Kochanowski, Kołodziejski 1984).

Kontekst prawny

Planowanie przestrzenne, jak każdy element władztwa publicznego, opiera się na konkretnych podstawach prawnych. Także w przypadku planowania zagospodarowania przestrzennego województw przepisy prawa określają zarówno funkcje, jak i przede wszystkim zakres rozstrzygnięć dokumentów planistycznych kształtujących przestrzeń województw lub ich części. W okresie powojennym obowiązywało kolejno 5 różnych aktów prawnych w randze ustawy (lub porównywalnej) regulujących zasady planowania przestrzennego. Było to niewątpliwie przejawem znacznej niestabilności systemu planowania przestrzennego – tym bardziej, że w okresach obowiązywania poszczególnych ustaw były dokonywane liczne zmiany w ich brzmieniu.

Pierwszym powojennym aktem prawnym regulującym planowanie przestrzenne był Dekret o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (1946). Dekret ten nie formułował wprost definicji pojęcia „planowanie przestrzenne”, natomiast wprowadzał kilka kategorii planów zagospodarowania przestrzennego. Wśród nich znalazły się także plany regionalne, sporządzane (domyślnie)

dla regionów lub dla ich części. Główną funkcją planów regionalnych miało być ustalanie przeznaczenia terenów – przede wszystkim na:

- osiedla, wraz z oznaczeniem podstaw ich rozwoju, głównych funkcji (administracyjnych, gospodarczych itp.) oraz przybliżonej liczby mieszkańców,
- rezerwy przyrody lub kulturalno-zabytkowe oraz obszary turystyczno-rekreacyjne,
- rolnictwo i leśnictwo,
- przemysł i górnictwo,
- urządzenia infrastruktury technicznej i komunikacyjnej,
- cele obronne.

Ponadto plany regionalne określać miały „podział obszaru regionu” jako podstawę dla podziału administracyjnego. Jak zatem widać, rozstrzygnięcia planów o dość jednoznacznym charakterze strukturalnym, dotyczyły w zasadzie zagospodarowania przestrzennego oraz funkcji poszczególnych ośrodków i obszarów. Plany regionalne sporządzane jednak miały być w dostosowaniu do wieloletnich planów gospodarczych i inwestycyjnych, mieszczących się w ówczesnym systemie poza sferą planowania przestrzennego.

Na początku roku 1961 uchwalona została pierwsza polska ustawa o planowaniu przestrzennym (1961). Ustawa ta stworzyła definicję planowania przestrzennego, określonego w niej jako ustalanie dla poszczególnych obszarów przeznaczenia i sposobu zagospodarowania na określone cele. Ta „strukturalna” definicja została jednak wzbogacona o regulację, że plany zagospodarowania przestrzennego mogą być sporządzane na różne okresy – odpowiadające okresom planowania gospodarczego. Wśród dokumentów wprowadzonych przez ustawę pojawiły się także plany regionalne, mające w istocie być perspektywicznymi planami rozwoju województw lub ich części. Plany sporządzane dla całych obszarów województw określone były jako plany regionalne ogólne, natomiast opracowywane dla części województw – jako plany regionalne szczegółowe. Obydwu tym typom przypisany został w zasadzie taki sam zakres rozstrzygnięć, ustalony w zarządzeniu wykonawczym do ustawy o planowaniu przestrzennym (Zarządzenie... 1962). Zgodnie z tym dokumentem, w obydwu typach planów regionalnych decydować można było o wielu składnikach przestrzeni społeczno-ekonomicznej, wybiegając daleko poza sferę materialnego zagospodarowania przestrzeni. Rozstrzygnięcia planów regionalnych dotyczyły m.in.:

- zagadnień ludnościowych – m.in. rozwoju demograficznego, kierunków i wielkości migracji, rozmieszczenia, struktury zawodowej,
- przemysłu – kierunków rozwoju przemysłu wydobywczego i przetwórczego, w tym programów rozwoju różnych typów przemysłu, zasad rozmieszczenia, kierunków rozwoju eksportu,
- rolnictwa – programów produkcji rolniczej, w tym wysokości plonów i wydajności produkcji zwierzęcej, zaopatrzenia wsi w wodę, programu budownictwa gospodarczego,
- leśnictwa – programu zalesień, melioracji i zagospodarowania lasów,

- transportu i łączności – układu komunikacyjnego, rozbudowy urządzeń sieciowych i środków transportu, programu urządzeń obsługi ruchu samochodowego oraz zaspokojenia potrzeb łącznościowych,
- osadnictwa – pożądanego układu sieci osadniczej, jej struktury funkcjonalnej i wielkościowej,
- gospodarki mieszkaniowej i komunalnej – oraz rozwoju programu budownictwa mieszkaniowego.

Ponadto plany regionalne miały określać potrzeby i programy rozwoju rozwoju obiektów kultury, handlu i usług, ochrony zdrowia, szkolnictwa, turystyki itp. W planach tych należało także uwzględnić koncepcje rozwoju mocy przerobowej przedsiębiorstw budowlanych oraz ważniejsze planowane inwestycje w poszczególnych działach gospodarki narodowej. Zauważalne było zatem bardzo szerokie zakreślenie merytorycznego zakresu rozstrzygnięć planów regionalnych – wykraczające poza przedmiot mieszczący się w przyjętej w tejże ustawie definicji pojęcia „planowanie przestrzenne”. W sferze regulacji tych planów powinny być znaleźć się także kwestie ekonomiczne, społeczne, a nawet organizacyjne. Plany regionalne miały przy tym posiadać zarówno charakter planów działania, jak i planów struktury.

W roku 1984 polski system planowania przestrzennego, zachowując generalnie strukturę podstawowych dokumentów, został uproszczony. W tym roku została przyjęta przez Sejm nowa ustawa o planowaniu przestrzennym (1984). Sformułowano kolejną, bardzo ogólną definicję pojęcia „planowanie przestrzenne”, w myśl której jest ono działalnością polegającą na kompleksowym kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów, miast i wsi. Struktura planowania przestrzennego przyjęta przez tę ustawę również, podobnie jak do tej pory, przewidywała opracowywanie regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego przez władze województw. Plany te mogły być sporządzane dla całych obszarów województw (wówczas już niewielkich) lub dla ich części. Proces opracowywania planów regionalnych, tak jak innych planów zagospodarowania przestrzennego, odbywał się w dwóch etapach. Pierwszym z nich było sporządzenie założeń do planu regionalnego, drugim zaś – samego planu. Założenia do planu miały określać jego uwarunkowania i cele oraz sposoby realizacji. Właściwe rozstrzygnięcia, zgodnie z ustawą oraz zarządzeniem wykonawczym do niej (1987), zawarte powinny być w stanowiącej części planu, określającej cele i zasady regionalnej polityki przestrzennej, przede wszystkim zaś:

- rozmieszczenie podstawowych funkcji społeczno-gospodarczych oraz zasady i sposoby kształtowania struktur przestrzennych,
- rozwój i strukturę sieci osadniczej,
- wymagania związane z ochroną dóbr kultury i ochroną środowiska,
- rozmieszczenie infrastruktury technicznej i społecznej o zasięgu i znaczeniu regionalnym.

Zauważalne zatem było ujęcie planu regionalnego ściśle jako planu zagospodarowania przestrzennego, o strukturalnym charakterze rozstrzygnięć – określających cel polityki przestrzennej. Jednakże ustawa definiowała jednocześnie plany zagospodarowania przestrzennego (zatem także regionalne) jako plany

długookresowe, w ustaleniach których należało wyodrębnić również rozwiązania przyszłościowe. Co więcej – możliwe było także sporządzenie przez władze wojewódzkie jednego planu perspektywicznego łączącego w sobie zagadnienia rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Stąd wynikała konieczność zawarcia w planie regionalnym, pośród innych rozstrzygnięć, mierników oznaczających stopień realizacji celów.

Rok 1990, w którym powołany został samorząd gminny, nie od razu przyniósł zmianę systemu planowania przestrzennego. Nastąpiła ona jednak w roku 1994, kiedy to została uchwalona Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (1994). Ustawa ta stworzyła zupełnie nowy, całkowicie odmienny od poprzednio istniejących, system planowania przestrzennego. Między innymi określenie „plan zagospodarowania przestrzennego” zostało zarezerwowane jedynie dla planu miejscowego. Znamienne, że w ustawie tej nie zostało zdefiniowane samo pojęcie planowania przestrzennego. Władze wojewódzkie uzyskały w nowych realiach prawo sporządzania dokumentu określanego jako studium zagospodarowania przestrzennego województwa. Studium to, którego zawartość w ustawie określono jedynie ogólnikowo, wyznaczać miało cele i kierunki polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa. Takie sformułowanie niewątpliwie pozwalało na daleko posuniętą swobodę w kształtowaniu charakteru i zawartości jego rozstrzygnięć. Obok studium zagospodarowania przestrzennego województwa wojewoda uzyskał także uprawnienia do sporządzania programów realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Charakter większości tych programów zapewne powinien być inwestycyjny, musiały one zatem obejmować ustalenia dotyczące nie tylko zakładanego efektu, ale także harmonogramu, a nawet kosztorysu wykonania.

W roku 1998, w ramach przygotowań do powołania samorządu powiatowego i wojewódzkiego, skorygowany został także system polskiego planowania przestrzennego (Ustawa o zmianie... 1998). W efekcie tych zmian podmiotem wojewódzkiego planowania przestrzennego stał się samorząd wojewódzki, który otrzymał prawo sporządzania kilku różnych dokumentów. Nominalnie głównym aktem prawnym kształtującym zagospodarowanie przestrzenne stała się strategia rozwoju województwa, mająca określać cele i kierunki jego rozwoju. Jednak ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym w żaden sposób nie określiła zawartości i istoty rozstrzygnięć tej strategii, dokumentu o wyraźnym jednak charakterze narzędzia planowania społeczno-ekonomicznego. Podstawowym natomiast instrumentem planowania przestrzennego stał się plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Regulował on zasady organizacji struktury przestrzennej, w tym:

- podstawowe elementy sieci osadniczej,
- rozmieszczenie infrastruktury społecznej, technicznej i innej,
- wymagania w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i dóbr kultury.

Ustawa nie przewidywała przy tym konieczności określania zasad osiągnięcia zaplanowanej struktury przestrzennej. W planie województwa nie musiał być nawet zaplanowany horyzont czasowy, w którym struktura ta powinna zostać zrealizowana. Plan otrzymał zatem jednoznaczny charakter planu struktury, sku-

piającego się na materialnej formie zagospodarowania przestrzeni oraz jego społeczno-ekonomicznych funkcjach.

Kolejna, jak dotychczas ostatnia, zmiana systemu planowania przestrzennego nastąpiła po wejściu w życie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003). W ustawie tej, podobnie jak w poprzedniej, pomimo posługiwania się wielokrotnie pojęciem „planowanie przestrzenne”, nie zdefiniowano tego terminu. Ponadto zachowano zręby istniejącego poprzednio systemu, choć nadano poszczególnym dokumentom nieco inne treści. Organom samorządu wojewódzkiego pozostawiono prawo sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Plan ten jest w ustawie wskazany jako główne narzędzie kształtowania przestrzeni pozostające w ręku władz wojewódzkich – nie zaliczono już bowiem do takich narzędzi strategii rozwoju województwa. Zawartość planu zagospodarowania przestrzennego województwa (a także ewentualnie będącego jego częścią planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego) została zarysowana w ustawie z 2003 roku bardzo konkretnie. Podobnie jak poprzednio, plan ten powinien odnosić się głównie do funkcji i materialnych składników przestrzeni województwa. Określać ma on przede wszystkim:

- podstawowe elementy sieci osadniczej,
- rozmieszczenie głównych sieci infrastruktury technicznej i komunikacyjnej,
- obszary chronione z uwagi na swoje walory przyrodnicze lub kulturowe,
- obszary o szczególnym charakterze – problemowe, wymagające wsparcia lub narażone na niebezpieczeństwo powodzi,
- obszary występowania złóż kopalin.

W planie musi być także uwzględnione rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, szczególnie zawartych w ustaleniach strategii rozwoju województwa oraz programów zadań rządowych, sporządzanych przez administrację rządową. Jednak nie jest konieczne określanie mechanizmów, w tym harmonogramów, realizacji ustaleń planu.

Planowanie zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego

Zarówno rozważania teoretyczne, jak i rozstrzygnięcia ustawowe były weryfikowane przez kształt realnie sporządzanych planów zagospodarowania przestrzennego. Każdy z tych planów musiał bowiem uwzględniać wymogi przepisów obowiązujących w momencie jego sporządzenia. Założyć też można, iż jego autorzy korzystali w pewnym stopniu z dorobku teoretycznego. Naturę i specyfikę planów zagospodarowania przestrzennego szczebla wojewódzkiego (noszących najczęściej nazwę „planów regionalnych”) prześledzono na przykładzie województwa lubelskiego.

Planowanie przestrzenne wojewódzkiego szczebla pojawiło się w tym regionie wkrótce po zakończeniu drugiej wojny światowej. Już w roku 1948 została sporządzona koncepcja planu regionalnego województwa lubelskiego. Plan ten miał się skupiać na określaniu funkcji poszczególnych ośrodków i obszarów oraz polityki wobec nich. Projekt wskazywał położenie m.in. rejonów aktywizacji

gospodarczej, rolniczych, turystyczno-rekreacyjnych itp. Ponadto określał strukturę sieci osadniczej oraz kierunki rozwoju sieci transportowej i energetycznej. Jednakże prace nad planem nie zostały ukończone, zatem trudno określić jego charakter i funkcje (Mrzygłód 1958).

Również w 1948 roku władze województwa przystąpiły do sporządzania planu regionalnego dla powiatów hrubieszowskiego i tomaszowskiego. Miał on w założeniu określać przede wszystkim zróżnicowane funkcje terenów oraz „podział obszaru regionu na potrzeby przyszłego podziału administracyjnego” (Ogłoszenie... 1948). Ustalenia tego planu powinny były więc ściśle mieścić się w zakresie przedmiotowym planu regionalnego określonym w dekreście o planowym zagospodarowaniu przestrzennym z 1946 roku. Projekt tego planu został jednak ukończony dopiero po 10 latach, nie zyskując przy tym formalnego statusu (nie został zatwierdzony przez Wojewódzką Radę Narodową).

Prace nad kolejnymi planami regionalnymi zostały podjęte w latach pięćdziesiątych. Przede wszystkim rozpoczęto opracowywanie planu zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego Kanału Wieprz-Krzna, które zostało zakończone dopiero w latach sześćdziesiątych. Natomiast w całości w latach pięćdziesiątych stworzono plan rejonu Puławy–Kazimierz–Nałęczów. Plan ten, mający status planu regionalnego, a będący w istocie programem aktywizacji, ukończony został w roku 1957, a dotyczył okresu jedynie trzech lat – 1957–1960. Miał przy tym generalnie charakter planu działania, zawierając przede wszystkim zestaw proponowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. W treści planu znalazły się także propozycje dotyczące funkcji poszczególnych ośrodków miejskich i wiejskich. Plan regionalny rejonu Puławy–Kazimierz–Nałęczów nie ustalał przy tym żadnych mechanizmów mających służyć realizacji jego rozstrzygnięć – był jedynie zbiorem postulatów. Nie został również zatwierdzony przez Wojewódzką Radę Narodową (WRN) (Program aktywizacji... 1957).

Wejście w życie w roku 1961 ustawy o planowaniu przestrzennym niewątpliwie było czynnikiem ożywiającym aktywność władz województwa lubelskiego w sferze planowania regionalnego. Po roku 1961 sporządzono szereg planów regionalnych, choć jedynie kilka z nich zostało zatwierdzonych przez WRN. Pierwszym z nich był szczegółowy plan regionalny obszaru Kanału Wieprz-Krzna na lata 1961–1980, zatwierdzony na początku roku 1965 (Uchwała nr 1... 1965). Plan ten zawierał ustalenia odnoszące się zarówno do zagospodarowania przestrzennego i jego funkcji, jak i do pewnych zjawisk społeczno-ekonomicznych. Rozstrzygnięcia określające pożądany stan przestrzeni odnosiły się m.in. do hierarchii sieci osadniczej (rang i funkcji miejscowości), kształtu sieci dróg i rozmieszczenia obiektów infrastruktury społecznej, ale także np. do struktury upraw. Ponadto plan zawierał postulaty dotyczące np. poziomu wytworzonego dochodu społecznego lub struktury płci i wieku ludności. Jednak większość ustaleń planu stanowiły propozycje rozmieszczenia konkretnych nowych obiektów: zakładów przemysłowych (wraz z przewidywanym zatrudnieniem), dróg, obiektów melioracyjnych, mieszkań i obiektów usługowych. Plan obszaru Kanału Wieprz-Krzna w szczególności sposób określał zasady realizacji zakreślonej w nim koncepcji przestrzeni. Zawierał m.in. szacunki niezbędnych nakładów inwestycyjnych

(z podziałem na kolejne okresy). Jednakże znaczna część spośród określonych w planie nakładów miała charakter wniosku do rządu o ich uwzględnienie w planach inwestycyjnych poszczególnych ministerstw (Szczegółowy plan... 1961).

Kolejnym planem regionalnym zatwierdzonym przez WRN w Lublinie był szczegółowy plan regionalny Puławskiego Rejonu Uprzemysłowionego na okres do 1985 r., uchwalony pod koniec 1968 roku, a związany z początkami zakładów azotowych w Puławach. Rozstrzygnięcia planu dotyczyły zarówno pożądanej struktury funkcji zagospodarowania przestrzennego, jak i kształtu zjawisk demograficznych i gospodarczych. Większość ustaleń stanowiły jednak niezbędne dla osiągnięcia planowanego obrazu przestrzeni inwestycje – z określeniem ich charakteru, lokalizacji i kosztów (Podstawowe elementy... 1968). Ten plan także, podobnie jak poprzedni, miał przede wszystkim charakter wniosku do Rady Ministrów o sfinansowanie zaproponowanych w nim inwestycji (Uchwała nr XX/90/68... 1968).

Pierwszy plan regionalny obejmujący cały obszar administracyjny województwa lubelskiego – oczywiście już znacznie zmniejszony – został przyjęty w roku 1977 (Uchwała nr VI/22/77... 1977). Plan ten, inaczej niż dwa powyżej wspomniane, miał przede wszystkim charakter planu struktury – określając główne składniki pożądanego kształtu przestrzeni województwa. Elementami ustaleń tego planu były m.in.: przestrzenna struktura sieci osadniczej, rozmieszczenie przemysłu i funkcji rekreacyjnej oraz lokalizacja głównych obiektów i sieci infrastruktury społecznej, drogowej i technicznej. Plan określał także zakładane do osiągnięcia (w umownie przyjętym 1990 roku) standardy warunków mieszkaniowych oraz wyposażenia w infrastrukturę społeczną i techniczną. Zawierał ponadto, jako zapisy niemające charakteru stanowiącego, prognozy dotyczące zagadnień demograficznych, zatrudnienia oraz produkcji przemysłowej i rolniczej (Plan zagospodarowania... 1977). Nie określał natomiast zasad realizacji przewidzianego w nim kształtu zagospodarowania przestrzennego (w tym niezbędnych inwestycji, a tym bardziej szacunku ich kosztów).

Oprócz kilku opracowań, które zostały zakończone w sposób sformalizowany, władze województwa lubelskiego sporządziły w tym okresie szereg projektów o statusie planu regionalnego, które nie zostały zatwierdzone. Były to m.in.: Plan budownictwa województwa lubelskiego na lata 1966–1985 (1968), Regionalny plan rozwoju rolnictwa na lata 1965–1985 (1968), Studium zagospodarowania przestrzennego Pojezierza Łęczyńsko-Włodawskiego (1970), Studium zagospodarowania turystycznego Roztocza i terenów przyległych (1972) i Plan zagospodarowania przestrzennego Centralnego Rejonu Lubelskiego Zagłębia Węglowego (1979).

Opracowania te miały dość zróżnicowany charakter merytoryczny, jednak zauważalne było, iż plany sporządzone w latach sześćdziesiątych wyraźniej niż późniejsze określały zasady realizacji formułowanych w nich ustaleń. Zawierały zatem m.in. liczne propozycje konkretnych inwestycji wraz z ich szacowanymi kosztami. Natomiast koncepcje wypracowane w latach siedemdziesiątych skupiały się na określaniu pożądanej struktury przestrzennej, nie odnosząc się

do jej kształtu materialnego, a tym bardziej do zasad jej osiągnięcia, w tym finansowania.

Wejście w życie Ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 roku spowodowało konieczność opracowania przez władze województwa lubelskiego założeń do regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Założenia te zostały zatwierdzone pod koniec 1986 roku przez Wojewódzką Radę Narodową (Uchwała nr XVIII/81... 1986). Określały one uwarunkowania rozwoju przestrzennego oraz jego cele, rozumiane jako pożądane kierunki zmian w strukturze przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Zawierały także deklarowane zasady polityki przestrzennej – czyli hasłowo ujęte sposoby oddziaływania na przestrzeń przez władze wojewódzkie.

Założenia do planu miały szeroki merytoryczny zakres rozstrzygnięć, daleko wykraczający poza zagadnienia materialnego zagospodarowania przestrzeni. Rozwiązanie te odnosiły się między innymi do przestrzennych aspektów ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego, produkcji rolniczej, przemysłu, mieszkalnictwa, osadnictwa i ludności, zagospodarowania turystycznego, infrastruktury technicznej i drogowej itd. Istotnym elementem założeń były także, przyjmowanie dla różnych horyzontów czasowych, wskaźniki zaspokojenia potrzeb – przede wszystkim warunków mieszkaniowych oraz dostępu do infrastruktury technicznej i społecznej. W dokumencie tym zawarte były także wytyczne do mającego powstać na jego podstawie planu regionalnego. Określały one przede wszystkim merytoryczne ramy ustaleń planu, w tym zasady kształtowania przestrzeni, jakie powinny zostać w nim sformułowane. Ponadto niektóre ustalenia były wnioskami skierowanymi do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo do różnych grup podmiotów tworzących nowe składniki zagospodarowania przestrzennego.

Projekt regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego, przygotowany na podstawie powyższych koncepcji, został ukończony w roku 1989, lecz – wobec rozpoczynających się wtedy przekształceń ustrojowych – nie został już zatwierdzony przez WRN. Jego ustalenia dotyczyły w zasadzie wszystkich istotnych elementów przestrzeni województwa: osadnictwa, gospodarki (rolnictwo, przemysł, budownictwo), warunków życia (mieszkalnictwo, usługi, rekreacja), infrastruktury technicznej i drogowej oraz środowiska przyrodniczego i kulturowego. Przede wszystkim plan wskazywał obszary o zakładanej dominacji konkretnych funkcji z wyszczególnieniem zasad wykorzystywania terenu w innym celu. Zawierał też propozycje różnych typów inwestycji (określanych poprzez planowane efekty), a niekiedy wprost konkretnych inwestycji. Znalazły się w nim także zasady polityki przestrzennej, na ogół ujęte hasłowo – np. podkreślenie konieczności zapewnienia dostępności różnych typów obiektów usługowych. Plan regionalny zawierał również rozstrzygnięcia niezwiązane wprost z zagospodarowaniem przestrzeni – odnoszące się na przykład do struktury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych lub usługowych czy też wielkości gospodarstw rolnych (Regionalny plan... 1989).

W roku 1996 administracja wojewódzka sporządziła – już w okresie obowiązywania ustawy z 1994 roku – wstępny projekt studium zagospodarowania prze-

strzennego województwa. Był to jedyny wojewódzki dokument związany z zagospodarowaniem przestrzennym opracowany w czasie obowiązywania tej ustawy, nie sporządzono bowiem żadnego wojewódzkiego programu zadań publicznych. Studium zagospodarowania przestrzennego regulować miało wszystkie składniki obszaru województwa (w ich przestrzennym aspekcie) – środowisko przyrodnicze i kulturowe, warunki życia społeczeństwa, przedsiębiorczość, rolnictwo, rekreację, osadnictwo, infrastrukturę techniczną i komunikacyjną. Większość ustaleń studium miała jednak charakter postulatywny, a przy tym utrzymana była znacznym poziomie ogólności. Głównym elementem normatywnym studium, również sformułowanym bardzo skrótowo, były tzw. programy, zawierające przede wszystkim propozycje inwestycji, z reguły, choć nie w każdym przypadku, odnoszone do konkretnych miejsc. Część programów miała także inny charakter – związany z kształtowaniem zagospodarowania przestrzennego (np. objęcie ochroną pewnych obszarów) lub promocją (Studium zagospodarowania... 1996).

Studium zagospodarowania przestrzennego województwa nie zostało jednak, podobnie jak sporządzany wcześniej plan województwa, zatwierdzone, nie weszło zatem nigdy w życie. Dokumentem, który został sformalizowany przez władze (wówczas już samorządowe) województwa lubelskiego, był dopiero kolejny plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Plan ten został przyjęty przez sejmik województwa w roku 2002 (Uchwała nr XLV/597/02... 2002). Osia ustaleń planu są cele rozwoju, pojmowane jako zakładane stany różnych składników przestrzeni województwa. Z celów tych wywiedzione są cele operacyjne, rozumiane w planie jako zasady i sposoby przekształcania przestrzeni (w tym ramowo określone inwestycje).

Plan wyznacza, rzecz jasna, funkcje dominujące różnych obszarów i ośrodków, wraz z rangą danego ośrodka. Określone są także niekiedy relacje pomiędzy różnymi funkcjami oraz funkcje niepożądane. Zasady zagospodarowania przestrzeni zostały sformułowane ramowo i wyznaczają przede wszystkim kierunki przekształceń struktury przestrzennej województwa. Rozwiniętym elementem ustaleń są sugestie dotyczące niezbędnych inwestycji – choć z reguły bez podania terminu ich realizacji. Niektóre propozycje zostały opisane konkretnie, inne natomiast określone jedynie pod względem ich typu i lokalizacji.

Ustalenia planu odnoszą się nie tylko do ściśle pojętego zagospodarowania przestrzennego czy nawet charakteru realizowanych przez nie funkcji, lecz także dotyczą na przykład rozwoju systemów kształcenia, struktury kierunków nauczania na uczelniach państwowych, zmian organizacyjnych w służbie zdrowia. Plan zawiera również sugestie zastosowania zróżnicowanych narzędzi polityki przestrzennej – różnych form strefowej lub gatunkowej ochrony przyrody czy też preferencji lokalizacyjnych dla przedsiębiorstw. Formułowane są także propozycje sporządzenia dodatkowych, szczegółowych programów lub planów, z reguły o charakterze gałęziowym. Dokument nie określa horyzontu czasowego, w którym ma nastąpić osiągnięcie stanu przestrzeni określonego w planie. Nie zostały także oszacowane koszty realizacji. Znaczna część ustaleń ma przy tym charakter bardzo zgeneralizowany bądź też postulatywny.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego obowiązuje do dzisiaj (2011), pomimo wejścia w życie w roku 2003 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oprócz tego planu, samorządowe władze województwa sporządziły kilka innych dokumentów (planów lub programów) dotyczących różnych aspektów zagospodarowania przestrzennego. Wśród nich są m.in.:

- Wojewódzki program rozwoju alternatywnych źródeł energii dla województwa lubelskiego (2006),
- Program rozwoju i rewitalizacji miast dla województwa lubelskiego (2006),
- Koncepcja programowo-przestrzenna rozwoju turystyki i rekreacji (2008),
- Studium przestrzenne lokalizacji i możliwości rozwoju Regionalnych Stref Przedsiębiorczości w Województwie Lubelskim (2008),
- Studium urbanizacji Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego (2009),
- Program rozwoju energetyki dla województwa lubelskiego (2009).

Dokumenty te zawierają propozycje niezbędnych inwestycji, niekiedy także ze wskazaniem ich ogólnej lokalizacji. Niektóre spośród opracowań odnoszą się bezpośrednio do funkcji lub zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów i ośrodków. Znamienne jest przy tym, że w dokumentach tych znajdują się z reguły propozycje sposobów realizacji zawartych w nich rozstrzygnięć, łącznie z szacunkami kosztów. Jednak wszystkie opracowania mają charakter wniosków do przyszłej nowej edycji planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wynika to z faktu, że żadne z nich nie uzyskało rangi formalnej porównywalnej z planem województwa. Niektóre zostały, co prawda, zatwierdzone, lecz nie przez sejmik, a jedynie przez zarząd województwa (<http://www.bpp.lublin.pl>).

Wnioski

Porównanie rozważań teoretycznych, rozwiązań ustrojowych oraz praktyki wojewódzkiego planowania przestrzennego na obszarze jednego z województw pozwala na sformułowanie dość wyrazistych wniosków. Przede wszystkim każda z powyżej wymienionych sfer charakteryzowała się w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat zauważalną autonomią. Teoretycy planowania przestrzennego widzieli je w analizowanym okresie w sposób różnorodny. Jedni uznawali je przede wszystkim, lub nawet wyłącznie, za planowanie określające pożądany kształt przestrzeni. Drudzy natomiast do desygnatu tego pojęcia zaliczali także planowanie sposobów osiągnięcia tegoż kształtu. Przy czym obydwa sposoby rozumienia planowania przestrzennego występowały zarówno we wcześniejszych opracowaniach – powstających w różnych okresach PRL, jak i w okresie po roku 1990. Co więcej – wydaje się, iż przekonanie o konieczności zawierania w planowaniu przestrzennym także rozwiązań dotyczących działań zmierzających do osiągnięcia pożądanego stanu przestrzeni jest nieco częstsze w późniejszych opracowaniach. Autorzy podejmujący próby definiowania planowania przestrzennego nie odnosili się przy tym wprost do zakresu rozstrzygnięć tej gałęzi planowania. Nie określali zatem w istocie, czy planowanie przestrzenne powinno kształtować tylko zagospodarowanie przestrzenne rozumiane jako materialny składnik

przestrzeni czy także społeczno-ekonomiczne lub przyrodnicze funkcje realizowane przez to zagospodarowanie, czy wreszcie może się odnosić również do innych zagadnień (prawnych, organizacyjnych, finansowych itd.) rzutujących na zagospodarowanie przestrzenne i jego funkcje. Charakterystyczne było przy tym, że autorzy uznający za element planowania przestrzennego również planowanie działań mających spowodować osiągnięcie zakładanego kształtu przestrzeni widzieli przedmiot tego planowania nieco wężziej. Był on bowiem odnoszony przede wszystkim do zagospodarowania przestrzennego i jego funkcji. Takie spojrzenie wynikało zapewne z faktu, iż wśród wskazywanych instrumentów mających doprowadzić do realizacji celów planowania szczególne miejsce zajmowały zawsze inwestycje publiczne.

Nieco inaczej kształtowały się poglądy na temat istoty planowania regionalnego. Przez kilka dziesięcioleci było ono uznawane przede wszystkim za planowanie działań mających doprowadzić do realizacji założonych celów. Przy czym znaczna część autorów rozumiała planowanie regionalne nie tylko jako jeden z poziomów planowania przestrzennego, lecz także planowania społeczno-ekonomicznego. Przestrzenne aspekty planowania regionalnego były przy tym szerzej akcentowane przede wszystkim w okresie bezpośrednio powojennym, a następnie dopiero w ostatnich trzydziestu latach.

Na tle dorobku teoretycznego ustawowe definicje planowania przestrzennego były dość skąpe. Działo się tak pomimo, że ustawodawstwo, będące niewątpliwie elementem sfery praktyki, miało zauważalny wpływ na niektórych autorów opracowań teoretycznych. Pierwszy i dwa ostatnie akty prawne o randze ustawowej (lub analogicznej), spośród pięć obowiązujących w okresie powojennym, w ogóle nie podały definicji tego planowania. W dwóch pozostałych ustawach (noszących identyczną nazwę „o planowaniu przestrzennym”) akcentowano natomiast strukturalny charakter planowania przestrzennego. Ustawy te uwzględniały jednak także, mniej lub bardziej jednoznacznie, konieczność lub możliwość określania w tym planowaniu zasad realizacji zaprojektowanej postaci przestrzeni.

Inne spojrzenie mieli ustawodawcy na planowanie regionalne lub planowanie przestrzenne szczebla wojewódzkiego, nienazywane planowaniem regionalnym. Co prawda wszystkie ustawy uznawały właśnie aspekt określania pożądanej struktury przestrzeni za kluczowy, co wynikało niewątpliwie z przedmiotu tych aktów prawnych, jednocześnie jednak większość ustaw osadzała wojewódzkie planowanie przestrzenne w ścisłym kontekście planowania (programowania) gospodarczego. Przy czym niekiedy planowanie społeczno-gospodarcze o zasięgu wojewódzkim traktowane było w zasadzie jako (konieczny lub możliwy) element planowania regionalnego. Miało to zwłaszcza miejsce w czasie obowiązywania dwóch kolejnych ustaw o planowaniu przestrzennym. Natomiast – co znamienne – w okresie bezpośrednio powojennym oraz w systemie istniejącym od roku 2003 planowanie społeczno-ekonomiczne traktowane było jednoznacznie jako (nadrzędne) zewnętrzne tło wojewódzkiego planowania przestrzennego. Dzięki temu planowanie przestrzenne było rozumiane w węższy – bardziej „strukturalny” – sposób.

Analiza praktycznego stosowania zarówno rozważań teoretycznych, jak i ustawowych rozstrzygnięć dotyczących wojewódzkiego planowania przestrzennego, prowadzi do dość jednoznacznych wniosków. Plany wojewódzkie wskazywały, rzecz jasna, pożądaną strukturę przestrzeni, skupiając się jednak na ogół na społeczno-ekonomicznych funkcjach poszczególnych obszarów lub ośrodków. W mniejszym natomiast stopniu (co zapewne było naturalnym skutkiem skali, w jakiej były sporządzane) odnosiły się do zagospodarowania przestrzeni rozumianego materialnie. Przy czym aspiracje do kształtowania zagospodarowania przestrzennego zauważalne są przede wszystkim w planach sporządzanych wcześniej (do lat siedemdziesiątych) i obejmujących względnie niewielkie obszary. W ciągu całego badanego okresu częściej niż ustalenia kształtujące formę zagospodarowania przestrzennego, plany zawierały ustalenia odnoszące się do demograficznego, prawnego i organizacyjnego kontekstu tego zagospodarowania i realizowanych przez nie funkcji.

Rozstrzygnięcia określające zasady osiągnięcia przyjętego w danym planie kształtu przestrzeni pojawiały się w formie bardziej szczegółowej głównie we wcześniejszych planach. W niektórych z nich zawarte były nawet konkretne listy niezbędnych inwestycji wraz z harmonogramem oraz szacunkiem kosztów. Natomiast późniejsze opracowania są na ogół obrazem pożądanej struktury przestrzennej. Tendencja ta wynikała zapewne z rangi (nawet formalnej) planowania przestrzennego w całokształcie władzy sprawowanej przez administrację wojewódzką. Prawdopodobnie sporządzanie planów w postaci coraz mniej obligującej do konkretnych działań było rezultatem ograniczeń finansowych. Kolejną przyczyną mogła być również rosnąca odrębność różnych podmiotów publicznych, w których gestii leżały działania zmierzające do osiągnięcia zaplanowanej przez władze wojewódzkie struktury przestrzennej. Pierwszym etapem tego procesu było niewątpliwie odtworzenie gmin, a kolejnymi – nadanie gminom statusu samorządowego oraz powstanie samorządu wojewódzkiego i powiatowego.

Zauważalne jest zatem, że rozważania teoretyczne i kierunki ich ewolucji w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat nie miały istotnego wpływu zarówno na zmiany ustawodawstwa, jak i – w efekcie – na przeobrażenia treści wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego. Koncepcje teoretyczne zmierzały, przy wszystkich różnicach pomiędzy nimi, raczej w kierunku traktowania planowania przestrzennego (w tym zwłaszcza wojewódzkiego/regionalnego) jako planowania o coraz bardziej holistycznym charakterze. Miało ono zatem regulować zarówno wizję pożądanej przestrzeni, jak i sposoby jej osiągnięcia. Taka ewolucja była niewątpliwie naturalnym przejawem rozwoju dorobku teoretycznego. Jednak presja realiów ustrojowych, w tym finansowych, powodowała, iż niezależnie od kontekstu teoretycznego plany w coraz większym stopniu stawały się przede wszystkim obrazem przyszłości, abstrahującym – a niekiedy wręcz oderwanym – od możliwości jej osiągnięcia. Co więcej – można domniemywać (co nie było przedmiotem powyższych rozważań), że mechanizmy realizacji planów wojewódzkich utrwały dominację ich „strukturalnego” charakteru. Ustalenia tych planów były bowiem realizowane przede wszystkim poprzez wprowadzanie ich do dokumentów planistycznych niższego (terytorialnie)

szczebla. Przez większość okresu powojennego były to miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a w ostatnich kilkunastu latach – głównie studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Zatem plany wojewódzkie (regionalne) były przede wszystkim narzędziem tworzenia rezerw terenu na przewidziane w nich przedsięwzięcia lub określania zasad (np. zakazów) zagospodarowania przestrzennego. Natomiast znacznie rzadziej rozstrzygnięcia planów sporządzanych przez władze województw przekładały się na realne przedsięwzięcia – zwłaszcza inwestycje publiczne.

Literatura

- Ackoff R.L., 1993, *Zasady planowania w korporacjach*, tłum. A. Szeworski, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Chojnicki Z., 1992, „Współczesne problemy gospodarki przestrzennej”, w: Z. Chojnicki, T. Czyż, *Współczesne problemy geografii społeczno-ekonomicznej Polski*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Cymerman R. (red.), 2009, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dziennik Ustaw 1946, nr 16, poz. 109).
- Dembowska Z., 1978, *Planowanie przestrzenne w ujęciu systemowym*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Gruchman B., 1990, „Planowanie regionalne a planowanie centralne w różnych systemach planistycznych lat osiemdziesiątych”, w: *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego za granicą*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Seria 1, z. 156.
- Jędraszko A., 1981, *Plany struktury: zastosowanie do planowania przestrzennego województw*, Warszawa–Łódź: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Klasik A., Kuźnik F., 1990, „Style planowania regionalnego w Polsce”, w: Z. Chojnicki, R. Domański (red.), *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 146.
- Kochanowski M., Kołodziejcki J., 1984, *Koncepcja metodologii planowania regionalnego*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kołodziejcki J., 1988, *Metoda sporządzania planów regionalnych województw*, Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.
- Kołodziejcki J., 2001, „Kształtowanie ładu przestrzennego metropolii w procesie równoważenia rozwoju polskiej przestrzeni. Od ładu przestrzennego do ładu zintegrowanego”, w: J. Kołodziejcki, T. Parteka (red.), *Kształtowanie ładu przestrzennego w procesie transformacji ustrojowej III RP*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 193.
- Kowalewski A.T., 1990, *Ekonomiczne aspekty planów urbanistycznych w Polsce*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Kukliński A., 1974, „Kształcenie dla potrzeb planowania regionalnego”, w: A. Kukliński (red.), *Planowanie rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń międzynarodowych: wybór opracowań*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kupiec L. (red.), 2002, *Gospodarka przestrzenna*, t. 5: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

- Leśniak J., 1985, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Malisz B., 1985, „Gospodarka i polityka przestrzenna”, w: J. Reguński (red.), *Planowanie przestrzenne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mrzyglód T., 1958, *Planowanie regionalne*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Mrzyglód T., 1971, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski*, Warszawa: Polskie Wydawnictwa Gospodarcze.
- Niewiadomski Z., 2002, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Ogłoszenie Wojewody Lubelskiego i Regionalnej Dyrekcji Planowania Przestrzennego o przystąpieniu do sporządzania regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego części regionu objętej powiatami: hrubieszowskim i tomaszowskim (Lubelski Dziennik Urzędowy 1948 r. nr 16, poz. 84).
- Ostrowski W., 1953, *Lokalizacja i planowanie terenów przemysłowych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Techniczne.
- Pańko W., 1977, „Planowanie przestrzenne, ochrona gruntów rolnych oraz rejonizacja rolnicza jako środki kształtowania produkcyjnej przestrzeni rolniczej”, w: A. Stelmachowski (red.), *Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa w Polsce*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Parysek J.J., Wojtasiewicz L., 1979, *Metody analizy regionalnej i metody planowania regionalnego*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. 69, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Plan budownictwa województwa lubelskiego na lata 1965–1985. Projekt, 1968, Lublin: Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej.
- Plan zagospodarowania przestrzennego Centralnego Rejonu Węglowego Lubelskiego Zagłębia Węglowego, 1979, Lublin: Biuro Planowania Przestrzennego.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego, 1977, Lublin: Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie.
- Podstawowe elementy szczegółowego planu regionalnego Puławskiego Okręgu Przemysłowego w okresie do 1985 r., 1968, Lublin: Archiwum Państwowe w Lublinie, zesp. 735 PWRN WKPG [1945-] 1950–1973 [-1975], jedn. 1208.
- Program aktywizacji rejonu Puławy–Kazimierz–Nałęczów na lata 1957–1960, 1957, Lublin: Archiwum Państwowe w Lublinie, zesp. 735 PWRN WKPG, jedn. 1150.
- Regionalny plan rozwoju rolnictwa na lata 1965–1985. Projekt, 1968, Lublin: Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej.
- Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego, 1989, Lublin: Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie.
- Reguński J., Ptaszyńska M., Kazimierska E., 1986, „Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań”, w: *Instrumenty polityki przestrzennej*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 130.
- Rozporządzenie Wojewody Lubelskiego nr 1 z dnia 20 stycznia 1994 r. w sprawie sporządzenia projektu założeń do regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego 1994, nr 2, poz. 9).
- Studium zagospodarowania przestrzennego Pojezierza Łęczycko-Włodawskiego, 1970, Lublin: Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej.

- Studium zagospodarowania turystycznego Roztocza oraz terenów przyległych, 1972, Lublin: Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej.
- Studium zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego. Główne uwarunkowania rozwoju i kierunki zagospodarowania województwa, 1996, Lublin: Urząd Wojewódzki w Lublinie, Wydział Gospodarki Przestrzennej i Nadzoru Budowlanego, Pracownia Planowania Przestrzennego.
- Szczegółowy Plan Regionalny Obszaru Kanału Wieprz-Krzna na lata 1961–1980, 1961, Archiwum Państwowe w Lublinie, zesp. 735 PWRN WKPG [1945–] 1950–1973 [–1975], sygn. 1200.
- Uchwała nr 1 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z dnia 29 I 1965 r. w sprawie projektu szczegółowego planu regionalnego obszaru Kanału Wieprz-Krzna na lata 1961–1980 (Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej 1965, nr 1, poz. 1).
- Uchwała nr XX/90/68 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie projektu szczegółowego planu regionalnego Puławskiego Rejonu Uprzemysłowionego na okres do 1985 r. (Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej 1968, nr 10, poz. 105).
- Uchwała nr VI/22/77 Wojewódzkiej rady narodowej w Lublinie z dnia 28 lutego 1977 r. w sprawie zatwierdzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego (Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej 1977, nr 5, poz. 25).
- Uchwała nr XVIII/81 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z dnia 28 października 1986 r. w sprawie uchwalenia założeń do regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego 1986, nr 10, poz. 316).
- Uchwała nr XLV/597/02 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 29 lipca 2002 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego (Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego 2002, nr 107, poz. 2449).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dziennik Ustaw 1961, nr 7, poz. 47).
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym (Dziennik Ustaw 1984, nr 35, poz. 185).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dziennik Ustaw 1994, nr 89, poz. 415).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dziennik Ustaw 1998, nr 106 poz. 668).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dziennik Ustaw 2003, nr 80, poz. 717).
- Wich U., 1983, *Gospodarka przestrzenna. Wybrane zagadnienia*, Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Wysocka E., 1994, „Przesłanki nowej filozofii planowania”, *Człowiek i Środowisko*, t. 18, nr 3.
- Wysocka E. (red.), 2000, *System studiów i planów zagospodarowania przestrzennego po reformie administracyjnej państwa*, Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej.
- Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 2 maja 1962 r. w sprawie szczegółowego trybu, zasad i metod opracowywania i uzgadniania ogólnych i szczegółowych planów regionalnych (Monitor Polski 1962, nr 43, poz. 199).

- Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z dnia 15 października 1987 r. w sprawie zasad sporządzania projektów założeń do planów regionalnych, projektów tych planów oraz kontroli ich realizacji (Monitor Polski 1987, nr 31, poz. 238).
- Zawadzki S.M., 1972, *Podstawy planowania regionalnego*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Zawadzki S.M., 1978, „Od planowania regionalnego do planu krajowego”, w: B. Malisz (red.), *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Ziobrowski Z., Kozłowski S., Jeżak J., 2005, *Vademecum gospodarki przestrzennej*, Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- <http://www.bpp.lublin.pl/oprac1.html> (dostęp: 17.11.2010).

SPATIAL PLANNING IN THE LUBLIN VOIVODESHIP IN THE POST-SECOND WORLD WAR PERIOD — PRACTICE VERSUS THEORY AND LEGISLATION

Over the past few decades, voivodeship-level spatial planning has been the subject of numerous theoretical studies and legal regulations. During this period, the authorities of the Lublin voivodeship prepared a number of spatial development plans, sometimes referred to as regional plans. In theoretical dissertations, this spatial planning (especially the regional one) was usually seen as a plan of the future spatial structure and of activities aimed at achieving it, whereas regulations on spatial planning and its practice increasingly shaped voivodeship plans as documents defining only the desired spatial structure – first of all its socioeconomic and environmental functions. A strong impact of political and legal conditions on the practice of voivodeship-level spatial planning is undoubtedly the reason for this difference.

Key words: land management, legislation, Lublin voivodeship, regional planning, spatial economy, spatial planning.