

WALDEMAR GORZYM-WILKOWSKI

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**RANGA WOJEWÓDZTWA
W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM
– EWOLUCJA SYSTEMU I JEJ SKUTKI PRAKTYCZNE
(WOJEWÓDZTWO LUBELSKIE 1919-2009)**

Abstract The Importance of the Voivodship in the Spatial Planning – Evolution of the System and Its Practical Consequences (Lubelskie Voivodship 1919-2009). Since Poland regained its independence, the province has been a permanent element of the administrative structure of the country and one of spatial planning entities. From 1919 to 2009 the legal planning system changed many times, and these changes affected also the province level. During this period the authorities of Lublin Voivodship prepared a number of spatial development plans. These plans concerned various areas and included a variety of substantial solutions. Their formal status and assumed implementation mechanisms were also diverse.

The actual importance of the province spatial planning for changes in the spatial development depended mainly on the relationship of the Voivodship spatial plans to other planning documents, especially on the relationship to local plans constituting the basis for implementation of investments. The most important factor was whether it was possible to imperiously impose the provincial solutions on the local planning entities or whether additional conditions (especially the financial ones) had to be fulfilled to achieve this purpose.

Also the position of spatial planning among other powers and responsibilities of the provincial authorities was very essential. This position depended on the possibility of the implementation of the solutions included in the provincial planning documents with the province authorities' own resources. The key factor was the financial capability to implement the investments proposed in the provincial plan.

Undoubtedly, there were interrelationships between the above-mentioned provincial planning efficiency factors. The actual possibility of implementation of the provincial plan allowed the province authorities to enforce appropriate land reserves in the local plans more confidently. In turn, the existence of appropriate land reserves was the prerequisite for searching of resources for the implementation of relevant undertakings.

The current level of efficiency of provincial spatial planning is much lower than the organisational and human resources potential levels of the Voivodship. Therefore it would be appropriate to make relevant adjustments to the spatial planning system and to the position of this planning among other tools of the provincial official authorities.

1. Wojewódzkie podmioty publiczne

W okresie po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, z wyłączeniem okresu II wojny światowej, województwo było trwałym elementem struktury administracyjnej kraju. Władze wojewódzkie były także przez większość tego okresu jednym z podmiotów planowania przestrzennego. Charakter oddziaływania na przestrzeń przez władze wojewódzkie podlegał w tym czasie wielokrotnym zmianom. Były one w znacznym stopniu pochodną zmian statusu samego województwa jako instytucji publicznej.

Pierwsze województwa we współczesnej historii Polski zostały powołane w sierpniu 1919 r¹. Powstało wówczas 5 województw obejmujących w zasadzie obszar byłego Królestwa Polskiego, wśród nich także lubelskie. Województwo otrzymało charakter agendy rządowej, ze stojącym na czele wojewodą pełniącym przede wszystkim funkcję przedstawiciela rządu. Utworzone jednocześnie przy wojewodach rady wojewódzkie, mające w części charakter samorządowy, uzyskały głównie uprawnienia opiniodawcze. Rządowy status województwa, oparty na jednoosobowej odpowiedzialności wojewody, został utrzymany do końca istnienia II Rzeczypospolitej².

Wybuch II wojny światowej przyniósł zniszczenie struktur państwowych Polski i podział jej terytorium pomiędzy dwóch okupantów. Zarówno na obszarach przyłączonych do Rzeszy Niemieckiej, jak i na terytoriach wcielonych do Związku Sowieckiego (przejściowo także do Litwy), zostały zlikwidowane polskie instytucje publiczne, w tym administracyjne. Jedynie na obszarze utworzonego w centralnej części terytorium Polski tzw. Generalnego Gubernatorstwa (GG) zostały utrzymane struktury polskiej administracji gminnej i miejskiej. Natomiast urzędy szczebla wojewódzkiego także na obszarze GG zostały zastąpione przez instytucje stworzone od podstaw przez okupanta³.

Zmienione powojenne realia przyniosły zmiany także w ustroju województwa. Już manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego ogłaszał, że PKWN sprawuje władzę przez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe⁴. Rady te, tworzone przez podległe władzom komunistycznym organizacje polityczne i społeczne, miały stanowić czynnik samorządowy w strukturze terenowych, także wojewódzkich, organów państwa, kontrolujący ich pracę⁵. Jednocześnie jednak zostały utrzymane tradycyjne struktury administracyjne, których elementem na poziomie wojewódzkim pozostał wojewoda. Wojewoda, będąc przedstawicielem rządu, był jednocześnie członkiem wojewódzkiej rady narodowej (WRN) oraz przewodniczącym tzw. wydziału wojewódzkiego, czyli organu wykonawczego tej rady⁶. Takie podwójne podporządkowanie

¹ *Ustawa tymczasowa...* (1919).

² *Rozporządzenie...* (1928).

³ Malec, Malec (2003).

⁴ Witkowski (2007).

⁵ *Ustawa* (1944); *Dekret z 23 listopada 1944 r.*

⁶ *Dekret z 21 sierpnia 1944 r.*

było możliwe niewątpliwie głównie dlatego, że zarówno rząd, jak i WRN były instytucjami podporządkowanymi rządzącej w Polsce partii komunistycznej.

W 1950 r. swoisty dualizm wojewódzkich organów publicznych został zlikwidowany. Zlikwidowane zostało także stanowisko wojewody. Władzą wojewódzką uchwałodawczą pozostała WRN, natomiast organem wykonawczym stało się prezydium rady, funkcjonujące jako organ kolegialny. Jednocześnie jednak przewodniczący prezydium uzyskał status zbliżony *de facto* do rangi wojewody⁷. Stan taki utrzymał się do początków lat 70., z tym że w 1958 r. status organów szczebla wojewódzkiego uzyskali także kierownicy wydziałów prezydium WRN⁸.

W grudniu 1973 r. nastąpiło ponowne rozdzielenie instytucji fasadowego samorządu terytorialnego od terenowych organów wojewódzkiej administracji publicznej. Wojewódzka rada narodowa stała się organem uchwałodawczym, uprawnionym m.in. do wydawania aktów prawa miejscowego, a władzę wykonawczą ponownie ulokowano w rękach wojewody. Przy czym wojewoda stał się zarówno organem wykonawczym WRN, jak i przedstawicielem rządu w terenie⁹. Struktura ta przetrwała aż do końca ustroju komunistycznego – na jej kształt nie wpłynęło nawet radykalne zwiększenie liczby województw w Polsce, dokonane w 1975 r.¹⁰

Istotniejsze zmiany w podmiotowej strukturze publicznych władz szczebla wojewódzkiego przyniosła dopiero zmiana ustroju politycznego i będące jednym z jej efektów utworzenie samorządu gminnego. Na poziomie wojewódzkim samorząd nie został utworzony, a powstałe tzw. sejmiki samorządowe uzyskały przede wszystkim uprawnienia doradczo-opiniodawcze¹¹. Dlatego też jedynym faktycznym organem władzy publicznej na tym szczeblu został wojewoda, otrzymujący jednoznaczny status przedstawiciela rządu. Zostały bowiem jednocześnie zlikwidowane wojewódzkie rady narodowe, a wojewodowie przejęli uprawnienia tych rad – m.in. dotyczące wydawania prawa miejscowego (którego projekty były tylko opiniowane przez sejmiki samorządowe)¹².

Zasadniczą, wręcz rewolucyjną zmianę struktury władz wojewódzkich przyniosło utworzenie na przełomie lat 1998/99 samorządu wojewódzkiego. Samorząd ten przejął od administracji rządowej rolę gospodarza województwa. Ciałem uchwałodawczym został pochodzący z wyborów powszechnych sejmik wojewódzki, natomiast władza wykonawcza została powierzona wyłanianemu przez sejmik zarządowi województwa, z marszałkiem województwa na czele¹³. Wojewoda natomiast, pozostając przedstawicielem rządu na obszar województwa, został przede wszystkim obdarzony uprawnieniami o charakterze nadzorczym. Uprawnienia te, funkcjonujące również w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, dotyczą głównie nadzorowania

⁷ Ustawa (1950).

⁸ Ustawa (1958).

⁹ Ustawa (1973).

¹⁰ Ustawa (1975).

¹¹ Ustawa (8 marzec 1990).

¹² Ustawa (22 marzec 1990).

¹³ Ustawa (5 czerwiec 1990).

działań tego samorządu z punktu widzenia ich zgodności z prawem¹⁴. Struktura władz wojewódzkich powstała po utworzeniu samorządu terytorialnego funkcjonuje do dziś.

2. Planowanie przestrzenne w okresie międzywojennym

2.1. Lata odbudowy państwa

Województwo zostało włączone w system planowania przestrzennego już w początkach odzyskanej państwowości. Pierwotnie jednak władze wojewódzkie nie stały się (przynajmniej formalnie) podmiotem planowania przestrzennego, lecz jedynie organem nadzorującym planowanie przestrzenne władz administracyjnych niższego szczebla. Przy czym organem tym nie stał się bezpośrednio urząd wojewody, lecz okręgowa dyrekcja robót publicznych (ODRP), będąca wojewódzką delegaturą Ministerstwa Robót Publicznych. Dyrekcje te, mimo „pionowej” podległości Ministerstwu Robót Publicznych, traktowane były jako instytucje afiliowane przy urządach wojewódzkich¹⁵. Działo się tak m.in. wskutek tego, że przewodniczącym działającej przy ODRP Rady Odbudowy był z urzędu właściwy wojewoda. Wojewoda, na wniosek właściwej ODRP, miał prawo do narzucania władzom położonych na obszarze województwa, a zniszczonych przez działania wojenne miast, miasteczek, osad i zdrojowisk terminów sporządzania w określonym czasie tzw. planów regulacyjnych¹⁶. Przy czym pojęcie *plan regulacyjny* zostało przez Ministerstwo Robót Publicznych odniesione¹⁷ do ustanowionych w 1916 r. przez okupacyjne władze General-Gubernatorstwa Warszawskiego planów zabudowy¹⁸. Natomiast Regionalnym Dyrekcjom Robót Publicznych zostały przez Ministerstwo przyznane uprawnienia nadane przez wspomniane zarządzenie naczelnikom powiatu (lub prezydentom policii). ODRP uzyskały więc m.in. prawo stosowania przymusu wobec miast, które nie sporządziły planów regulacyjnych we właściwym terminie. Otrzymały także możliwość ingerowania w treść tych planów, zwłaszcza przez rozpatrywanie zarzutów skierowanych wobec nich. W efekcie dawało to faktyczne prawo do narzucania władzom sporządzającym plany regulacyjne miast konkretnych rozstrzygnięć zawartych w ustaleniach tych planów. Ustalenia mogły określać np.:

- linie regulacyjne wyznaczające obszary zabudowy i tereny publiczne,
- sposoby zabudowy terenów, w tym dopuszczalną wysokość budynków i odstępy między nimi,
- dopuszczalność lokalizacji zakładów przemysłowych.

¹⁴ *Ustawa* (1998).

¹⁵ Zob. np. *Rozporządzenie* (1923).

¹⁶ *Ustawa* (1920).

¹⁷ *Pismo* (20 luty 1920).

¹⁸ *Rozporządzenie* (1916).

Możliwość ingerowania w tak szczegółowe regulacje dotyczące zagospodarowania przestrzeni lokalnej dawała niewątpliwie silną pozycję w tej sferze władzom wojewódzkim, reprezentowanym przez ODRP. Jednak wpływ tej instytucji był dość ograniczony terytorialnie – głównie do miejscowości uznanych oficjalnie za zniszczone w efekcie działań wojennych. W woj. lubelskim Ministerstwo Robót Publicznych wskazało jako zniszczone jedynie 31 miejscowości, w tym np. Chodel, Kodeń, Kraśnik, Parczew, Terespol, Urzędów, Wysokie i Żółkiewkę¹⁹.

Dostępne dane archiwalne pozwalają sądzić, że władze woj. lubelskiego dość aktywnie wykorzystywały uprawnienia przysługujące im z mocy przepisów o odbudowie. Funkcjonujący w ramach ODRP architekt okręgowy już w 1920 r. rozstrzygał np. o tym, kto otrzyma dofinansowywanie do sporządzania planów regulacyjnych, a także niezbędnych do ich sporządzenia pomiarów geodezyjnych²⁰. Co więcej – RDRP wskazywała miejscowości, dla których niezbędne jest priorytetowe wykonanie pomiarów, wyznaczając także miasteczka spoza listy ministerstwa. W 1920 r. dyrekcja wskazała aż 37 nie ujętych w wykazie MRP miejscowości z obszaru województwa, przede wszystkim Biłgoraj, Chełm, Hrubieszów, Kazimierz, Lublin, Łuków, Międzyrzec, Siedlce i Włodawę. Administracja wojewódzka rozprawiała ponadto bezpłatnie, na obszarach zniszczonych przez wojnę, projekty budynków rolniczych lub użyteczności publicznej, np. tanich 1- lub 2-izbowych chałup (inspirowanych architekturą wsi mazowieckiej) oraz niewielkich budynków gospodarczych²¹.

Udział Lubelskiej Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych w sporządzaniu planów regulacyjnych miał także niekiedy charakter merytoryczny. Przygotowywała np. opinie dla MRP w sprawie odwołań od zatwierdzonych planów regulacyjnych. W 1922 r. rozpatrywał np. wniosek grupy żydowskich mieszkańców Piask o zmianę lokalizacji placu targowego²². Ponadto, bywały przypadki bezpośredniego sporządzania przez ODRP planów regulacyjnych dla gmin, które nie dysponowały środkami na wynajęcie specjalistów – nawet, gdy chodziło o miejscowości spoza listy MRP²³. W drugiej połowie lat 20. ODRP woj. lubelskiego, z upoważnienia MRP, starała się także oddziaływać na jakość sporządzanych na obszarze województwa planów regulacyjnych.

Obok wpływania na kształt lokalnego zagospodarowania przestrzennego za pośrednictwem planów regulacyjnych sporządzanych przez podmioty publiczne szczebla lokalnego, władze wojewódzkie starały się także wpływać na poszczególne, uznawane przez siebie za istotne, elementy przestrzeni. Na przykład w 1927 r. wojewoda lubelski przypomniał w rozesłanym do powiatów okólniku o konieczności budowy nowych szkół powszechnych. W okólniku tym były określone nie tylko sprawy

¹⁹ *Rozporządzenie* (1920).

²⁰ *Pismo* (3 VII 1920).

²¹ Zob. np. *Odbudowa wsi polskiej...* (1915).

²² *Pismo* (1922).

²³ *Pismo* (30 marzec 1922).

finansowe, ale także niezbędne parametry użytkowe szkół, zasady wyboru lokalizacji tych obiektów, a nawet powierzchnie ogródków, jakie należy zapewnić przyszłym nauczycielom²⁴. Innym składnikiem przestrzeni, którego kształtowanie leżało w polu zainteresowania władz wojewódzkich, były lasy. Znaczne straty w powierzchni lasów będące efektem I wojny światowej spowodowały, że wojewoda zachęcał do pozyskiwania środków na zalesienia, ale jednocześnie określał także zasady wyboru terenów, które powinny zostać zalesione²⁵.

2.2. Pierwszy polski system planowania przestrzennego

Kompleksowy, a przy tym oparty na polskich regulacjach prawnych system planowania przestrzennego powstał dopiero w 1928 r.²⁶. W systemie tym jednak województwo nie zostało wyposażone w prawo sporządzania własnych dokumentów kształtujących zagospodarowanie przestrzenne. Podmiotami sporządzającymi plany zagospodarowania przestrzennego były przede wszystkim wydziały powiatowe (czyli organy wykonawcze samorządu powiatowego) oraz zarządy miast wyłączonych z powiatów. Plany przez nie sporządzane były określane jako plany zabudowania (ogólne lub szczegółowe) i stanowiły bezpośrednią podstawę do wydawania pozwoleń na budowę. Ustalenia ogólnych planów zabudowania określały zwłaszcza granice obszarów przewidzianych pod różne funkcje, np.: arterie komunikacyjne, place publiczne (parki, skwery, place sportowe itp.), lasy, pola uprawne, ogrody, mieszkalnictwo lub przemysł. Ponadto, plany te wskazywały obszary o różnym dopuszczalnym sposobie zabudowy (zwłaszcza pod kątem jej wysokości i ogniotrwałości).

Szczegółowe plany zabudowania mogły także określać takie parametry zagospodarowania, jak frontowe linie zabudowy, poziom ulic i placów, intensywność zabudowy i gabaryty budynków. Plan mógł także szczegółowo określać, jakie rodzaje działalności gospodarczej (zwłaszcza przemysłowej) są dopuszczalne na obszarach nim objętych.

Wobec planów zabudowania wojewoda uzyskał uprawnienia o charakterze nadzorczym, pozwalające jednak niekiedy bardzo daleko ingerować w kształt zagospodarowania przestrzennego. Przede wszystkim otrzymał prawo składania wniosków o uwzględnienie, w rozpoczynanym przez władze miejskie lub powiatowe planie, projektowanych urządzeń o znaczeniu państwowym. Prośba taka praktycznie nie mogła zostać przez podmiot sporządzający plan odrzucona, gdyż to również wojewoda miał prawo zatwierdzania uchwalonych planów sporządzanych przez powiaty (plany sporządzone przez miasta wydzielone z powiatów zatwierdzał minister spraw wewnętrznych). Przy czym zatwierdzenie to zależało przede wszystkim od – podejmowanej także przez wojewodę – decyzji co do przyjęcia lub odrzucenia zarzutów złożonych przez zainteresowane osoby wobec uchwalonego już planu zabudowania.

²⁴ *Okólnik nr 152* (1927).

²⁵ *Okólnik nr 117* (1927).

²⁶ *Rozporządzenie* (16 luty 1928).

Decydowanie o zarzutach wobec planu oraz zatwierdzanie tego planu umożliwiało niewątpliwie wojewodzie bardzo daleką ingerencję w kształt ustaleń planu zabudowania – i to nie tylko w zakresie bezpośrednio związanym z zapewnieniem możliwości realizacji przedsięwzięć państwowych. Pozycja wojewody była tym silniejsza, że miał on także np. prawo nakazywania sporządzania planów zabudowania w sytuacji, gdy uznał to za niezbędne. Mógł także upoważnić zarząd miasta nie wydzielonego z powiatu do samodzielnego sporządzenia planu.

Zmiana ustrojowego kształtu planowania przestrzennego nie wpłynęła zasadniczo na zmianę miejsca i sposobu funkcjonowania władz wojewódzkich w tej sferze. Jeszcze w kwietniu 1928 r. ODRP rozesłała do magistratów okólnik dotyczący nie występujących w rozporządzeniu z 16 lutego planów regulacyjnych. Okólnik ten został oparty na *Rozporządzeniu* Ministerstwa Robót Publicznych ze stycznia 1928 r., a zatem z okresu przed wydaniem *Rozporządzenia* Prezydenta²⁷. W okólniku ODRP wskazywała na konieczność uwzględniania w planach regulacyjnych, ułożonych przez nią z planami zabudowania, potrzeb rozwojowych na 20-40 lat. Plany te miały przy tym brać pod uwagę wymagania komunikacyjne, budowlane, przeciwpożarowe, zdrowotne i estetyczne. Wytyczne formułowały także ogólne zasady budowy sieci dróg, kształtowania zabudowy oraz tworzenia terenów zielonych w miastach²⁸.

Głównym działaniem administracji wojewódzkiej było wciąż stymulowanie sporządzania planów zabudowania na obszarach miast, zwłaszcza tych szczególnie zniszczonych w trakcie działań wojennych. Miasta te, niewątpliwie potrzebując takich planów, były jednocześnie wciąż w trudnej sytuacji ekonomicznej i nie miały środków na sporządzenie planów zabudowania. Magistraty miast oraz starostowie oczekiwali zatem pomocy od państwa – przynajmniej w postaci długoterminowych pożyczek²⁹. Wojewoda, na podstawie *Rozporządzenia* Prezydenta z 16 lutego 1928 r. miał prawo narzucać władzom miast i powiatów sporządzanie planów zabudowania i był do tego zachęcany przez Ministerstwo Robót Publicznych³⁰. Jednak jednocześnie MRP, zapewne również wskutek interwencji wojewody, określiło także zasady wspomagania władz samorządowych w sporządzaniu planów zabudowania. Ministerstwo sugerowało jednak głównie finansowy charakter wsparcia (zapewniając nawet środki w swoim budżecie), a nie bezpośredni udział w opracowywaniu planów³¹.

Widoczny nacisk władz wojewódzkich na objęcie jak największej liczby miast i innych miejscowości przez plany zabudowania był prowadzony także innym mechanizmem. Na wniosek Ministerstwa Robót Publicznych wojewoda zachęcał do sporządzania planów magistraty miast niewydzielonych z powiatu (do czego miał prawo na podstawie *Rozporządzenia* z 1928 r.). Na przykład w *Okólniku* z 30 września 1930 r.

²⁷ *Rozporządzenie* (28 I 1928).

²⁸ *Pismo* (14 IV 1928).

²⁹ *Pismo* (marzec 1928).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Pismo* (30 maj 1928).

wojewoda wskazał liczne korzyści posiadania planu i obiecał szerokie nadawanie upoważnień do sporządzania planów przez takie miasta – pod warunkiem jedynie zapewnienia odpowiedniego poziomu fachowego osób sporządzających plany zabudowania³².

Specyficznym mechanizmem stosowanym przez administrację wojewódzką dla zachęcania miast i powiatów do robienia planów zabudowania była możliwość przekazywania gruntów państwowych na potrzeby rozwoju miast. W 1932 r. urząd wojewódzki poinformował, że miasta mają szansę pozyskania gruntów należących do państwa, lecz jedynie na podstawie planów rozwoju opartych na zatwierdzonych planach zabudowania³³.

Podobnie jak w poprzednim okresie, władze wojewódzkie starały się także kształtować wybrane elementy lub aspekty zagospodarowania przestrzennego. Wśród aspektów tych znalazły się np. sprawa bezpieczeństwa przeciwpożarowego zabudowy, w tamtym okresie przeważnie drewnianej. Wojewoda, oprócz kwestii odpowiedniego pokrycia dachów i możliwości uzyskiwania na ten cel preferencyjnych kredytów, starał się także wpływać na uwzględnianie wymogów przeciwpożarowych w planach zabudowania³⁴. Przedmiotem zainteresowania wojewody pozostały także zasady dolesiania³⁵ oraz kształtowania sieci dróg kołowych³⁶.

W 1936 r. polski system planowania przestrzennego został wzbogacony o nowy typ planu – regionalny plan zabudowania³⁷. Ten typ planu miał być sporządzany dla obszaru całego województwa lub jego części, a nawet dla kilku sąsiednich województw lub ich części. Plan regionalny, którego charakteru merytorycznego przyjęte ówczesnie przepisy bliżej nie precyzowały, miał być odpowiedzią na wymogi rozwoju gospodarczego, potrzeby rozwoju osiedli lub inny ważny interes publiczny. Przy tym wszystkim jednak podmiotem planu regionalnego nie stał się wojewoda, lecz minister spraw wewnętrznych. To ten minister miał decydować o podjęciu prac nad planem regionalnym oraz o obszarze przez ten plan objętym. Także minister spraw wewnętrznych powoływał komisję, która miała sporządzić plan. Wojewoda mógł być członkiem tej komisji jako przedstawiciel administracji rządowej, jednak obok m.in. przedstawicieli samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego i wojska. Nieco zatem paradoksalnie rozszerzenie systemu planowania przestrzennego na poziom wojewódzki nie spowodowało wzmocnienia rangi władz województwa w tej sferze.

Na obszarze woj. lubelskiego także nie wystąpiły istotniejsze działania administracji szczebla wojewódzkiego. Wojewoda ogłosił tylko formalnie o utworzeniu komisji mającej sporządzić regionalny plan zabudowania dla Okręgu Warszawskiego. Ogłoszenie to wynikało z tego, że plan ten miał obejmować nie tylko tereny ówcze-

³² *Okólnik* (30 wrzesień 1930).

³³ *Pismo* (8 marzec 1932); *Rozporządzenie* (22 kwiecień 1927).

³⁴ *Okólnik* (30 VII 1929).

³⁵ *Okólnik* (1930).

³⁶ *Okólnik* (1933).

³⁷ *Ustawa* (1936).

snego woj. warszawskiego, ale także część obszaru należącego wówczas do woj. lubelskiego, powiatu garwolińskiego. Jednak w komisji planu Okręgu Warszawskiego nie znalazł się żaden przedstawiciel wojewody lubelskiego³⁸.

Mechanizmy funkcjonowania władz wojewódzkich w planowaniu przestrzennym charakteryzowały się w całym dwudziestoleciu międzywojennym pewnymi trwałymi cechami. Kluczową z nich był oczywiście brak narzędzi kształtowania przestrzeni w skali całego województwa lub jego istotnej obszarowo części. Zatem wpływ władz wojewódzkich na kształt zagospodarowania przestrzennego mógł być tylko pośredni – realizowany przez oddziaływanie na plany regulujące przestrzeń w skali lokalnej. W woj. lubelskim czynione były zwłaszcza starania, aby planami o charakterze lokalnym objętych było jak najwięcej miejscowości, w których regulowanie rozwoju przestrzennego uznawano za szczególnie ważne. Starania te wspierane były głównie środkami *stricte* formalnymi, ale także finansowymi, a w pierwszej dekadzie okresu międzywojennego także bezpośrednią pomocą w sporządzaniu planów. Przy czym kluczowe wydaje się to, że poszczególne działania władz wojewódzkich były na ogół efektem bezpośrednich bodźców ze strony władz centralnych. Zatem władze woj. lubelskiego funkcjonowały w sferze planowania przestrzennego przede wszystkim jako terenowe przedstawicielstwo władz centralnych, a w wyrażeniu mniejszym stopniu – jako „gospodarz” terenu. Także zatem finansowe wsparcie lokalnego planowania przestrzennego było realizowane ze środków odpowiedniego ministerstwa, a nie urzędu wojewódzkiego.

3. Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

3.1. Początki Polski Ludowej

Wybuch II wojny światowej i upadek polskich struktur państwowych spowodował, że przestały istnieć także instytucje wojewódzkie. Dalsze zatem analizy miejsca władz wojewódzkich w systemie planistycznym można odnieść dopiero do okresu po zakończeniu ostatniej wojny. Utworzone, dzięki wsparciu Związku Sowieckiego, komunistyczne władze nowej Polski traktowały planowanie jako zasadę funkcjonowania całej gospodarki³⁹. Dlatego już w początkach 1946 r. zostały stworzone prawne zasady dotyczące także planowania przestrzennego⁴⁰. Wydany wtedy *Dekret o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju*, wykorzystując kilka rozwiązań przedwojennych, wprowadził wiele nowych zasad. Były to przede wszystkim – powszechność planowania przestrzennego, jego podporządkowanie polityce gospodarczej oraz hierarchizacja planowania różnych szczebli.

³⁸ *Ogłoszenie* (1938).

³⁹ Roszkowski (1991).

⁴⁰ *Dekret* (1946).

Struktura planowania przestrzennego w nowych realiach opierała się na trzech poziomach:

- planie krajowym – sporządzanym przez Główny Urząd Planowania Przestrzennego (GUPP), a zatwierdzanym przez rząd, a następnie przez sejm w drodze ustawy;
- planie regionalnym – sporządzanym przez regionalną dyrekcję planowania przestrzennego (RDPP), podległą zarówno GUPP, jak i właściwemu wojewodzie, a następnie zatwierdzanym przez wojewódzką radę narodową;
- planie miejscowym – opracowywanym przez wydział powiatowy lub zarząd miasta wyłączonego z powiatu, a następnie uchwalanym przez odpowiednią radę narodową.

W powyższym systemie władze województwa miały relatywnie wiele uprawnień, spośród których kluczowym było sporządzanie planu regionalnego. Plan regionalny, mający w istocie być planem zagospodarowania przestrzennego województwa lub jego części, wskazywał przede wszystkim tereny przeznaczone na różne funkcje, np. na:

- osiedla, wraz z określeniem ich funkcji administracyjnych, gospodarczych, oświatowych itp., a także ze wskazaniem ich pożądanej liczby mieszkańców;
- rezerwy przyrody, ośrodki wypoczynkowe, parki publiczne itp.;
- gospodarkę rolną, leśną i hodowlaną;
- górnictwo i przemysł;
- obiekty energetyczne i gospodarki wodnej;
- drogi lądowe, powietrzne i wodne o znaczeniu państwowym lub regionalnym;
- cele obrony państwa.

Ponadto, plan regionalny miał określać „podział regionu”, stanowiący w założeniu podstawę podziału administracyjnego na powiaty i gminy. Znamienne było, że – w przeciwieństwie do planów miejscowych – plan regionalny nie zawierał danych dotyczących sposobów i okresów realizacji jego ustaleń. Plan ten musiał w swojej treści uwzględniać rozstrzygnięcia planu krajowego, a także wieloletnich programów planów gospodarczych i inwestycyjnych. Sam z kolei stanowił podstawę do sporządzania planów miejscowych. Dawało to władzom wojewódzkim niewątpliwą możliwość ingerowania w treść planu miejscowego, czyli w dopuszczalne funkcje i sposoby zagospodarowania fragmentów przestrzeni lokalnej. Wpływ na kształt planu miejscowego był tym większy, że RDPP miała prawo szczegółowej weryfikacji gotowych już projektów planów miejscowych. Polegało to na tzw. wyrażaniu zgody na plan miejscowy (przed jego uchwaleniem), a także na rozstrzyganiu o przyjęciu lub odrzuceniu złożonych do projektu tego planu zarzutów. Przyjęcie przez RDPP któregoś z zarzutów oznaczało, że plan miejscowy nie mógł być uchwalony przez właściwą radę narodową, lecz musiał zostać poddany odpowiednim korektom.

Ustrojowa hierarchiczność planowania przestrzennego powodowała, że nawet w sytuacji braku planu miejscowego regionalna dyrekcja planowania przestrzennego

mogła narzucić instytucji sporządzającej plan miejscowy odpowiednie wytyczne. Co więcej – dopuszczalne było nawet sporządzenie planu miejscowego przez samą RDPP.

Znamienne jest, że funkcje RDPP nie zamykały się w samym przygotowywaniu projektu planu regionalnego i nadzorowaniu planowania miejscowego. Miała ona także prawo przeprowadzać kontrole inwestycji pod kątem ich zgodności z planem regionalnym i zawieszać roboty niezgodne z tym planem. Uprawnienie to mogło być bardzo istotnym elementem władztwa planistycznego województwa, gdyż prowadzenie budowy lub inna zmiana przeznaczenia terenu wbrew ustaleniom planu zagospodarowania przestrzennego (także regionalnego) była zagrożona karą do 1 roku aresztu!

System planowania przestrzennego powstały bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej zaowocował także konkretnymi działaniami władz woj. lubelskiego. W Lublinie, podobnie jak w innych miastach wojewódzkich, powstała Regionalna Dyrekcja Planowania Przestrzennego. W 1948 r. przystąpiła do sporządzania planu regionalnego obejmującego powiaty hrubieszowski i tomaszowski. Ustalenia tego planu miały dotyczyć przede wszystkim przeznaczenia terenów na zróżnicowane funkcje oraz „podziału terenu”. Miał zatem ściśle odzwierciedlać przedmiot planu regionalnego ustalony w dekreście o planowym zagospodarowaniu przestrzennym⁴¹. Charakterystyczne jest, że plan ten został ukończony dopiero w 1958 r.

Jednocześnie Dyrekcja starała się stymulować i regulować planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym. Polegało to zwłaszcza na informowaniu podmiotów planowania miejscowego o obowiązkach prawnych wynikających z dekretu o zagospodarowaniu przestrzennym lub z decyzji rządu, np. o konieczności uzgadniania projektów planów. Dyrekcja wskazywała także na możliwości i zasady uzyskiwania pomocy finansowej na sporządzanie planów miejscowych⁴².

Wiadomo też, że RDPP w Lublinie zajmowała się też sporządzaniem planów miejscowych. Były to przede wszystkim plany dotyczące obszarów miast uznanych z różnych względów za istotne dla rozwoju gospodarczego województwa. Działalność tego typu wynikała niewątpliwie z daleko posuniętej słabości kadr planowania przestrzennego na obszarze województwa, zwłaszcza zaś w mniejszych miastach. Na przykład w 1946 r. Dyrekcja sporządziła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części Łukowa⁴³.

3.2. Lata pięćdziesiąte

Ocena funkcjonowania stworzonego w 1946 r. systemu planowania przestrzennego jest trudna, gdyż przetrwał on zaledwie 3 lata. Co przy tym znamienne – jego

⁴¹ *Ogłoszenie* (1948).

⁴² Do Ob. Ob. Starostów powiatowych (wszystkich) województwa lubelskiego i Prezydentów miast Chełma, Lublina i Siedlec – odpis *okólnika nr 2 Prezesa Rady Ministrów z 11 I r.b. Nr. O.I-b-2/7 w sprawie uzgadniania projektów zamierzeń z zakresu planów zagospodarowania przestrzennego* (L. Dz.U. 1947 r. nr 5, poz. 34).

⁴³ *Ogólno-szczegółowy plan* (1973).

faktyczna likwidacja nastąpiła bez zmiany dekretu o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, a jedynie w efekcie zmian organizacyjnych. W początkach 1949 r. został zlikwidowany Główny Urząd Planowania Przestrzennego wraz z regionalnymi dyrekcjami planowania przestrzennego⁴⁴. Kompetencje GUPP i RDPP, z wyjątkiem spraw związanych z planowaniem miejscowym, zostały przekazane do kompetencji powstałej niewiele wcześniej⁴⁵ Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego (PKPG). Przy czym koncentracja wszelkich aspektów planowania (gospodarczego, finansowego, przestrzennego itp.) miała z założenia na celu zapewnienie ich wzajemnego powiązania⁴⁶. W efekcie jednak planowanie przestrzenne stało się marginesem działania zarówno samej PKPG, jak i będącej jej agendami wojewódzkich komisji planowania gospodarczego (WKPG). Odbiło się to także na intensywności prac nad kolejnymi planami regionalnymi na obszarze Polski⁴⁷.

Równoległe znaczenie planowania przestrzennego jako formalnej podstawy realizacji inwestycji zostało zauważalnie osłabione. Od połowy 1949 r. lokalizacje inwestycji podejmowanych w celu realizacji planów gospodarczych już faktycznie nie musiały być zgodne z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W zamian wystarczała wydana na wniosek wojewody uchwała prezydium WRN stwierdzająca, że dana nieruchomość może zostać przeznaczona na cele związane z realizacją planów gospodarczych. Uchwała taka pozwalała jednocześnie podejmować procedurę wywłaszczeniową wobec wskazanej nieruchomości⁴⁸.

W końcowym okresie funkcjonowania systemu powstałego w końcu lat 40. władze wojewódzkie uzyskały dodatkowe możliwości oddziaływania na planowanie miejscowe. Od 1958 r. prezydium WRN miało prawo wyznaczania terenów budownictwa jednorodzinnego w miastach, co wiązało się z późniejszym obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego dla tych terenów⁴⁹.

Organizacyjne zmiany systemu planowania przestrzennego w woj. lubelskim nastąpiły w połowie 1949 r. Została wówczas zlikwidowana Regionalna Dyrekcja Planowania Przestrzennego. Jej zadania związane z planowaniem regionalnym i jego relacjami z planowaniem miejscowym zostały przejęte przez wojewódzką agendę Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego (stanowiącą element struktur administracji wojewódzkiej)⁵⁰. Planowanie przestrzenne stało się tylko jednym z wielu zagadnień realizowanych przez jednostkę, która wkrótce otrzymała nazwę Wojewódzkiej Komisji Planowania Gospodarczego (WKPG). Na początku II połowy lat 50. komórka zajmująca się w WKPG planowaniem regionalnym została przekształcona w Pracownię Planów

⁴⁴ *Ustawa* (27 kwiecień 1949).

⁴⁵ *Ustawa* (10 luty 1949).

⁴⁶ *Rozporządzenie* (22 kwiecień 1949).

⁴⁷ Wępa (1978), s. 47-54.

⁴⁸ *Dekret* (26 kwiecień 1949).

⁴⁹ *Ustawa* (22 maj 1958).

⁵⁰ *Zarządzenie* (1 sierpień 1949) w sprawie częściowego przekazania czynności.

Regionalnych⁵¹. Od początku zauważalne było jednak, że planowanie przestrzenne na poziomie regionalnym zajmuje tylko marginalną pozycję wśród zadań wojewódzkiej administracji Lubelszczyzny. Zwłaszcza w I połowie lat 50., w kontekście realizacji programu forsownej industrializacji w ramach planu 6-letniego planowanie regionalne było uznawane za istotne tylko na poziomie lokalnym⁵².

Natomiast bezpośrednim nadzorem nad sporządzaniem i realizacją planów miejscowych miał się zająć nowo utworzony Wydział Planowania Miast i Osiedli⁵³. Komórka zajmująca się tym w wydziale (o zmieniających się w czasie nazwach) przybrała kilka lat potem postać Wojewódzkiej Pracowni Urbanistycznej (WPU). Rolą tej pracowni było przede wszystkim sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁵⁴.

Podstawowe, jak można by sądzić, zadanie administracji wojewódzkiej, jakim było planowanie regionalne, realizowane było we względnie niewielkim zakresie. Nie sporządzono w tym czasie planu regionalnego obejmującego całość obszaru województwa. Podjęto jednak prace nad kilkoma planami obejmującymi obszary uznane za istotne dla rozwoju gospodarczego regionu. Przede wszystkim rozpoczęło się opracowywanie planu zagospodarowania przestrzennego obszaru funkcjonalnego Kanału Wieprz-Krzna. Kanał ten miał stanowić jeden z głównych bodźców rozwoju rolnictwa na obszarze północnej części woj. lubelskiego. To właśnie sporządzanie planu dla obszaru Kanału dało władzom województwa asumpt do podjęcia starań o utworzenie Pracowni Planów Regionalnych⁵⁵. Sam dokument planu powstał jednak dopiero w latach 60.

Planem regionalnym natomiast, który został w pełni opracowany w tym okresie, był dokument obejmujący inny ważny dla ówczesnych kierunków rozwoju województwa obszar, czyli rejon Puławy-Kazimierz-Nałęczów. Plan ten, a właściwie program aktywizacji, został przygotowany przez Wojewódzką Pracownię Planów Regionalnych w 1957 r., a obejmował tylko 3 lata – 1957-1960. Miał przy tym ogólnie charakter planu działania, zawierał bowiem przede wszystkim zestaw przedsięwzięć inwestycyjnych mających pomóc w aktywizacji głównych ośrodków i pozostałych terenów. Wśród inwestycji tych znalazły się zarówno obiekty infrastrukturalne (drogi, kotłownie, przystanie rzeczne), jak i zakłady przemysłowe, zwłaszcza mające wykorzystywać lokalną produkcję rolniczą. W treści programu znalazły się także, tylko hasłowo sformułowane, postulaty dotyczące funkcji poszczególnych ośrodków miejskich oraz terenów rolnych. Dla Puław np. w programie zostało zaproponowane utrzymanie charakteru ośrodka wczasowo-wypoczynkowego. Program rozwoju rejonu Puławy-Kazimierz-Nałęczów był bowiem z założenia zbiorem propozycji (sugestii) do dyskusji. Nie prezentował zatem żadnych mechanizmów mających służyć

⁵¹ *Kierunkowy perspektywiczny program ...*

⁵² Zob. np. *Pismo* (20 kwiecień 1949).

⁵³ *Zarządzenie* (1 sierpień 1949) o utworzeniu Wydziału Planowania.

⁵⁴ Zob. np. *Uchwała* (1957); *Wykaz* (1958).

⁵⁵ *Kierunkowy perspektywiczny program...*

realizacji jego ustaleń. Nie został także zatwierdzony (przez WRN lub Prezydium WRN) ani też sformalizowany w żaden inny sposób⁵⁶.

Znamienne jest, że planowanie regionalne na obszarze woj. lubelskiego było jednocześnie prowadzone przez podmioty spoza województwa. W połowie lat 50. przygotowany został (przez władze centralne) projekt planu regionalnego zagospodarowania przestrzennego doliny Bugu. Plan ten w rzeczywistości obejmował większość obszaru województwa – przede wszystkim pasmo wschodnie. Jego ustalenia miały przy tym „klasyczny” charakter ustaleń planu regionalnego – zawierały m.in. pożądany kształt sieci osadniczej, strukturę produkcji rolniczej, lokalizację większych zakładów przemysłowych, kształt sieci dróg i linii kolejowych. Władze woj. lubelskiego wystąpiły jako instytucja opiniująca projekt tego planu (formułując zresztą wiele dość krytycznych uwag)⁵⁷.

Planowanie miejscowe pozostawało w latach 50. przedmiotem stałego zainteresowania władz wojewódzkich. Był to bowiem okres, kiedy plany miejscowe były sporządzane dla znacznej liczby miast województwa, przede wszystkim zaś dla ośrodków powiatowych. Do planów tych WKPG wydawała wytyczne, obejmujące przede wszystkim główne oczekiwane funkcje danego ośrodka miejskiego oraz schemat jego pożądanej struktury przestrzennej⁵⁸. Jednak wytyczne nie były jedynym mechanizmem oddziaływania na przestrzeń lokalną. Wśród instytucji, które sporządzały plany miejscowe, istotny udział miały agendy administracji wojewódzkiej, zwłaszcza zaś funkcjonująca w II połowie tego okresu Wojewódzka Pracownia Urbanistyczna. To właśnie WPU i w mniejszym stopniu jej poprzedniczki sporządziły plany miejscowe (i będące ich specyficznym typem plany porządkowania) dla kilku miast, m.in. dla Kraśnika (1952), Zamościa (korekta – 1957) Hrubieszowa (1958), Tomaszowa Lubelskiego (1958), Bychawy (1959), Nałęczowa (1959) i Chełma (1960)⁵⁹.

Uzyskane w 1958 r. uprawnienia do wyznaczania terenów budownictwa jednorodzinnego w miastach były wykorzystywane przez władze wojewódzkie dość aktywnie. Już w roku następnym prezydium WRN wskazało jako miasta, gdzie należy wyznaczyć tereny dla budownictwa domów jednorodzinnych 17 miast oraz 1 miejscowość o statusie osiedla (Nałęczów). Stanowiło to większość miejscowości o charakterze miejskim na obszarze województwa⁶⁰. Dokładne granice terenu przewidzianego pod budownictwo jednorodzinne ustalało następnie prezydium właściwej Powiatowej Rady Narodowej⁶¹. Jednak plany miejscowe dla tych terenów wykonywała w większości WPU.

⁵⁶ *Program aktywizacji rejonu Puławy-Kazimierz-Nałęczów...*

⁵⁷ *Zagospodarowanie przestrzenne doliny Bugu...*

⁵⁸ Zob. np. *Wytyczne* (1973).

⁵⁹ *Spis zdawczo-odbiorczy* (1973).

⁶⁰ *Uchwała* (22 październik 1959).

⁶¹ Zob. np. *Uchwała* (9 grudzień 1959).

3.3. Pierwsza Ustawa o planowaniu przestrzennym – 1961

Do końca lat 50. sytuacja nie uległa większym zmianom. Nowy, uporządkowany system planowania przestrzennego przyniosła uchwalona w początkach 1961 r. *Ustawa o planowaniu przestrzennym*⁶². Stworzyła ona rozbudowany system planów zagospodarowania przestrzennego, zorganizowany według kilku dominujących zasad:

- zintegrowania, a w istocie podporządkowania planowania przestrzennego planowaniu gospodarczemu;
- hierarchiczności planów, w ramach której plany obejmujące większe obszary miały być podstawą do sporządzania bardziej szczegółowych planów dla mniejszych obszarów;
- daleko posuniętej centralizacji zarówno sporządzania, jak i zatwierdzania planów.

Plany zagospodarowania przestrzennego miały być sporządzane od tej pory na wyraźnie określony okres, stanowiący zakładany czas ich realizacji. Przy czym możliwe było sporządzanie planów na okres tzw. etapowy, perspektywiczny lub kierunkowy (dopuszczalne było także uwzględnianie różnych okresów w jednym planie). Każdy z tych okresów odpowiadał różnym horyzontom czasu planowania gospodarczego, bowiem ustalenie planów zagospodarowania przestrzennego miały być oparte na planach gospodarczych. Zatem także plany zagospodarowania przestrzennego zyskiwały w znacznym stopniu charakter planów działania.

Rozbudowana hierarchia planów zagospodarowania przestrzennego przedstawiała się od początku lat 60. następująco:

- plan perspektywicznego rozwoju gospodarki narodowej – będący przede wszystkim narzędziem planowania gospodarczego, a mający w założeniu zawierać także rozstrzygnięcia ze sfery planowania przestrzennego;
- plan regionalny, mający stanowić plany perspektywicznego rozwoju województwa lub jego części; miał określać przede wszystkim kierunki rozwoju gospodarczego, zasady rozmieszczenia sił wytwórczych i urządzeń usługowych, kształtowanie sieci osadniczej i przeznaczenie terenów na określone cele; plan regionalny obejmujący cały obszar województwa sporządzany był jako tzw. plan regionalny ogólny (w skali od 1:300 000 do 1:100 000), natomiast plan obejmujący część województwa (na której np. przewidywano szczególnie ważne inwestycje) – jako plan regionalny szczegółowy (w skali 1:50 000 lub 1:25 000)⁶³;
- ogólny plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego, w skali na ogół 1:10.000, określający kierunki i skalę rozwoju oraz zasady i sposób zagospodarowania przestrzennego danej jednostki osadniczej;
- plan zagospodarowania przestrzennego zespołu jednostek osadniczych – sporządzany z reguły w skali 1:50 000, będący w istocie planem ogólnym dla grupy

⁶² Ustawa (31 styczeń 1961).

⁶³ Zarządzenie (2 maj 1962).

sąsiadujących ze sobą jednostek osadniczych (obszaru podmiejskiego, powiatu, obszaru turystycznego itp.);

- szczegółowy plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego – sporządzany w skali np. 1:1000, dla części jednostki osadniczej przewidzianej do zagospodarowania do końca następnego wieloletniego planu gospodarczego; określał szczegółowo przeznaczenie i zasady zagospodarowania poszczególnych obszarów.

W ramach powyższej struktury władze publiczne szczebla wojewódzkiego miały liczne zadania, które w istocie czyniły z nich kluczowy podmiot planowania przestrzennego. Przede wszystkim, funkcjonujące w ramach administracji wojewódzkiej organy planowania gospodarczego⁶⁴ sporządzały projekty planów regionalnych. Plany te uchwalane były przez wojewódzką radę narodową, lecz uchwały te stanowiły jedynie wnioski do rady ministrów. To bowiem dopiero rząd – po uprzednim zaopiniowaniu planu przez ministrów zajmujących się planowaniem gospodarczym i budownictwem – ostatecznie zatwierdzał plan regionalny.

Zatwierdzanie planu regionalnego przez rząd wydaje się wynikać z określonych w *Ustawie o planowaniu przestrzennym* sposobów realizacji takiego planu. Mechanizmy realizacji planu regionalnego powstałe w 1961 r. zostały oparte zarówno na uwzględnianiu ustaleń planów regionalnych przez plany miejscowe, jak i na tym, że plan regionalny był podstawą ustalania tzw. lokalizacji ogólnej. Lokalizacja ogólna, oznaczająca przybliżone wskazywania miejsca wykonania planowanej inwestycji, była dokonywana przez podmioty odpowiedzialne za dany rodzaj inwestycji. W realiach gospodarki komunistycznej podmiotami tymi były prawie zawsze jednostki administracyjne – szczebla centralnego, wojewódzkiego lub powiatowego. Lokalizacja ogólna była dokonywana na ogół zbiorowo w wieloletnich planach gospodarczych⁶⁵ – zatem plany regionalne mogły w założeniu wpływać na zawartość tych planów (także „narodowych”, czyli dotyczących inwestycji planowanych przez władze centralne).

O ile władze wojewódzkie w odniesieniu do planowania regionalnego występowały przede wszystkim w roli wykonawców, o tyle – paradoksalnie – silniejsza była ich pozycja w niektórych aspektach planowania miejscowego. Otóż projekty planów zespołów jednostek osadniczych oraz planów ogólnych miast i osiedli były sporządzane przez wojewódzkie organa planowania przestrzennego, czyli w praktyce komórki organizacyjne urzędu wojewódzkiego. Prezydium (organy wykonawcze) rad narodowych miast objętych przygotowywanymi planami miały tylko prawo opiniować projekty tych planów. Natomiast prawo zatwierdzania planów ogólnych dotyczących miast posiadało prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Oznaczało to możliwość ingerowania administracji wojewódzkiej w praktycznie wszystkie składniki przestrzeni lokalnej.

Wojewódzkie organa planowania przestrzennego mogły przekazać, według swojego uznania, administracji powiatowej prawo sporządzania projektów planów ogólnych miast i osiedli oraz planów zespołów wiejskich jednostek osadniczych. Jed-

⁶⁴ *Ustawa* (25 styczeń 1958).

⁶⁵ *Zarządzenie* (21 listopad 1962).

nak nawet w takiej sytuacji prawo zatwierdzania planów miast i osiedli pozostawało w ręku władz wojewódzkich. Wojewódzki organ planowania przestrzennego mógł także zażądać uzgodnienia z nim projektów planów ogólnych sporządzanych przez powiaty oraz projektów planów szczegółowych, które również były wykonywane i zatwierdzane na szczeblu powiatowym. Zresztą – również wydziały urzędu wojewódzkiego miały prawo uzgadniać, a więc wypowiadać się wiążąco wobec projektu każdego planu miejscowego, także szczegółowego⁶⁶.

Powyższy system został w znacznym stopniu zmieniony przez reformy struktur administracyjnych, jakie nastąpiły w początkach lat 70. Oddzielenie organów uchwałodawczych od wykonawczych w województwach spowodowało, że kompetencje prezydentów WRN oraz pozostałych dotychczas istniejących organów wojewódzkich przejął wojewoda. Jednocześnie utworzenie gmin i niedługo potem likwidacja powiatów ograniczyło prawa wojewodów do zatwierdzania planów miejscowych. Najpierw wojewodom pozostawiono tylko prawo zatwierdzania zespołów jednostek osadniczych oraz planów ogólnych miast stanowiących odrębne gminy (wkrótce uprawnienie to przejęły wojewódzkie rady narodowe)⁶⁷. Następnie wojewodowie przestali być bezpośrednio wskazywani przez przepisy jako podmioty sporządzające projekty planów miejscowych⁶⁸.

Powstanie w 1973 r. gmin spowodowało konieczność przyspieszenia sporządzania planów miejscowych. Nie było to łatwe zwłaszcza ze względu na znaczne braki kadrowe. Dlatego też została utworzona nowa kategoria planów, tzw. uproszczone plany zagospodarowania przestrzennego gmin. Plany uproszczone, obejmujące jedynie główne elementy przestrzeni lokalnej (lasy, grunty rolne, tereny budowlane) miały zostać sporządzone do końca 1974 r. Miały obejmować wszystkie obszary nie posiadające dotychczas planów zagospodarowania przestrzennego. Władze wojewódzkie nie zostały przy tym wprost angażowane w sporządzanie tych planów – nawet ich zatwierdzenie leżało w gestii naczelników gmin⁶⁹.

Okres następujący po wejściu w życie *Ustawy z 1961 r. o planowaniu przestrzennym*, przede wszystkim zaś lata 60., był to czas bardzo aktywnej działalności administracji woj. lubelskiego w sferze planowania przestrzennego. W 1961 r. został uporządkowany (podobnie jak w innych województwach) status Wojewódzkiej Pracowni Planów Regionalnych (WPPR)⁷⁰. Pracownia ta miała się od tej pory zajmować m.in. sporządzaniem planów regionalnych, formułowaniem wytycznych z tych planów do wieloletnich planów gospodarczych i planów miejscowych oraz opiniowaniem projektów planów miejscowych⁷¹. Sporządzaniem planów miejscowych w dalszym ciągu zajmowała się Wojewódzka Pracownia Urbanistyczna. W 1975 r.,

⁶⁶ *Rozporządzenie* (27 październik 1961).

⁶⁷ *Ustawa* (24 październik 1974).

⁶⁸ *Ustawa* (28 maj 1975).

⁶⁹ *Uchwała* (6 kwiecień 1974).

⁷⁰ *Uchwała* (7 luty 1961).

⁷¹ *Regulamin...*

wskutek zmiany podziału administracyjnego kraju, powierzchnia woj. lubelskiego zmniejszyła się ok. 3-krotnie. W efekcie działające w ramach administracji wojewódzkiej odrębne komórki zajmujące się planowaniem regionalnym i miejscowym zostały połączone. Powstało w ten sposób Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie (BPP), wykonujące zarówno plany o randze regionalnej, jak i – przede wszystkim – plany miejscowe⁷².

W okresie obowiązywania *Ustawy z 1961 r.* instytucje planowania przestrzennego funkcjonujące w wojewódzkich strukturach administracyjnych sporządziły wiele planów regionalnych. Jednak tylko kilka z nich zostało zatwierdzonych przez WRN. Pierwszym z nich był *Szczegółowy Plan Regionalny Obszaru Kanału Wieprz-Krzna na lata 1961-1980*, zatwierdzony w początkach 1965 r.⁷³. Plan ten, obejmujący ok. 20% powierzchni województwa, zawierał wiele rozstrzygnięć merytorycznych, zarówno odnoszących się wprost do zagospodarowania przestrzennego, jak i mających charakter bardziej gospodarczy. Wśród rozstrzygnięć dotyczących zakładanego kształtu przestrzeni tej części województwa znalazły się m.in. hierarchia sieci osadniczej (rangi i funkcje miejscowości), struktura upraw, sieć dróg i obiektów infrastruktury społecznej. Jednak większość ustaleń planu stanowiły proponowane inwestycje – zakłady przemysłowe (wraz z zakładanym zatrudnieniem), drogi, obiekty melioracyjne, mieszkania, sklepy, obiekty oświaty, kultury i służby zdrowia. Ponadto, plan zawierał postulaty dotyczące np. poziomu wytworzonego dochodu społecznego lub struktury płci i wieku ludności.

Plan obszaru kanału Wieprz-Krzna obejmował rozbudowaną część dotyczącą zasad realizacji swoich ustaleń. Były to przede wszystkim szacunki niezbędnych nakładów inwestycyjnych (z podziałem na okresy) oraz zakładane ich efekty gospodarcze. Istotna część zakładanych w planie nakładów miała charakter wniosku do rządu o ich uwzględnienie w planach inwestycyjnych poszczególnych ministerstw⁷⁴.

Kolejnym planem regionalnym zatwierdzonym przez WRN w Lublinie był *Szczegółowy Plan Regionalny Puławskiego Rejonu Uprzemysłowionego na okres do 1985 r.*, uchwalony w końcu 1968 r. Jego sporządzenie niewątpliwie wiązało się z początkami budowy Zakładów Azotowych w Puławach. Plan ten, podobnie jak poprzedni, zawierał wiele rozstrzygnięć zarówno dotyczących struktury zagospodarowania przestrzennego, jak i zjawisk demograficznych i gospodarczych. Większość rozstrzygnięć dotyczyła jednak postulowanych inwestycji – ich charakteru, lokalizacji i kosztów⁷⁵. Ten plan także miał przede wszystkim charakter wniosku do Rady Ministrów o sfinansowanie zaproponowanych w nim inwestycji⁷⁶.

⁷² Podstawowe akty normatywne i prawne podstawy działalności Biura Planowania Przestrzennego 1978-1984. APL, zesp. 1204 BPP, Lp. 1, znak 013.

⁷³ *Uchwała* (29 styczeń 1965).

⁷⁴ *Szczegółowy Plan Regionalny Obszaru Kanału Wieprz-Krzna na lata 1961-1980...*

⁷⁵ Podstawowe elementy szczegółowego planu regionalnego Puławskiego Okręgu Przemysłowego w okresie do 1985 r. APL, zesp. 735 PWRN WKPG [1945-] 1950-1973 [-1975], jedn. 1208.

⁷⁶ *Uchwała* (28 grudzień 1968).

W 1977 r. w woj. lubelskim został przyjęty pierwszy plan regionalny obejmujący cały jego obszar administracyjny – oczywiście już znacznie zmniejszony⁷⁷. Plan ten, inaczej niż dwa powyżej wspomniane regionalne plany szczegółowe, był przede wszystkim planem struktury – określając główne elementy pożądanego kształtu przestrzeni województwa. Wśród nich były m.in. przestrzenna struktura sieci osadniczej, rozmieszczenie funkcji przemysłowej i rekreacyjnej, lokalizacja głównych obiektów infrastruktury społecznej (kultury, oświaty, ochrony zdrowia itp.), kształt sieci głównych dróg i elementów infrastruktury technicznej. Plan określał także zakładane (na umownie traktowany rok 1990) standardy wyposażenia województwa w mieszkania, infrastrukturę społeczną i techniczną itp. Wreszcie – zawarte były w nim prognozy wielkości i struktury ludności, zatrudnienia oraz produkcji przemysłowej i rolniczej⁷⁸. Tekst planu nie obejmował natomiast wykazu ani szacunków kosztów inwestycji mających pozwolić na osiągnięcie przewidzianego w nim kształtu zagospodarowania przestrzennego. Nie zawierał też – podobnie jak zatwierdzająca go uchwała WRN – innych wskazań dotyczących zasad jego realizacji.

Obok kilku planów regionalnych administracja wojewódzka przygotowała liczne opracowania, które nie zostały zatwierdzone. Część z nich stanowiły materiały przygotowawcze do zatwierdzonych planów, część natomiast odrębne projekty planów. Były to m.in.:

- założenia do *Szczegółowego Planu Regionalnego Puławskiego Okręgu Przemysłowego* (1965),
- *Regionalny Plan Budownictwa Woj. Lubelskiego na lata 1966-1985* (1968),
- *Regionalny Plan Rozwoju Rolnictwa na lata 1965-1985* (1968),
- *Ogólny Plan Regionalny Woj. Lubelskiego na lata 1966-1985* (I wersja) (1968),
- *Wstępna Koncepcja Progностyczna Zagospodarowania Lubelskiego Zagłębia Węglowego* (1969),
- *Studium Zagospodarowania Przestrzennego Pojezierza Łęczyńsko-Włodawskiego* (1970),
- *Wstępna Koncepcja Zagospodarowania „Osi Wisły” w Woj. Lubelskim* (1971),
- *Założenia Planu Regionalnego Woj. Lubelskiego na lata 1971-1990* (1972),
- *Studium Zagospodarowania Turystycznego Rostocza i Terenów Przyległych* (1972),
- *Koncepcja Planu Regionalnego Woj. Lubelskiego na lata 1971-1990* (1973)⁷⁹,
- *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Centralnego Rejonu Lubelskiego Zagłębia Węglowego* (1979).

Plany te miały dość zróżnicowany charakter merytoryczny. Znamienne jest, że opracowania sporządzone w latach 60. w większym stopniu odnosiły się do zasad

⁷⁷ Uchwała (28 luty 1977).

⁷⁸ Plan (1977).

⁷⁹ Archiwum Państwowe w Lublinie, zesp. 735 Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie, Wojewódzka Komisja Planowania Gospodarczego w Lublinie [1945-] 1950-1973 [-1975], jedn. 1208.

realizacji prezentowanych przez siebie ustaleń. Zawierały zatem m.in. liczne propozycje konkretnych inwestycji wraz z ich szacowanymi kosztami. Natomiast opracowania wykonane w latach 70. przede wszystkim ustalały pożądany kształt struktury przestrzennej, abstrahując od kosztów i mechanizmów jej osiągnięcia.

Działalność administracji wojewódzkiej w zakresie planowania miejscowego była po 1961 r. co najmniej równie aktywna. Wynikało to zarówno ze znacznego obszaru województwa, jak i rozbudowanego systemu planów miejscowych. Przede wszystkim do początku lat 70. zostały sporządzone plany zagospodarowania przestrzennego zespołów wiejskich jednostek osadniczych, oznaczające w praktyce plany powiatów, dla całego obszaru województwa. Część z tych planów wykonały jednostki zewnętrzne, jednak większość sporządziła Wojewódzka Pracownia Urbanistyczna. Plany te, choć nominalnie mające status planów miejscowych i zatwierdzane przez władze powiatów, merytorycznie jednak miały raczej charakter planów regionalnych. Sporządzane były w małej skali – nawet 1:100 000, odnosiły się zatem jedynie do głównych składników zagospodarowania przestrzennego, m.in. sieci drogowej, hierarchii osadnictwa, infrastruktury społecznej i technicznej. Jednocześnie plany te zawierały rozstrzygnięcia dotyczące zjawisk demograficznych i społeczno-ekonomicznych – struktury ludności, wielkości i struktury zatrudnienia, organizacji zakładów przemysłowych i usługowych. Plany nie określały przy tym zasad realizacji swoich ustaleń – poza wytycznymi do planów miejscowych mających objąć mniejsze obszary⁸⁰.

Kluczowym, jak należy sądzić, aspektem działalności WPU w tym okresie było sporządzanie planów miejscowych – których zatwierdzenie leżało w znacznej części w kompetencji prezydium WRN. Między rokiem 1961 a 1975 (czyli do zmniejszenia obszaru województwa) Pracownia sporządziła ponad 50 miejscowych planów ogólnych. Plany objęły wszystkie miasta województwa, a także inne ważniejsze miejscowości lub obszary istotne z innych względów (np. jezioro Piaseczno lub zalew w Bychawie). Niektóre z planów, obejmujące szczególnie szybko rozwijające się miasta, były w ciągu kilku lat zmieniane – np. plan Świdnika 3-krotnie, a m.in. Lublina, Krasnegostawu, Chełma i Radzyna Podlaskiego – 2-krotnie⁸¹. Co ciekawe – 2 spośród planów ogólnych, dotyczące Dębina, były dokumentami tajnymi! Miejscowe plany ogólne sporządzone zostały w większości w skali 1:5 000 lub 1:10 000. Zawierały przede wszystkim ustalenia dotyczące funkcji poszczególnych terenów, a także m.in. prognozy ludności, strukturę upraw rolnych, a nawet podmioty gospodarcze, jakie miały gospodarować na obszarach objętych planami. Znamienne jest natomiast, że tylko w niewielkim stopniu były w tych planach określane zasady zagospodarowania terenu.

W tym samym okresie WPU sporządziła ponad 60 miejscowych planów szczegółowych. Objęły one przede wszystkim centra miast oraz powstające dzielnice

⁸⁰ Zob. np. *Plan zagospodarowania przestrzennego zespołu jednostek osadniczych...*

⁸¹ *Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie 1961-1975, passim.*

mieszkaniowe. Sporządzane były na ogół w skali 1:1 000, zawierając ustalenia podobne, jak w planach ogólnych, z rozbudowanymi jednak rozstrzygnięciami dotyczącymi zasad zagospodarowania przestrzennego oraz podziału nieruchomości.

Powstanie gmin spowodowało, że w 1974 r. WPU sporządziła kilkadziesiąt uproszczonych planów gmin dla obszarów nie posiadających dotychczas planów zagospodarowania przestrzennego. Po kolejnej reformie administracyjnej i włączeniu WPU do powstałego Biura Planowania Przestrzennego, w dalszym ciągu wszystkie plany miejscowe (ogólne i szczegółowe) dla całego obszaru nowego, mniejszego już woj. lubelskiego były sporządzane przez to Biuro.

3.4. Uproszczenie systemu planowania przestrzennego po 1984 r.

Nowy, dość wyraźnie zmieniony i uproszczony system planowania przestrzennego powstał w 1984 r., a więc w czasie, kiedy struktura administracyjna kraju oparta na województwie i gminie, była już w pełni ustabilizowana⁸². System planów zagospodarowania przestrzennego oparty został na 3 typach planów: krajowym, regionalnych i miejscowych. Plan każdego typu był sporządzany i zatwierdzany dwuetapowo – pierwszym były założenia do planu, określające cele planu oraz uwarunkowania i sposoby jego realizacji. Drugim etapem był natomiast właściwy dokument planu. Plan krajowy sporządzany był przez Centralny Urząd Planowania (resort odpowiedzialny za planowanie społeczno-gospodarcze). Określać miał przyrodnicze, społeczne, kulturowe i ekonomiczne warunki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz cele i zasady polityki przestrzennej. Projekt planu krajowego rozpatrywać miał rząd, a następnie sejm, który miał przyjąć ten plan w drodze uchwały, łącznie z perspektywnym planem gospodarczym.

Plan regionalny miał być sporządzany przez wojewodę, natomiast zatwierdzany uchwałą wojewódzkiej rady narodowej. Obejmować miał w zasadzie teren województwa, niekiedy też jego części. Jego ustalenia miały określać m.in.:

- możliwości i ograniczenia rozwoju społeczno-ekonomicznego;
- rozmieszczenie podstawowych funkcji oraz zasady kształtowania struktur przestrzennych;
- strukturę i kierunki rozwoju sieci osadniczej;
- zasady ochrony środowiska i dóbr kultury;
- rozmieszczenie infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu regionalnym.

Plany miejscowe były sporządzane przez naczelników gmin lub miast, a zatwierdzane przez gminne (miejskie, miejsko-gminne) rady narodowe. Mogły mieć postać planów ogólnych (sporządzanych ogólnie dla całego obszaru administracyjnego miasta lub gminy), albo szczegółowych (opracowywanych dla obszarów o szczególnie wysokiej intensywności zagospodarowania lub planowanych jego istotnych zmianach).

⁸² Ustawa (12 lipiec 1984).

System planowania przestrzennego stworzony w 1984 r. zawierał wiele mechanizmów obecnych w poprzednich przepisach. Przede wszystkim opierał się na hierarchiczności planów – zatem plan regionalny musiał uwzględniać rozstrzygnięcia planu krajowego, sam natomiast musiał być respektowany w ustaleniach planów miejscowych. Osiągane to było przede wszystkim przez przekazywanie informacji z planu regionalnego do rozpoczynanych projektów planów miejscowych i projektów założeń do nich. Ponadto, projekty tych planów (i projekty założeń) były uzgadniane pod kątem zgodności z planem regionalnym. Co więcej – nawet, jeśli plan regionalny nie był jeszcze sporządzony, projekt planu miejscowego był weryfikowany pod kątem zgodności z założeniami do planu regionalnego, a nawet z projektem takiego planu⁸³.

Jednocześnie planowanie przestrzenne było traktowane jako współzależne z planowaniem społeczno-gospodarczym. Oznaczało to, że plany zagospodarowania przestrzennego miały uwzględniać uwarunkowania wynikające z planów gospodarczych, natomiast plany gospodarcze – ograniczenia zawarte w planach zagospodarowania przestrzennego. Na poziomie wojewódzkim było nawet dopuszczalne sporządzenie planu perspektywicznego zawierającego zarówno zagadnienia społeczno-gospodarcze, jak i przestrzenne.

Ogólnie jednak plany zagospodarowania przestrzennego (w tym regionalne) nie musiały odnosić swoich ustaleń do konkretnie wskazanego horyzontu czasu. Sporządzane były bowiem jako tzw. plany długookresowe, z wyodrębnieniem zadań na okres perspektywiczny. Nie było jednak obowiązku wskazywania konkretnych mechanizmów realizacji rozstrzygnięć planów.

Struktura planowania przestrzennego ukształtowana przez *Ustawę z 1984 r.* dotyczyła już woj. lubelskiego o względnie niewielkiej powierzchni. Zatem realizowane przez władze wojewódzkie, a wykonywane przez Biuro Planowania Przestrzennego planowanie regionalne siłą rzeczy dotyczyło przede wszystkim całości obszaru województwa. Zgodnie z istniejącym wtedy mechanizmem, jako pierwsze zostały sporządzone założenia do regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego woj. lubelskiego. Założenia te zostały zatwierdzone w końcu 1986 r. przez Wojewódzką Radę Narodową⁸⁴. Założenia, zgodnie z wymogami ustawowymi, określały uwarunkowania rozwoju przestrzennego oraz jego cele, czyli pożądane kierunki zmian w strukturze przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Zawierały także deklarowane zasady polityki przestrzennej – czyli hasłowo ujęte sposoby oddziaływania na przestrzeń przez władze wojewódzkie.

Przedmiot rozstrzygnięć założeń do planu województwa był zakreszony bardzo szeroko, daleko wykraczając poza sferę materialnego zagospodarowania przestrzeni. Objął on m.in. zagadnienia gospodarki wodnej, przyrodniczych obszarów chronionych, rejonizacji produkcji rolniczej, zasad rozmieszczenia przemysłu, kształtowania osadnictwa i rozmieszczenia ludności, rozwoju zagospodarowania turystycznego, kształtu głównych elementów sieci infrastruktury technicznej i drogowej, zasad rozwoju miesz-

⁸³ Zarządzenie (17 październik 1988).

⁸⁴ Uchwała (28 październik 1986).

kalnictwa, ochrony krajobrazu kulturowego itd. Istotnym elementem założeń były także, ujęte w podziale na miasto i wieś, wskaźniki zaspokojenia potrzeb – przede wszystkim pod względem warunków mieszkaniowych oraz dostępu do infrastruktury technicznej i społecznej. Wskaźniki te zostały określone dla lat 1990 i 1995, a także dla tzw. okresu kierunkowego, utożsamianego w przybliżeniu z rokiem 2000 lub późniejszym.

Dokument założeń nie wskazywał dokładnych mechanizmów realizacji wszystkich zawartych w nim rozstrzygnięć. Określał przede wszystkim, jaki zakres merytoryczny powinny mieć ustalenia samego planu regionalnego i jakie zasady kształtowania przestrzeni powinny być w nim sformułowane. W niektórych jednak przypadkach ustalenia założeń były wnioskami kierowanymi także do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a nawet do podmiotów (potraktowanych zbiorowo) tworzących nowe składniki zagospodarowania przestrzennego.

Założenia były merytoryczną i formalną podstawą do sporządzenia regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego woj. lubelskiego. Projekt tego planu został ukończony w 1989 r., lecz – wobec rozpoczynających się wtedy przekształceń ustrojowych – nie był przedmiotem zatwierdzenia przez WRN⁸⁵. Plan regionalny również – podobnie jak założenia – został sporządzony w skali 1:100 000. Jego ustalenia dotyczyły w zasadzie wszystkich istotnych elementów osadnictwa, gospodarki (rolnictwo, przemysł, budownictwo), warunków życia (mieszkalnictwo, usługi, rekreacja), infrastruktury technicznej i drogowej oraz środowiska przyrodniczego i kulturowego.

Zakres ustaleń planu regionalnego województwa był dość szeroki. Były one w znacznym stopniu usystematyzowane, mając przy tym charakter bardziej działowy niż strefowy. Przede wszystkim jednak plan wyznaczał obszary o dominujących funkcjach, albo tereny i ośrodki, gdzie pewne funkcje (lub obiekty) powinny mieć pierwszeństwo lokalizacji. Ponadto, zostały określone zasady dopuszczania na tych obszarach innych funkcji (w tym zakazy lokalizacji), a nawet sugestie eliminowania pewnych funkcji. Elementem ustaleń planu były także proponowane inwestycje – ujmowane na ogół ilościowo (pod względem parametrów użytkowych), a niekiedy także wskazywane imiennie. Były również sformułowane zasady polityki przestrzennej, na ogół ujęte hasłowo – np. wskazujące na konieczność zapewnienia odpowiedniej dostępności do określonych obiektów usługowych. Plan regionalny zawierał też rozstrzygnięcia nie związane wprost z zagospodarowaniem przestrzeni – odnoszące się np. do struktury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych lub usługowych, czy też wielkości gospodarstw rolnych.

Obok planu zagospodarowania przestrzennego województwa BPP w Lublinie sporządziło kilka opracowań o charakterze planów regionalnych. Żaden z tych dokumentów nie został jednak zatwierdzony, a nawet doprowadzony do postaci zakończonej. Wśród nich był np. *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Rejonu Rekreacyjnego Dolnego Wieprza*, sporządzony w skali 1:50 000 w 1985 r.

⁸⁵ *Regionalny plan...* (1989).

Oprócz sporządzania planów regionalnych, Biuro Planowania Przestrzennego prowadziło prace nad planowaniem miejscowym. Prawie wszystkie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zarówno ogólne, jak i szczegółowe, które zatwierdzane były przez władze gmin woj. lubelskiego, były wykonywane przez BPP. Działo się tak, mimo że zarówno charakter i treść planów miejscowych, jak i tryb ich sporządzania czyniły z tych planów narzędzie kształtowania przestrzeni odzwierciedlające publiczne i prywatne potrzeby lokalne. Przyczyną był brak fachowych kadr planistycznych w urzędach gminnych i miejskich w województwie.

Ogólnie można ocenić, że pod rządami *Ustaw o planowaniu przestrzennym z 1961 i 1984 r.* oddziaływanie władz wojewódzkich na zagospodarowanie przestrzeni odbywało się według zbliżonych reguł. Główną jego płaszczyzną było przenoszenie rozstrzygnięć planów regionalnych do ustaleń planów miejscowych. Mechanizm ten był dość prosty z kilku podstawowych powodów:

- hierarchia planowania przestrzennego wynikająca z przepisów o planowaniu przestrzennym;
- ustrojowa hierarchia między wojewódzkim i gminnym szczeblem administracji terenowej;
- wspólna służbowa podległość komórek sporządzających plany regionalne i miejscowe (w latach 1961-1975 – w ramach ogólnej administracji wojewódzkiej, a od 1975 r. nawet w ramach jednej jednostki administracyjnej).

Mechanizm ten pozwalał przede wszystkim na ustalanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lokalizacji rezerw terenu dla obiektów istotnych z punktu widzenia rozwoju regionalnego (choć nie zawsze – lokalnego). Mogły to być np. zaplanowane w planie regionalnym drogi ponadlokalne, zakłady przemysłowe, czy też instytucje szkolnictwa wyższego. Ponadto, do planów miejscowych były w pewnym zakresie przenoszone ustalone w planach regionalnych zasady zagospodarowania, przede wszystkim te, które nadawały się do uwzględnienia w skali lokalnej, czy też nawet w odniesieniu do pojedynczych obiektów. Były to zatem przede wszystkim zakazy lokalizacji (całkowite lub odnoszące się do pewnych typów obiektów) oraz preferencje dotyczące lokalizowania obiektów.

Egzekwowanie uwzględniania potrzeb rozwoju regionalnego w planach miejscowych było łatwe, ponieważ nie wiązało się z koniecznością ponoszenia szczególnych wydatków (oprócz kosztów utrzymania komórek zajmujących się planowaniem przestrzennym). Jednocześnie brak jest zauważalnego wpływu planowania regionalnego na te sfery kompetencji władz wojewódzkich, które wiązały się z wydawaniem pieniędzy – czyli przede wszystkim na inwestycje publiczne. Obiekty zaplanowane w planach regionalnych, a następnie uwzględniane w planach miejscowych, często przez długie lata nie były realizowane. Plany regionalne nie zawierały także symulacji kosztów realizacji obiektów przez nie przewidzianych. Działo się tak, mimo że nie tylko instytucje zarządzające infrastrukturą publiczną, ale także większość przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych podlegała wojewódzkie.

4. Okres po transformacji ustrojowej

Rok 1990 przyniósł daleko posunięte zmiany warunków planowania przestrzennego. Kluczową zmianą było zapewne odejście od reguł gospodarki centralnie planowanej i pojawienie się elementów rynku oraz równouprawnienie różnych form własności w gospodarce. Nieaktualne i bezprzedmiotowe stały się zatem powiązania planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym, które w swojej dotychczasowej – obejmującej wszystkie sfery gospodarki – formie uległo likwidacji. Zasadniczą zmianą była także likwidacja systemu jednolitej terenowej administracji państwowej i powstanie samorządu gminnego. W efekcie przepisy o planowaniu przestrzennym pochodzące z 1984 r. uległy faktycznej dezaktualizacji⁸⁶. Niemniej jednak obowiązywały one jeszcze do końca 1994 r. Ich dalsze funkcjonowanie w warunkach istnienia samorządności gminnej rodziło wiele wątpliwości – dotyczących zwłaszcza relacji między planowaniem przestrzennym gminy i województwa. Przepisy o samorządzie terytorialnym umieściły bowiem planowanie przestrzenne wśród zadań własnych gminy, które mogły być nadzorowane przez wojewodę tylko pod kątem ich zgodności z prawem⁸⁷. Jednocześnie obowiązująca wciąż *Ustawa o planowaniu przestrzennym* pozwalała wojewodzie także na merytoryczną kontrolę sporządzanych przez gminę planów miejscowych – pod względem ich dostosowania do rozstrzygnięć planu regionalnego.

Zmiana systemu planowania przestrzennego w Polsce, o charakterze wręcz rewolucyjnym, nastąpiła z chwilą wejścia w życie *Ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*⁸⁸. *Ustawa* ta zlikwidowała wiele mechanizmów obecnych w polskim planowaniu przestrzennym przez kilkadziesiąt poprzednich lat. Przede wszystkim została zniesiona hierarchia planów zagospodarowania przestrzennego. Co więcej – sam termin *plan zagospodarowania przestrzennego* został przypisany tylko planowi miejscowemu, sporządzanemu w dalszym ciągu przez gminę. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przestały być przy tym dzielone na ogólne i szczegółowe – co być może wynikało z jednoczesnego zniesienia obowiązku pokrycia planami całości terytoriów gmin. Z kolei zniesienie obligatoryjności planowania miejscowego spowodowało pojawienie się nowego dokumentu sporządzanego także przez gminę. Dokumentem tym stało się *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. *Studium* z założenia miało obejmować całość terytorium gminy i określać podstawowe elementy przestrzeni lokalnej, przede wszystkim przeznaczenie poszczególnych terenów oraz rozmieszczenie głównych elementów infrastruktury publicznej. Sporządzane miało być z reguły w skali 1:10 000 lub 1:25 000, choć kwestia ta nie zastała wprost uregulowana przepisami. Rozstrzygnięcia *Studium* stały się ponadto wiążące dla sporządzanych następnie projektów planów miejscowych⁸⁹.

⁸⁶ Wysocka, Koziński (1994).

⁸⁷ *Ustawa* (8 marzec 1990).

⁸⁸ *Ustawa* (7 lipiec 1994).

⁸⁹ *Ustawa* (22 sierpień 1997).

Jednym z efektów zmian systemu planowania przestrzennego i wzmocnienia roli gminy stało się osłabienie znaczenia pozostałych podmiotów publicznych. Rząd zyskał prawo sporządzania tzw. koncepcji polityki zagospodarowania kraju, której główną funkcją miało się stać przestrzenne koordynowanie sporządzanych przez poszczególnych ministrów programów zawierających zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

W pewnym stopniu analogiczna struktura uprawnień dotyczyła szczebla wojewódzkiego. Wojewoda uzyskał prawo sporządzania, na podstawie koncepcji polityki zagospodarowania kraju, tzw. *Studium zagospodarowania przestrzennego województwa*. *Studium* miało określać uwarunkowania, cele i kierunki polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa. Miało być konsultowane tylko z sejmikiem samorządowym, a następnie zatwierdzane przez samego wojewodę. Ponadto wojewoda miał sporządzać, analogicznie jak ministrowie, oparte na wspomnianym *Studium* programy wojewódzkie zawierające ponadlokalne zadania rządowe. Programy te miały być uzgadniane z ministrem odpowiedzialnym za budownictwo oraz innymi ministrami – stosownie do przedmiotu konkretnego programu, a także podlegały zaopiniowaniu przez sejmik samorządowy. Zadania rządowe zawarte w programach wojewódzkich i w programach sporządzanych przez ministrów miały być umieszczone w prowadzonym również przez wojewodę tzw. rejestrze wojewódzkim.

Realizacja polityki przestrzennej zawartej w *Studium zagospodarowania przestrzennego województwa* miała zatem polegać na wprowadzaniu jego rozstrzygnięć do programów wojewódzkich, mających w istocie być przede wszystkim programami inwestycyjnymi. Programy te musiały być uwzględniane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jednak nie mogło się to odbyć tylko na zasadzie przymusu prawnego, lecz po przeprowadzonych przez wojewodę negocjacjach z gminą⁹⁰. Negocjacje te miały kończyć się podpisaniem umowy o wprowadzeniu programu wojewódzkiego do planu miejscowego. Warunkiem zawarcia tej umowy miało być jednak zapewnienie przez wojewodę środków niezbędnych na pokrycie:

- kosztów sporządzenia lub zmiany planu miejscowego na potrzeby programu wojewódzkiego,
- kosztów ewentualnych odszkodowań dla osób, które poniosły straty w efekcie wprowadzenia programu wojewódzkiego do planu miejscowego.

Wojewoda był także negocjatorem w przypadku wprowadzania do planów miejscowych programów sporządzanych przez ministrów. Zawarcie odpowiedniej umowy z gminą było zresztą niezbędnym warunkiem do ostatecznego zatwierdzenia przez wojewodę lub ministra konkretnego programu, a także umieszczenia tego programu w rejestrze wojewódzkim.

Bezpośrednio, a przy tym tylko przy wsparciu środków finansowych, można więc było wprowadzić do planów miejscowych te elementy wojewódzkiej polityki

⁹⁰ *Rozporządzenie* (10 styczeń 1995).

przestrzennej, które były zawarte w przygotowanych programach wojewódzkich. Jednocześnie jednak rozstrzygnięcia *Studium zagospodarowania przestrzennego województwa* musiały być uwzględniane (obligatoryjnie i bez kontekstu finansowego) przez gminę w trakcie sporządzania własnego studium zagospodarowania przestrzennego. Zatem w późniejszym czasie musiały one trafić do sporządzanych następnie planów miejscowych.

Zniesienie przez przepisy z 1994 r. obligatoryjności sporządzania planów miejscowych oraz skomplikowana procedura towarzysząca ich sporządzaniu spowodowały trudności w przygotowywaniu większych inwestycji, przede wszystkim dróg. Spowodowało to jednocześnie wyłączenie autostrad (a w pewnych przypadkach także dróg ekspresowych) spod przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzje o ustaleniu lokalizacji (przebiegu) tych dróg miał odtąd wydawać wojewoda⁹¹.

Reformy administracyjne mające miejsce w latach 1998-99 przyniosły pojawienie się nowego podmiotu wojewódzkiego planowania przestrzennego, jakim stał się samorząd wojewódzki⁹². Samorząd ten przejął większość kompetencji przypisanych dotychczas wojewodzie. Od tej pory zarząd województwa miał sporządzać, a sejmik województwa zatwierdzać plan zagospodarowania przestrzennego województwa (odpowiadający dotychczasowemu *Studium zagospodarowania przestrzennego województwa*). Plan miał określać:

- podstawowe elementy sieci osadniczej,
- rozmieszczenie infrastruktury technicznej, społecznej i komunikacyjnej,
- obszary objęte ochroną ze względu na swoje walory przyrodnicze lub kulturowe.

Projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa musiał być zgodny z programami rządowymi sporządzanymi przez ministrów. Jego rozstrzygnięcia były obligatoryjne dla studiów zagospodarowania przestrzennego gmin – jednak tylko w tym zakresie, w jakim wynikały ze sporządzonej uprzednio przez samorząd wojewódzki strategii rozwoju województwa. Samorząd wojewódzki „przejął” ponadto od wojewody sporządzanie programów wojewódzkich, uchwalanych od tej pory przez sejmik województwa. Mechanizm wprowadzania tych programów do planów miejscowych pozostał jednak bez zmian, z tym że negocjacje w sprawie wprowadzenia programu wojewódzkiego do planu miejscowego miał prowadzić marszałek województwa. Kompetencją wojewody pozostało natomiast prowadzenie wojewódzkiego rejestru programów zawierających ponadlokalne zadania publiczne.

System planowania przestrzennego stworzony w 1994 r. w istotny sposób ograniczał uprawnienia podmiotów planowania przestrzennego o randze ponadgminnej. Jednocześnie zresztą ograniczał także uprawnienia samorządu gminnego w stosunku do oczekiwań właścicieli nieruchomości. W efekcie konieczne stało się stworzenie mechanizmów lepiej równoważących interesy różnych podmiotów w rywalizacji

⁹¹ Ustawa (27 października 1994).

⁹² Ustawa (24 lipiec 1998).

o przestrzeń. Stało się to w 2003 r., kiedy weszła w życie *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – obowiązująca do tej pory⁹³.

Ustawa sytuuje w roli podmiotów planowania przestrzennego rząd, samorząd wojewódzki oraz samorząd gminny. Narzędziem rządowego planowania przestrzennego jest, sporządzana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, *konceptja przestrzennego zagospodarowania kraju*. *Konceptja* określa główne elementy struktury przestrzennej kraju, w tym pożądaną strukturę sieci osadniczej, wymogi ochrony środowiska i zabytków, rozmieszczenie infrastruktury społecznej, technicznej i drogowej oraz zasobów wodnych, a także obszary problemowe o charakterze ogólnokrajowym. Poszczególni ministrowie nadal mogą sporządzać programy zawierające zadania rządowe o znaczeniu krajowym.

Samorząd wojewódzki w dalszym ciągu dysponuje planem zagospodarowania przestrzennego województwa, sporządzanym przez marszałka i zatwierdzanym przez sejmik województwa. Plan ten ma szerszy zakres rozstrzygnięć niż dokument o takiej samej nazwie sporządzany uprzednio. Kształtuje on główne elementy struktury przestrzennej województwa, w szczególności zaś:

- podstawowe elementy sieci osadniczej, wraz z ich powiązaniami komunikacyjnymi i infrastrukturalnymi;
- system obszarów chronionych ze względu na swoje walory przyrodnicze, krajo-brazowe lub kulturowe;
- granice występowania złóż kopalin;
- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi;
- inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym;
- obszary problemowe, obszary wsparcia oraz obszary metropolitalne.

Samorząd wojewódzki może także sporządzić, będący częścią planu województwa, plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Plan taki powinien obejmować obszar miasta (zasadniczo – stolicy województwa) wraz z powiązanym z nim funkcjonalnie bezpośrednim otoczeniem. Charakterystyczne jest, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa ma obowiązek uwzględniać rozstrzygnięcia strategii rozwoju województwa. Planowanie przestrzenne jest zatem ponownie sytuowane w roli, w pewnym sensie, narzędzia realizacji polityki rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Samorząd gminny w obecnym systemie w dalszym ciągu sporządza dwa już uprzednio istniejące dokumenty. Są to: *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* oraz *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*. Obecnie *studium* ma nieco szerszy zakres rozstrzygnięć niż uprzednio, a także większą skalę (na ogół 1:10 000). Także plan miejscowy – podobnie jak przedtem nieobowiązkowy – sporządzany jest w znacznie większej skali (na ogół 1:1000), co niewątpliwie również pozwala na o wiele większą szczegółowość rozstrzygnięć.

⁹³ *Ustawa* (27 marzec 2003).

Miejsce planu zagospodarowania przestrzennego województwa w strukturze dokumentów planowania przestrzennego oparte jest w znacznym stopniu na zasadzie hierarchiczności. Plan musi uwzględniać rozstrzygnięcia *konceptji przestrzennego zagospodarowania kraju* oraz programów sporządzanych przez poszczególnych ministrów. W planie miejscowym muszą być także uwzględnione przewidywane w planie województwa inwestycje celu publicznego. Jednak podobnie jak wcześniej, obowiązek taki nastaje dopiero po uprzednich negocjacjach z marszałkiem i poniesieniu odpowiednich nakładów przez samorząd wojewódzki. Jednocześnie rozstrzygnięcia planu województwa (a także strategii rozwoju województwa) muszą być uwzględniane w *studium zagospodarowania przestrzennego gminy*. Oznacza to, że następnie oczekiwania województwa wobec przestrzeni znajdują się w planie miejscowym. Bezpośrednio w planie miejscowym muszą być natomiast uwzględnione tylko te rozstrzygnięcia planu województwa, które odzwierciedlają przewidywane przez samorząd województwa zadania o charakterze publicznym.

Rola wojewody w planowaniu przestrzennym po 2003 r. jest dość marginalna. Poza ogólnym nadzorowaniem zgodności działań samorządu gminy i województwa pod względem prawnym, wojewoda występuje jako przedstawiciel rządu w trakcie uzgodnień projektów planów i studiów sporządzanych przez gminy. Jego zadaniem jest egzekwowanie uwzględniania w tych dokumentach programów zadań publicznych zawartych w programach sporządzanych przez ministrów. Ponadto, wojewoda w dalszym ciągu wydaje decyzje o lokalizacji autostrad i dróg ekspresowych, a także innych dróg krajowych. Przy czym – podobnie jak w poprzednim systemie prawnym – możliwe jest ustalanie przebiegu tych dróg z pominięciem planów zagospodarowania przestrzennego⁹⁴.

Dla wojewódzkich służb planowania przestrzennego w woj. lubelskim powstanie samorządu gminnego miało zasadnicze skutki organizacyjne. Wydzielenie gmin ze struktury administracji rządowej spowodowało, że podległe wojewodzie Biuro Planowania Przestrzennego nie mogło już sporządzać na ich rzecz planów miejscowych. W efekcie w 1991 r. zostało zlikwidowane, a części jego struktur zostały przejęte przez Urząd Miejski w Lublinie oraz Urząd Wojewódzki. W ramach administracji wojewódzkiej powstała, jako część Wydziału Gospodarki Przestrzennej (zajmującego się głównie sprawami budownictwa i architektury), Regionalna Pracownia Planowania Przestrzennego (RPPP). Jej zadaniem miało być zarówno sporządzanie regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i nadzorowanie planowania miejscowego prowadzonego przez gminy. Nadzorowanie to miało przede wszystkim charakter merytoryczny – przez wydawanie wytycznych do planów miejscowych, a następnie weryfikację stopnia uwzględnienia tych wytycznych w projektach planów. Podstawą wytycznych były przede wszystkim założenia do planu regionalnego uchwalone w 1986 r. oraz projekt planu regionalnego z 1989 r.

⁹⁴ *Ustawa* (10 kwiecień 2003).

Jednocześnie pracownia podjęła prace przygotowawcze do kolejnej edycji planu regionalnego woj. lubelskiego, wykonując w tym celu pewne prace studialne. W początkach 1994 r. wojewoda lubelski wydał *Rozporządzenie* o podjęciu prac nad projektem założeń do planu województwa⁹⁵. Niestety – uchwalenie w kilka miesięcy później *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* uczyniło prace nad tymi założeniami zupełnie bezcelowymi. Równolegle wojewoda zlecił przygotowanie projektu regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego aglomeracji lubelskiej. Plan ten, nad którym w 1992 r. podjęto prace w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, również miał stanowić element mającego powstać regionalnego planu woj. lubelskiego.

Wejście w życie, z początkiem 1995 r., *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* nie wpłynęło na zmianę struktury wojewódzkich służb planowania przestrzennego. Jedyną zmianą, wynikającą ze zniesienia planów regionalnych, była zmiana nazwy RPPP na Pracownię Planowania Przestrzennego (PPP). Natomiast istotnym zmianom uległy zasady oddziaływania na przestrzeń. W 1996 r. w PPP został sporządzony wstępny projekt *studium zagospodarowania przestrzennego województwa*. Projekt dotyczył wszystkich elementów przestrzeni województwa – środowiska przyrodniczego i kulturowego, przedsiębiorczości, rolnictwa, sfery społecznej, rekreacji, osadnictwa, komunikacji, infrastruktury technicznej oraz struktury przestrzennej. Elementem normatywnym *studium*, sformułowanym bardzo skrótowo, były tzw. programy. Zawierały one przede wszystkim propozycje inwestycji, z reguły, choć nie w każdym przypadku, we wskazanych miejscach. Niektóre programy miały także inny charakter – częściowo związany z kształtowaniem zagospodarowania przestrzennego (np. objęcie ochroną pewnych obszarów), częściowo zaś nie (np. promocja)⁹⁶.

Nadzór nad planowaniem przestrzennym gmin sprawowany był w dalszym ciągu przez PPP. Dotyczył przede wszystkim zgodności planów miejscowych z prawem. W istocie jednak w pewnym stopniu oddziaływanie na planowanie miejscowe miało charakter merytoryczny. Administracja wojewódzka przekazywała wnioski z prowadzonych prac nad *studium zagospodarowania województwa* do rozpoczynanych projektów planów i *studiów gminnych*, a następnie opiniowała ich przygotowane projekty. Władze wojewódzkie nie miały natomiast możliwości uzgadniania tych projektów – przez cały czas bowiem nie został na obszarze województwa sporządzony żaden program zadań publicznych. Uwzględnienie zamierzeń szczebla wojewódzkiego w planach miejscowych było zatem realizowane przede wszystkim drogą pośrednią – przez narzucanie rozstrzygnięć zawartych w projekcie *studium województwa* projektom *studiów zagospodarowania gmin*. W praktyce – przy niewielkiej liczbie gmin sporządzających studia – oznaczało to silne osłabienie pozycji województwa w sferze oddziaływania na zagospodarowanie przestrzenne. Wojewoda nie miał tak-

⁹⁵ *Rozporządzenie* (20 styczeń 1994).

⁹⁶ *Studium...* (1996).

że możliwości wpływu na kształt przestrzeni przez ustalanie przebiegu autostrad, gdyż żadna z nich nie została rozpoczęta na obszarze woj. lubelskiego.

Druga reforma administracyjna, w latach 1998-1999, przyniosła zasadnicze zmiany struktur planowania przestrzennego w woj. lubelskim. Utworzenie dużego województwa (w granicach zbliżonych do kształtu sprzed 1975 r.) oraz powstanie samorządu wojewódzkiego spowodowało wyłączenie służb sporządzających plany z wojewódzkiej administracji rządowej oraz ich połączenie w jedną strukturę. W 1999 r. powstało Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie (BPP) – z połączenia części Pracowni Planowania Przestrzennego oraz Biur Planowania Przestrzennego z Białej Podlaskiej, Chełma i Zamościa⁹⁷. Biuro zajmowało się przede wszystkim sporządzeniem planu zagospodarowania przestrzennego województwa, który został przyjęty przez sejmik województwa w 2002 r.⁹⁸

Plan województwa, którego części graficzne zostały sporządzone w większości w skali 1:200 000, przejął w swojej treści rozstrzygnięcia koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz strategii rozwoju województwa lubelskiego. Osią jego ustaleń są główne cele rozwoju – czyli zakładane stany przestrzeni województwa. Z celów tych są wywiedzione cele operacyjne, rozumiane w planie jako zasady i sposoby przekształcania przestrzeni (w tym ramowo określone inwestycje).

Plan wyznacza dominujące funkcje poszczególnych ośrodków i obszarów, wraz z rangą danego ośrodka. Określone są także niekiedy relacje między różnymi funkcjami, w tym funkcje niepożądane. Zasady zagospodarowania przestrzeni są sformułowane ramowo i określają przede wszystkim kierunki przekształceń struktury przestrzennej województwa. Rozwiniętym elementem ustaleń są sugestie dotyczące niezbędnych inwestycji – choć z reguły bez podania terminu ich realizacji. Niekiedy inwestycje zostały podane imiennie, w innych miejscach natomiast tylko pod względem typu i lokalizacji.

Ustalenia planu odnoszą się także w znacznym stopniu do zagadnień nie powiązanych ze ściśle pojętym zagospodarowaniem przestrzennym. Dotyczą np. rozwoju systemów kształcenia, struktury kierunków nauczania na uczelniach państwowych, czy też zmian organizacyjnych w służbie zdrowia. Plan zawiera także sugestie użycia narzędzi spoza sfery planowania przestrzennego – różnych form strefowej lub gątunkowej ochrony przyrody, czy też preferencji lokalizacyjnych dla przedsiębiorstw. Formułowane są także propozycje sporządzenia dodatkowych, szczegółowych programów lub planów, z reguły o charakterze gałęziowym.

Dokument planu nie zawiera określonego horyzontu czasu, 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, sformułowany w postaci np. „rozwoju stref żywicielskich wokół miast”. Niektóre ustalenia są przy tym postulatywne, wyrażane np. w postaci zwrotów „należy dążyć”.

⁹⁷ Uchwała (22 marzec 1999).

⁹⁸ Uchwała (29 lipiec 2002).

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa obowiązuje do tej pory, mimo wejścia w życie w 2003 r. nowych przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obok planu województwa w BPP powstało wiele innych opracowań, przede wszystkim o charakterze studialnym, mających stanowić podstawę do kolejnych planów. Sporządzono także kilka dokumentów mających formę planów lub programów, wśród nich np.:

- *Wojewódzki Program Rozwoju Alternatywnych Źródeł Energii dla Woj. Lubelskiego* (2006),
- *Program Rozwoju i Rewitalizacji Miast dla Woj. Lubelskiego* (2006),
- *Koncepcja Programowo-przestrzenna Rozwoju Turystyki i Rekreacji* (2008),
- *Studium Przestrzenne Lokalizacji i Możliwości Rozwoju Regionalnych Stref Przedsiębiorczości w Woj. Lubelskim* (2008),
- *Studium Urbanizacji Lubelskiego Obszaru Metropolitalnego* (2009),
- *Program Rozwoju Energetyki dla Woj. Lubelskiego* (2009).

Dokumenty te, przy całej swojej różnorodności, mają wiele cech wspólnych. Zawierają, poza rozbudową częścią diagnostyczną, przede wszystkim propozycje niezbędnych inwestycji, niekiedy także ze wskazaniem ich ogólnej lokalizacji. W niektórych opracowaniach proponowane są także funkcje poszczególnych obszarów lub ośrodków, niekiedy nawet z sugestiami zasad zagospodarowania. Interesujące jest, że dokumenty te zawierają też z reguły propozycje sposobów realizacji zawartych w nich rozstrzygnięć, łącznie z szacunkami kosztów. Jednak rozstrzygnięcia zawarte w tych dokumentach formułowane są ogólnie jako wnioski do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wynika to z tego, że żaden z nich nie uzyskał rangi formalnej porównywalnej z planem województwa. Niektóre z nich zostały co prawda zatwierdzone, lecz nie przez sejmik, a przez zarząd województwa⁹⁹.

Realizacja wojewódzkiego planowania przestrzennego następuje przede wszystkim w drodze egzekwowania uwzględnienia rozstrzygnięć planu województwa w planach miejscowych i studiach zagospodarowania przestrzennego gmin. Podobnie jak w poprzednim systemie, dominującym mechanizmem jest hierarchiczna zależność między planem województwa a studiami gminnymi. Uwzględnianie natomiast wojewódzkiego planowania przestrzennego bezpośrednio w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zależy w dominującym stopniu od decyzji władz gmin – z powodu ograniczeń finansowych samorządu woj. lubelskiego.

Służby rządowej administracji wojewódzkiej po powstaniu samorządu wojewódzkiego skupiają się w woj. lubelskim na weryfikacji uchwalonych planów i studiów pod kątem ich zgodności z prawem. Działalność ta ma charakter przede wszystkim ściśle administracyjny. Faktyczny wpływ na kształt zagospodarowania przestrzennego realizowany jest natomiast przez wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Oprócz licznych decyzji odnoszących się do obszarów za-

⁹⁹ <http://www.bpp.lublin.pl/oprac1.html> (dostęp z 24 sierpnia 2010 r.).

mkniętych (co rzecz jasna nie miało istotniejszego wpływu na kształt przestrzeni) wojewoda wydał w ostatnich kilku latach wiele decyzji dotyczących dróg krajowych. Najważniejsze z nich określiły przebieg odcinków przyszłych dróg ekspresowych numer 12/17 i 19, tworzących obwodnicę wokół Lublina.

Podsumowanie

Ranga wojewódzkich władz publicznych w planowaniu przestrzennym w ciągu 90 lat istnienia współczesnego województwa ulegała licznym zmianom. Zmiany te były efektem zarówno ewolucji statusu województwa i jego relacji z innymi władzami publicznymi, jak i przeobrażeń uprawnień w sferze samego planowania przestrzennego. Ważne były także zmiany usytuowania planowania przestrzennego wśród innych uprawnień władz wojewódzkich i wynikające stąd możliwości realizacji rozstrzygnięć wojewódzkich dokumentów planistycznych własnymi siłami tych władz.

Przegląd zmian sytuacji w planowaniu przestrzennym pozwala na postawienie tezy, że czynnikiem kluczowym dla rangi województwa w planowaniu przestrzennym była pozycja władz wojewódzkich wobec planów bezpośrednio kształtujących zagospodarowanie przestrzenne (na ogół były to plany miejscowe). Pozycja ta była najsilniejsza przez kilka dziesięcioleci istnienia PRL, kiedy to władze wojewódzkie:

- sporządzały (za pomocą swojego aparatu administracyjnego) plany miejscowe,
- mogły w sposób władczy i bez związanych z tym specjalnych nakładów narzucić ustalenia planom miejscowym.

Sytuacja taka była niewątpliwie efektem funkcjonowania jednolitej administracji państwowej oraz systemu gospodarczego opartego na własności państwowej. W okresach, kiedy istniała odrębność ustrojowa administracji gminnej lub powiatowej oraz dominacja własności prywatnej (czyli do 1939 r. oraz od 1990 r.), zdolność władz wojewódzkich do wpływania na zagospodarowanie przestrzenne przez decyzje narzucane władzom niższego szczebla stawiała się zauważalnie niższa. Za kluczowy mechanizm należy przy tym uznać uwzględnianie planu wojewódzkiego w planach miejscowych. Sporządzanie planów miejscowych przez administrację wojewódzką mogło być czynnikiem ułatwiającym województwu wpływanie na powiaty lub gminy. Miało jednak charakter głównie „techniczny”, instrumentalny wobec „wytycznych” formułowanych dla planów miejscowych na podstawie planu województwa.

Inne narzędzia miały przez cały badany okres charakter tylko pomocniczy, a niekiedy wręcz wyłącznie teoretyczny. Najsłabszym, niestety narzędziem realizacji wojewódzkiego planowania przestrzennego były inne uprawnienia wojewódzkich władz publicznych – przede wszystkim zaś inwestycje publiczne. W całym badanym okresie planowanie przestrzenne nie miało istotnego, a tym bardziej rozstrzygającego wpływu na (różnie pojmowane) planowanie o charakterze społeczno-ekonomicznym. Wiązało się to nie tylko z ograniczonymi możliwościami finansowymi władz

wojewódzkich, ale także z tym, że często, i to w różnych warunkach ustrojowych, planowanie przestrzenne było traktowane jako narzędzie realizacji planowania sfery gospodarczej.

Ogólnie zatem należy stwierdzić, że planowanie przestrzenne szczebla wojewódzkiego nie miało w ciągu ostatnich 90 lat zbyt wysokiej rangi wśród uprawnień władz publicznych. Przy czym obecna sytuacja pod tym względem także nie jest najlepsza na tle rozwiązań występujących w ciągu prawie już wieku istnienia województwa. Oczywiście – pytanie, czy w obecnej sytuacji ustrojowej Polski możliwe jest efektywne poprawienie rangi województwa w sferze planowania przestrzennego, pozostaje otwarte.

Literatura

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji* (Dz.U. nr 2, poz. 8).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego* (Dz.U. nr 14, poz. 74).
- Dekret z 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju* (Dz.U. nr 16, poz. 109).
- Dekret z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych* (Dz.U. nr 27, poz. 197).
- Kierunkowy perspektywiczny program zagospodarowania regionu Kanału Wieprz-Krzna, Faza I. APL, zesp. 735 PWRN WBUA WPU (BPP w Lublinie) [1945]1950-1973 [1991], Wykaz nr 1/1 dotyczący materiałów opisowych do opracowań wykonanych przez WPU (ewentualnie. na zlecenie) w latach 1959-1975 (do zmian w podziale terytorialnym kraju).*
- Malec J., Malec D., 2003, *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Wyd. UJ, Kraków.
- Odbudowa wsi polskiej. Projekty zagród włościańskich*, Gebethner i Wolff, Warszawa, 1915, APL, zesp. 403, UWL WKB, sygn. 2928, *Odbudowa wsi polskiej. Projekty zagród włościańskich*, 1915.
- Ogłoszenie Wojewody Lubelskiego z 25 lutego 1938 r. o powołaniu Komisji Regionalnego Planu Zabudowania Okręgu Warszawskiego.* (L.Dz.W. 1938 r. nr 5, poz. 31).
- Ogłoszenie Wojewody Lubelskiego i Regionalnej Dyrekcji Planowania Przestrzennego o przystąpieniu do sporządzania regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego części regionu objętej powiatami: hrubieszowskim i tomaszowskim* (L. Dz. W. 1948 r. nr 16, poz. 84).
- Ogólno-szczegółowy plan zagospodarowania części miasta: Łuków-Cieszkowizna i Glinki.* APL, zesp. 735 PWRN WBUA, nr BUA.V-087/4/73 Spis zdawczo-odbiorczy nr 1 opracowań z zakresu miejscowego planowania przestrzennego, 23 marca, 1973.
- Okólnik nr 117 Wojewody Lubelskiego do Panów Przewodniczących Wydziałów Powiatowych Sejmików Województwa Lubelskiego w sprawie zalesiania nieużytków* (Dz.U. W. L. 1927 r. nr 2, poz. 33).

- Okólnik nr 152 Wojewody Lubelskiego i Kuratora Okręgu Szkolnego do Panów Przewodniczących Wydziałów Powiatowych oraz Inspektorów Szkolnych na terenie Województwa Lubelskiego w sprawie budowy szkół powszechnych* (Dz.U. W.L. 1927 r. nr 18, poz. 287).
- Okólnik Wojewody Lubelskiego nr 125 z 30 VII b.r. L.251/Sm. do wszystkich PP Przewodniczących Wydziałów Powiatowych, Burmistrzów miast niewydziałonych oraz Wójtów i Sołtysów Województwa Lubelskiego w sprawie przebudowy wsi i osad oraz miasteczek celem ich uodpornienia przeciw niebezpieczeństwu pożarów (ze szczególnym uwzględnieniem ogniotrwałego krycia dachów)* (Dz.U. W.L. 1929 r. nr 23, poz. 265).
- Okólnik nr 3 Wojewody Lubelskiego do Panów Przewodniczących Wydziałów Powiatowych i Panów Komisarzy Ochrony Lasów Województwa Lubelskiego w sprawie zalesiania nieużytków* (L.Dz.W. 1930 r. nr 1, poz. 3).
- Okólnik Wojewody z 30 września 1930 L.1032/DR/III do przewodniczących Wydziałów Powiatowych i magistratów miast niewydziałonych.* APL, zesp. 403 UWL WKB, sygn. 3320, Sprawy upoważnienia magistratów miast niewybudowanych (sic!) do sporządzania planów zabudowania (1930-1931).
- Okólnik nr 70 Wojewody Lubelskiego do wszystkich Panów Przewodniczących Wydziałów Powiatowych na terenie województwa lubelskiego, Panów Kierowników Zarządów Miejskich miast Lublina i Chełma oraz Pana Prezydenta miasta Siedlec w sprawie szerokości dróg samorządowych o twardej nawierzchni i mostów na tych drogach* (L.Dz.W. 1933 r. nr 17, poz. 133).
- Pismo Ministerstwa Robót Publicznych, Sekcja V-ta, Wydział 4 Regulacji, nr V/4-234 z 20 lutego 1920 r. do ODRP w Lublinie, APL, zesp. 403 UWL WKB, sygn. 3321, Plany regulacji pomiarów i zabudowy osiedli. Korespondencja ogólna [1919-1936].*
- Pismo Ministerstwa Robót Publicznych nr V/4-680 z 3 VII 1920 r. do Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych Województwa Lubelskiego, APL, zesp. 403 UWL WKB, sygn. 3321, Plany regulacji pomiarów i zabudowy osiedli. Korespondencja ogólna [1919-1936]*
- Pismo Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych, Wydział Pomiarowy, z 30 marca 1922 r., zn. 82/III do Urzędu Gminy w Jaszczowie. APL, zesp. 403 UWL WKB, sygn. 3321, Plany regulacji pomiarów i zabudowy osiedli. Korespondencja ogólna [1919-1936]*
- Pismo Starostwa Lubelskiego z 7 VIII 1922, L:23073, do Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych w Lublinie. APL, zesp. 403 UWL WKB, sygn. 3321, Plany regulacji pomiarów i zabudowy osiedli. Korespondencja ogólna [1919-1936].*
- Pismo Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych do Ministerstwa Robót Publicznych z marca 1928 r., nr L.2386/IX/3 – sprawozdanie okresowe z zakresu regulacji i planów zabudowy. APL, zesp. 403 UWL WKB, sygn. 3319. Sprawozdania okresowe z zakresu regulacji i planów zabudowy miast – 1927.*
- Pismo Ministerstwa Robót Publicznych, Departament Budowlany do Wojewody Lubelskiego z 31 marca 1928 r. w sprawie przymusu sporządzania planów zabudowy. APL, zesp. 403 UWL WKB, sygn. 3321, Plany regulacji pomiarów i zabudowy osiedli. Korespondencja ogólna [1919-1936].*
- Pismo Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, Okręgowej Dyrekcji Robót Publicznych, Oddział Budowlany z 14 IV 1928, L. 1991/DR/3 do magistratów. APL, zesp. 403 UWL WKB, sygn. 3321, Plany regulacji pomiarów i zabudowy osiedli. Korespondencja ogólna [1919-1936].*

- Pismo Ministerstwa Robót Publicznych, Departament Budowlany do Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie z 30 maja 1928 r. ws. preliminarza budżetowego MRP w zakresie regulacji miast. APL, zesp. 403 UWL WKB, sygn. 3315, Przepisy i zarządzenia ogólne.*
- Pismo Urzędu Wojewódzkiego, Dyrekcja Robót Publicznych z 8 marca 1932 r. nr L.RP.III-R/O.o. do Wydziałów Powiatowych (wszystkich) oraz magistratów Lublina, Chełma i Siedlec w sprawie odstępowania gruntów państwowych na rozbudowę miast. APL, zesp. 403 UWL WKB, sygn. 3315, Przepisy i zarządzenia ogólne.*
- Pismo Okólne Wojewody Lubelskiego z 20 kwietnia 1949 r. o pracach przygotowawczych do 6-cioletniego planu gospodarczego (L.Dz.W. 1949 r. nr 14, poz. 122)*
- Plan zagospodarowania przestrzennego zespołu jednostek osadniczych powiatu bełżyckiego województwa lubelskiego. APL, zesp. 735 PWRN WBUA, Spis 1/1, Lp. 1.*
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego. Tekst planu. Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie, Lublin, 1977.*
- Program aktywizacji rejonu Puławy-Kazimierz-Nałęczów na lata 1957-1960. APL, zesp. 735 PWRN WKPG, jedn. 1150.*
- Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego. Biuro Planowania Przestrzennego PPUP w Lublinie, Lublin, 1989.*
- Regulamin w sprawie zakresu działania oraz organizacji wewnętrznej Wojewódzkiej Pracowni Planów Regionalnych przy Wojewódzkiej Komisji Planowania Gospodarczego, APL, zesp. 735 PWRN WKPG, jedn. 28 Organizacja Wojewódzkiej Pracowni Planów Regionalnych: regulamin, struktura organizacyjna, wykazy imienne pracowników 1961, 1963, 1971.*
- Roszkowski W., 1991, *Historia Polski 1914-1990*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Rozporządzenie z 29 listopada 1916 r. dotyczące sporządzania planów zabudowy (Dziennik Rozporządzeń dla Jenerał-Gubernatorstwa Warszawskiego nr 58, poz. 226).*
- Rozporządzenie wykonawcze Ministerstwa Robót Publicznych do ustawy z 2 marca 1920 r. o organizacji technicznej odbudowy wsi, miast i miasteczek (Dz.U. nr 43, poz. 264).*
- Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z 22 grudnia 1923 r. w przedmiocie zniesienia Okręgowych Dyrekcji Robót Publicznych przy Urzędach Wojewódzkich w Stanisławowie i Tarnopolu (Dz.U. nr 137, poz. 1153).*
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 kwietnia 1927 r. o rozbudowie miast (Dz.U. nr 42, poz. 372).*
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władza administracji ogólnej (Dz.U. nr 11, poz. 86).*
- Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z 28 I 1928 r. nr L. VIII-2988/27. APL, zesp. 403 UWL WKB, sygn. 3321, Plany regulacji pomiarów i zabudowy osiedli. Korespondencja ogólna [1919-1936].*
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. nr 23, poz. 202).*
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 kwietnia 1949 r. w sprawie zakresu działania Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego (Dz.U. nr 26, poz. 190).*
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 października 1961 r. w sprawie współdziałania organów administracji państwowej oraz ludności przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 57, poz. 314).*

- Rozporządzenie Wojewody Lubelskiego nr 1 z 20 stycznia 1994 r. w sprawie sporządzenia projektu założeń do regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego (Dz.U. W.L. nr 2, poz. 9).*
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 stycznia 1995 r. w sprawie trybu sporządzania programów oraz negocjacji warunków wprowadzenia zadań rządowych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 8, poz. 36).*
- Spis zdawczo-odbiorczy nr 1 opracowań z zakresu miejscowego planowania przestrzennego, 23 maja 1973 (Nr BUA.V-087/4/73), APL, zesp. 735 PWRN WBUA.*
- Studium zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego. Główne uwarunkowania rozwoju i kierunki zagospodarowania województwa. Urząd Wojewódzki w Lublinie, Wydział Gospodarki Przestrzennej i Nadzoru Budowlanego, Pracownia Planowania Przestrzennego, Lublin, 1996.*
- Szczegółowy Plan Regionalny Obszaru Kanału Wieprz-Krzna na lata 1961-1980. APL, zesp. 735 PWRN WKPG [1945-] 1950-1973 [-1975], sygn. 1200.*
- Uchwała nr 9 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z 25. VI. 1957 w sprawie stanu, rozwoju i potrzeb budownictwa na terenie województwa lubelskiego (Dz.U. WRN 1957 r. nr 6, poz. 32).*
- Uchwała nr 293. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z 22.X.1959 r. w sprawie wyznaczenia terenów dla budownictwa domów jednorodzinnych na obszarze miast województwa lubelskiego (Dz.U. WRN 1959 r., nr 1, poz. 3).*
- Uchwała nr 242/59 Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Łukowie z 9 grudnia 1959 r. w sprawie wyznaczenia terenów pod budownictwo jednorodzinne w m. Łukowie (Dz.U. WRN 1959 r., nr 8, poz. 14).*
- Uchwała nr 54/61 Rady Ministrów z 7 lutego 1961 r. w sprawie powołania pracowni planów regionalnych oraz zasad wynagradzania pracowników tych pracowni.*
- Uchwała nr 1 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z 29 I 1965 r. w sprawie projektu szczegółowego obszaru kanału Wieprz-Krzna na lata 1961-1980 (Dz.U. WRN 1965 r., nr 1, poz. 1).*
- Uchwała nr XX/90/68 Wojewódzkiej rady narodowej w Lublinie z 28 grudnia 1968 r. w sprawie projektu szczegółowego planu regionalnego Puławskiego Rejonu Uprzemysłowego na okres do 1985 r. (Dz.U. WRN 1968 r. nr 10, poz. 105).*
- Uchwała nr 85 z 6 kwietnia 1974 r. w sprawie opracowania uproszczonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin (M.P. nr 15, poz. 95).*
- Uchwała Rady Ministrów z 9 lipca 1976 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (M.P. nr 31, poz. 135).*
- Uchwała nr VI/22/77 Wojewódzkiej rady narodowej w Lublinie z 28 lutego 1977 r. w sprawie zatwierdzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego (Dz.U. WRN 1977 r. nr 5, poz. 25).*
- Uchwała nr XVIII/81/Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z 28 października 1986 r. w sprawie uchwalenia założeń do regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego (Dz.U. W.L. 1986 r. nr 10, poz. 316).*
- Uchwała nr VIII/66/99 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 22 marca 1999 r. w sprawie reorganizacji wojewódzkich służb planowania przestrzennego.*

Uchwała nr XLV/597/02 Sejmiku Województwa Lubelskiego z 29 lipca 2002 r. w sprawie uchwalenia Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego.

Ustawa tymczasowa z 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II stopnia (Dz.U. nr 65 poz. 395).

Ustawa z 2 marca 1920 r. o organizacji odbudowy technicznej wsi, miast i miasteczek (Dz.U. nr 24, poz. 143).

Ustawa z 14 lipca 1936 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. nr 56, poz. 45).

Ustawa z 11 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 22)

Ustawa z 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej (Dz.U. nr 7, poz. 43).

Ustawa z 27 kwietnia 1949 r. o utworzeniu urzędu Ministra Budownictwa (Dz.U. nr 30, poz. 216).

Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130).

Ustawa z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 16).

Ustawa z 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych (Dz.U. nr 31 poz. 138).

Ustawa z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 7, poz. 47).

Ustawa z 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 47, poz. 276).

Ustawa z 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. nr 38, poz. 229).

Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. nr 16, poz. 91).

Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 17, poz. 99).

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95).

Ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. nr 21, poz. 123).

Ustawa z 5 czerwca 1990 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. nr 91, poz. 576).

Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 89, poz. 415).

Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. nr 127, poz. 627, z późn. zm.).

Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (Dz.U. nr 11, poz. 726).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 91, poz. 577).

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. nr 106, poz. 668).

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717).

Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. nr 80, poz. 721).

Wępa B., 1978, Okres ograniczeń zakresu planowania przestrzennego w Polsce (1950-1957), [w:] 40 lat planowania struktury przestrzennej Polski, B. Malisz (red.). Studia KPZK PAN, t. LXIV, PWN, Warszawa, s. 47-54.

- Witkowski W., 2007, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Wykaz wydziałów utworzonych przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z określeniem ich organizacji wewnętrznej i szczegółowego zakresu działania ich komórek* (Dz.U. WRN. 1958 r. nr 9, poz. 69).
- Wysocka E., J. Koziński, 1994. *Administracja rządowa w przestrzennym kształtowaniu kraju i regionów*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Wytyczne do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Biała Podlaska*. APL, zesp. 735 PWRN WBUA, *Spis zdawczo-odbiorczy nr 1 opracowań z zakresu miejscowego planowania przestrzennego*, 23 maja 1973 (Nr BUA.V-087/4/73), l.p.7 A-683/1/3.
- Zagospodarowanie przestrzenne doliny Bugu – rolnictwo, osadnictwo*. APL, zesp. 735 PWRN WKPG, sygn. 935.
- Zarządzenie Wojewody Lubelskiego z 1 sierpnia 1949 r. w sprawie częściowego przekazania czynności i personelu przez Regionalną Dyрекcję Planowania Przestrzennego w Lublinie Biuru Regionalnemu Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego w Lublinie* (L.Dz.U. 1949 r. nr 22, poz. 202).
- Zarządzenie Wojewody Lubelskiego z 1 sierpnia 1949 r. o utworzeniu Wydziału Planowania Miast i Osiedli w Urzędzie Wojewódzkim Lubelskim* (L.Dz.W. 1949 r. nr 22, poz. 203).
- 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* (M.P. nr 43, poz. 199).
- Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 21 listopada 1962 r. w sprawie lokalizacji ogólnej inwestycji budowlanych* (M.P. nr 82, poz. 387).
- Zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 17 października 1988 r. w sprawie sporządzenia projektów założeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektów tych planów oraz kontroli ich realizacji* (M.P. nr 30, poz. 269).

Wykaz skrótów stosowanych w przypisach:

- APL – Archiwum Państwowe w Lublinie
 BPP – Biuro Planowania Przestrzennego
 Dz.U. – Dziennik Urzędowy
 Dz.U. W.L. – Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego
 Dz.U. WRN – Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej
 L.Dz.W. – Lubelski Dziennik Wojewódzki
 M.P. – Monitor Polski
 PWRN – Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej
 UWL – Urząd Wojewódzki Lubelski
 WBUA – Wydział Budownictwa, Urbanistyki i Architektury
 WKB – Wydział Komunikacyjno-Budowlany
 WKPG – Wojewódzka Komisja Planowania Gospodarczego
 WPU – Wojewódzka Pracownia Urbanistyczna