

PRACE GEOGRAFICZNE

zeszyt 174, 2024, 59–77

doi: 10.4467/20833113PG.24.003.20676

Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ

Komisja Geograficzna, Polska Akademia Umiejętności

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

PLANOWANIE PRZESTRZENNE JAKO NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA ROZWOJEM MIASTA I JEGO STREFY SUBURBANIZACJI. PRZYKŁAD OBSZARU FUNKCJONALNEGO LUBLINA I ŚWIDNIKA

Waldemar Gorzým-Wilkowski

Spatial planning as a tool for managing the development of a city and its suburbanization zone. The example of the functional area of Lublin and Swidnik

Abstract: The aim of the study is to define the role of urban planning as a tool for urban management. Urban functional areas, which include large cities and their suburbanization zones, are a particular challenge for planning. These areas are managed by various municipal governments, while rapid and multifaceted development processes are occurring within them. Studies carried out in Lublin and its suburbanization zone indicate that spatial planning is not an effective and consistent tool for managing local space in alignment with other instruments. For instance, the way planning is carried out by the city and surrounding municipalities increases the cost of developing and operating municipal infrastructure. The reason for this phenomenon is primarily linked to systemic factors, particularly the relationship between the municipal government and residents, as well as business entities operating within the municipality.

Key words: urban management, suburbanization, spatial planning, Lublin

Zarys treści: Celem pracy jest określenie rzeczywistej roli planowania przestrzennego jako narzędzia zarządzania miastem. Szczególnym wyzwaniem dla planowania są miejskie obszary funkcjonalne, obejmujące duże miasta i ich strefy suburbanizacji. Obszary te są zarządzane

przez różne samorządy gminne, a jednocześnie zachodzi w nich szybkie i wielostronne procesy rozwojowe. Badania przeprowadzone w Lublinie i jego strefie suburbanizacji wskazują, że planowanie przestrzenne nie jest efektywnym i spójnym z innymi instrumentami narzędziem zarządzania przestrzenią lokalną. Między innymi sposób realizowania planowania przez miasto i okoliczne gminy podnosi koszty rozwoju i funkcjonowania infrastruktury komunalnej. Główną przyczyną tego zjawiska są mechanizmy ustrojowe, związane z relacjami pomiędzy samorządem gminnym a mieszkańcami oraz podmiotami gospodarczymi funkcjonującymi w gminie.

Słowa kluczowe: zarządzanie miastem, suburbanizacja, planowanie przestrzenne, Lublin

Wstęp

Miasto, zwłaszcza większe, jest skomplikowaną strukturą ekonomiczną, społeczno-kulturową, środowiskową i przestrzenną. Procesy jego przekształceń są zawsze pochodną zjawisk zachodzących w każdej z tych sfer, nakładających się dodatkowo na specyficzne uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze i ustrojowe. Zatem tempo, kierunki i wewnętrzna struktura rozwoju lokalnego są w znacznym stopniu funkcją ogólnych przekształceń społeczno-ekonomicznych. Naturalnym składnikiem całego procesu rozwojowego ośrodków miejskich, często określanego mianem rozwoju lokalnego, jest rozwój przestrzenny miasta (Brol 1998). W polskich realiach, zwłaszcza po odblokowaniu naturalnych mechanizmów rynkowych w wyniku transformacji gospodarczej, a także wobec rosnącego poziomu gospodarczego i jakości życia, intensywność przekształceń w przestrzeni miast jest szczególnie wysoka. Wysokie jest również tempo ekspansji przestrzennej, która zagospodarowuje kolejne, dotychczas niezagospodarowane tereny. Proces ten, w zasadzie we wszystkich większych, a nawet średnich ośrodkach miejskich Polski, przekroczył w ostatnich dziesięcioleciach granice administracyjne miast.

Rozwój przestrzenny miast, w tym rozszerzanie się tkanki miejskiej poza granice administracyjne, od wielu lat jest przedmiotem zainteresowania zarówno światowej, jak i polskiej literatury przedmiotu. Suburbanizacja, czyli dekoncentracja tkanki miejskiej, jest uznawana za naturalny etap rozwoju miasta, polegający na przemieszczaniu się ludności i funkcji miasta na obszary obrzebne (Budner 2019). W wielu przypadkach prowadzi to do wykształcenia się „dziennego systemu miejskiego”, złożonego z miasta i obszaru powiązanego z nim poprzez codzienne dojazdy do pracy, a także częściowo przez dostawy towarów i usług na pobliski miejski rynek (Coombes i in., 1979, de Graaf 2019).

Czynnikami zachęcającymi mieszkańców miasta i przedsiębiorstwa do przenoszenia się na tereny podmiejskie są niższe ceny nieruchomości, lepsze warunki zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej (wobec coraz bardziej zatłoczonych centrów), a także narastający lokalny popyt (Słodczyk 2001). Naturalnym efektem tego procesu jest powstanie struktury funkcjonalno-przestrzennej (określanej

np. jako układ osadniczy), która rozciąga się na obszarach podzielonych granicami administracyjnymi, tworząc spójną całość. Mechanizmem spajającym tę strukturę są przede wszystkim wspomniane dojazdy do pracy osób mieszkających poza miastem, ale pracujących w jego granicach (Malisz 1981). Proces ten staje się coraz bardziej widoczny wraz ze wzrostem poziomu życia, związanych z tym wzrostem skali i różnicowania potrzeb konsumpcyjnych, a także z powszechnym używaniem samochodów osobowych.

Wielopłaszczyznowym, skomplikowanym procesom rozwoju przestrzennego miast towarzyszą nieuchronne problemy i konflikty, również o charakterze przestrzennym. Konflikty te mają różnorodny charakter. Różne podmioty rywalizują o fragmenty przestrzeni o szczególnie cennych cechach, które z natury rzeczy mają ograniczoną powierzchnię (Grochowska 2016). Także różne sposoby użytkowania (funkcje) tego samego lub sąsiadujących terenów mogą wzajemnie utrudniać, a niekiedy wręcz uniemożliwiać swoje funkcjonowanie i rozwój (Bański 1998). Coraz częściej pojawiają się konflikty związane z jakością środowiska przyrodniczego i jego wpływem na warunki życia (Przewoźniak 2008).

Tak skomplikowane i zróżnicowane wewnętrznie procesy rozwoju przestrzennego miast wymagają odpowiedniej interwencji i regulacji ze strony władz publicznych. Dzieje się tak również dlatego, że obiekty publiczne takie jak drogi, szkoły, czy tereny zielone mają wymiar przestrzenny (Noworól 1998). Zarządzanie rozwojem lokalnym ma charakter wielowymiarowy i realizowane jest za pomocą licznych instrumentów. Jednakże, niewątpliwie w obliczu nieuchronnych konfliktów przestrzennych, planowanie przestrzenne odgrywa zasadniczą rolę w strukturze zarządzania publicznego (Kamiński 2002). Liczni autorzy (np. Caldarice, Cozzolino 2019, Medina, Huete Garcia 2020) podkreślają, że planowanie przestrzenne wpływa na różne aspekty rozwoju miasta.

Przedmiot regulacji i cele planowania przestrzennego dotyczą bowiem licznych aspektów przestrzeni (Payne 2013). Jego zadaniem powinno być zwłaszcza eliminowanie konfliktów pomiędzy różnymi elementami przestrzeni lokalnej (Ociepa-Kubicka 2014). Nawet jeśli, wobec ograniczoności przestrzeni, nie jest możliwa likwidacja istoty konfliktów przestrzennych, planowanie przestrzenne przenosi je z płaszczyzny fizycznej na płaszczyznę planistyczną, a następnie społeczną (Gorzym-Wilkowski 2012). Dodatkowo planowanie przestrzenne może umożliwić osiągnięcie efektu synergii, pozwalając na efektywne, a niekiedy nawet optymalne, wykorzystanie możliwości rozwojowych (Brzeziński 2013). Z tego względu stanowi narzędzie łączące i koordynujące różne aspekty kompetencji władz publicznych (Lüer, Böhme 2020). Integracyjna rola planowania przestrzennego wśród narzędzi kształtowania rozwoju miasta powinna zatem wzrastać wraz ze wzrostem poziomu życia mieszkańców i narastaniem stopnia skomplikowania przestrzeni miejskiej (np. Nadin 2007, Almendinger 2009). Powszechne jest przy tym przekonanie,

że koordynacyjna rola planowania przestrzennego powinna dotyczyć nie tylko działań w różnych płaszczyznach przestrzeni miejskiej, ale także działań odbywających się na sąsiadujących ze sobą obszarach (Friedmann 2004). Miasto, wraz z obszarem suburbanizacji, stanowi szczególne wyzwanie dla planowania przestrzennego, gdyż granice administracyjne, oddzielające miasto od terenów suburbanizacji, są istotną przeszkodą dla prawidłowego rozwoju przestrzennego, a zwłaszcza dla jego racjonalnego kształtowania (np. Goodstadt 2009). Nieracjonalne kształtowanie układu osadniczego, w tym nieprawidłowe planowanie przestrzeni, może prowadzić do dysfunkcyjności takiego obszaru jako systemu. Może to wiązać się m.in. z zatorami komunikacyjnymi, wzrostem kosztów infrastruktury komunalnej, a w efekcie spadkiem efektywności ekonomicznej i atrakcyjności lokalizacyjnej dla osadnictwa oraz przedsiębiorczości (Moore-Cherry, Tomaney 2018).

Polskie planowanie przestrzenne również, w założeniu, powinno eliminować lub przynajmniej ograniczać nieuchronnie pojawiające się konflikty pomiędzy użytkownikami przestrzeni. Wynika to nie tylko z samej istoty tej płaszczyzny planowania, ale także wprost z artykułu 2 ust. 1 obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa z dnia 23 marca 2003 r.), zawierającego katalog wartości, które ma realizować polskie planowanie przestrzenne. Co więcej, ustrojowy kontekst funkcjonowania układów osadniczych stawia przed systemem planowania przestrzennego funkcjonującym w Polsce szczególne wyzwania.

Obszary te, przekraczając granice administracyjne gmin, są zarządzane przez liczne odrębne samorządy gminne, które są kluczowym podmiotem zarządzania publicznego na poziomie lokalnym. Wyższy terytorialnie podmiot samorządowy, czyli powiat, obejmujący niekiedy całe miejskie obszary funkcjonalne, jest z kolei zbyt słaby ustrojowo, aby skutecznie zarządzać takimi obszarami. Ponadto największe miasta, stanowiące rdzeń obszarów funkcjonalnych, często mają status odrębnych powiatów. Stąd spójne zarządzanie obszarami funkcjonalnymi jest bardzo trudne, a wielu przypadkach w istocie niemożliwe (zob. np. Kaczmarek 2007).

Mechanizmy funkcjonowania samorządów miejskich i gminnych stymulują rywalizację o zagospodarowanie przestrzenne, co prowadzi do licznych negatywnych skutków. Polskie gminy są zainteresowane pojawianiem się na jej obszarze jak największej liczby obiektów niezwiązanych z rolnictwem. Wynika to z różnic w wysokości podatków gminnych, płaconych od nieruchomości związanych i niezwiązanych z produkcją rolną. Od nieruchomości rolnych (bez względu na to, czy są zabudowane, czy też nie) właściciel płaci na rzecz gminy podatek rolny (Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r.). Wysokość tego podatku jest aktualizowana corocznie, jednak pozostaje relatywnie niewielka (zob. Komunikat Prezesa GUS. 2021). Natomiast nieruchomości użytkowane w sposób niezwiązany z rolnictwem są podstawą do uiszczenia podatku od nieruchomości zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych (Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r.). Maksymalna wysokość tego podatku,

różna dla nieruchomości gruntowych i dla budynków, jest również ustalana corocznie, ale zawsze jest wielokrotnie większa niż wysokość podatku rolnego. Szczególnie wysoki jest podatek od nieruchomości pobierany od budynków, który nie dotyczy budynków związanych z produkcją rolną (Obwieszczenie Ministra Finansów 2021).

Ponadto osiedlanie nowych mieszkańców i podmiotów gospodarczych zwiększa dochody samorządu z udziałów w podatkach dochodowych. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r.) gminy partycypują w dochodach budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych (do 39,34%) oraz od osób prawnych (6,71%).

Zwiększenie dochodów gminy w oczywisty sposób poprawia jej możliwości inwestycyjne, które częściowo mogą być wykorzystane na poprawę warunków osiedlania się nowych mieszkańców i przedsiębiorstw. Jak zauważa J. Brohman (1996), pojawienie się licznych nowych, niewielkich podmiotów (gospodarstw domowych i małych firm) jest najskuteczniejszym czynnikiem uruchamiającym mechanizmy mnożnikowe w rozwoju lokalnym.

Mieszkańcy gmin, a zwłaszcza właściciele nieruchomości, również są beneficjentami odpowiednio – z ich punktu widzenia – kształtowanego planowania przestrzennego. W wielu przypadkach interwencja planowania przestrzennego w usytuowanie nieruchomości na rynku może stać się bodźcem uruchamiającym „maszynę wzrostu” (por. Logan, Molotch 1987). Ustalenia sporządzanych lub zmienianych przez władze gmin planów miejscowych często polegają na zmianie funkcji poszczególnych terenów – zwłaszcza rolniczych – w sposób zwiększający ich potencjalną rentę gruntową, co podnosi ich wartość i atrakcyjność rynkową (Raźniak, Grochał 2014). Różnica w rynkowej cenie nieruchomości rolniczych i budowlanych (w kontekście funkcji w planie miejscowym) jest zazwyczaj znaczna. E. Laskowska (2008) ocenia, że w gminach podwarszawskich, będących terenem zjawisk suburbanizacyjnych, sięga ona 55%.

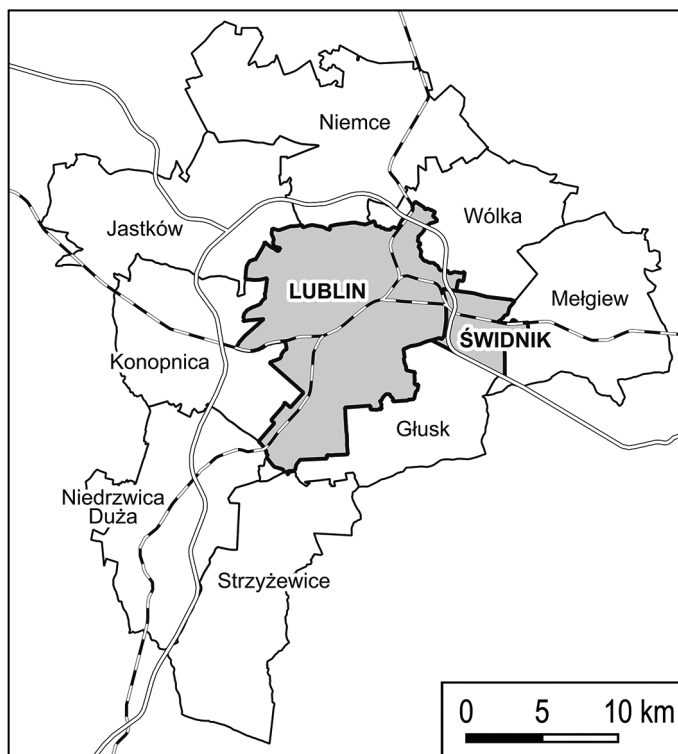
W takiej sytuacji, która niejako zmusza gminy i ich mieszkańców do rywalizacji, rola planowania przestrzennego, z natury mającego harmonizować relacje pomiędzy różnymi aktorami przestrzeni, powinna być szczególna. Warunki do tego stwarza fakt, że choć obszary funkcjonalne, nieposiadające struktur administracyjnych, nie są podmiotem planowania przestrzennego, to podmiotem tego planowania, oprócz gminy, jest również samorząd wojewódzki (Trykacz 2020). Pozycja planowania przestrzennego województwa w stosunku do planowania gminnego nie jest jednak najsilniejsza. Pomimo deklaracji ustawowych plan miejscowy jest w praktyce niezależny od planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wynika to zarówno z radykalnej różnicy skali, jak i z konieczności pokrywania przez samorząd wojewódzki kosztów uwzględniania w planie miejscowym ustaleń planu województwa. Jednak studium zagospodarowania gminy, sporządzane w mniejszej skali niż plan miejscowy i obejmujące cały obszar gminy, musi być zgodne z planem

województwa (bez kontekstu finansowego). Plan województwa może zatem wpływać przynajmniej na zasadnicze elementy lokalnej struktury przestrzennej, eliminując ryzyko najbardziej drastycznych konfliktów przestrzennych. Zatem, jak sugeruje np. M. Feltynowski (2010), właściwie realizowane i spójne planowanie przestrzenne może przynieść obszarowi funkcjonalnemu oraz jego samorządom gminnym korzyści nie tylko w zakresie ładu przestrzennego, ale także korzyści ściśle ekonomiczne.

Celem artykułu jest zatem ustalenie rzeczywistego znaczenia i skutków planowania przestrzennego dla mechanizmów zarządzania rozwojem miasta i jego obszaru suburbanizacji. Zagadnienie to było przedmiotem licznych publikacji, jednak Autor stara się określić rangę planowania przestrzennego w zarządzaniu rozwojem lokalnym na podstawie szczegółowych badań realiów suburbanizacji generowanej przez duży ośrodek miejski, jaki tworzą Lublin i Świdnik. Opracowanie opiera się na polskich realiach prawno-ustrojowych, w których zarządzanie rozwojem lokalnym, w tym planowanie przestrzeni, pozostaje w dominującym stopniu w rękach samorządu gminnego. Celowe jest zatem zbadanie rzeczywistego oddziaływania planowania przestrzennego na procesy rozwoju przestrzennego, które z natury są niezależne od granic administracyjnych, a także wpływu planowania na niektóre aspekty gospodarki miejskiej.

Wyniki badań

Mechanizmy prawno-ustrojowe, w jakich planowanie przestrzenne funkcjonuje w Polsce, wskazują, że rudymen tarne cele tego planowania, stanowiące w istocie rację jego istnienia, stają wobec konieczności rywalizowania z ekonomicznymi i politycznymi uwarunkowaniami rzutującymi na decyzje podmiotów publicznych będących podmiotami planowania. Próbę odpowiedzi na pytanie, jakie są efekty tej rywalizacji, podjęto na podstawie analizy sytuacji istniejącej w Lublinie i Świdniku oraz w powiązanym z nimi funkcjonalnie najbliższym otoczeniu. Funkcjonujące w literaturze przedmiotu pojęcie „Lubelski Obszar Funkcjonalny” (lub inne terminy odnoszące się do tego obszaru) jest bardzo różnie rozumiane i różnie też bywa delimitowane (zob. np. Kociuba 2018). Problem ten dotyczy zresztą znacznej większości obszarów funkcjonalnych w Polsce (Śleszyński 2015). W niniejszym opracowaniu jako przedmiot badań przyjęto zatem obszar o niewątpliwych związkach funkcjonalnych i osadniczych z rdzeniem miejskim. Jest to obszar, który odpowiada definicji strefy suburbanizacji (Heffner 2016) – czyli zurbanizowanego lub urbanizującego się obszaru, położonego poza formalnym obszarem miasta, lecz będącego istotną składową organizmu miejskiego. W skład tego obszaru wchodzi miasta generujące zjawiska suburbanizacyjne – Lublin i Świdnik, oraz gminy wiejskie absorbujące imigrację pochodzącą z tych miast: Głusk, Jastków, Konopnica, Mełgiew, Niedzwica Duża, Niemce, Strzyżewice i Wólka (ryc. 1).



Ryc. 1. Obszar funkcjonalny Lublina i Świdnika

Fig. 1. Functional area of Lublin and Świdnik

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bazy Danych Obiektów Ogólnogeograficznych (BDOO), udostępnionej przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGiK).

Source: Own elaboration based on the General Geographic Objects Database (BDOO), provided by the Head Office of Geodesy and Cartography (GUGiK).

Badane gminy wiejskie bezpośrednio sąsiadują z Lublinem lub Świdnikiem; położone są przy tym na kierunkach dominujących strumieni suburbanizacji. We wszystkich tych gminach w ostatnich 20 latach nastąpił zauważalny wzrost liczby mieszkańców, spowodowany przede wszystkim wysokim dodatnim saldem migracji. Gminy te tworzą jednoznacznie ukształtowany układ osadniczy wokół Lublina ze Świdnikiem. Badaniem objęto dziesięciolecie 2011–2020, w którym zjawiska suburbanizacyjne na badanym obszarze funkcjonowały w pełnym zakresie. W niektórych przypadkach, z uwagi na ograniczą dostępność danych, posłużono się danymi z innych lat.

W badanym okresie gminy obszaru funkcjonalnego Lublina i Świdnika prowadziły zauważalnie aktywną politykę przestrzenną. W ciągu zaledwie 10 lat samorządy gmin obszaru badań sporządziły 3 nowe studia zagospodarowania przestrzennego, a także 16 zmian istniejących studiów. Opracowanych zostało także w tym okresie aż 197 nowych planów miejscowych lub zmian takich planów. Przy czym tempo sporządzania kolejnych opracowań narastało w miarę upływu czasu – w pierwszym pięcioleciu opracowań takich było 50, podczas gdy w drugim – już 147. Znaczna większość uchwał odnoszących się do planów i zmian planów dotyczyła przy tym niewielkich terenów. W efekcie na koniec 2020 roku w granicach 10 badanych gmin obowiązywały aż 282 uchwały dotyczące planów miejscowych, z których aż 115 dotyczyło obszaru Lublina. Zauważalne jest, że gminy badanego obszaru realizują 2 różne modele planowania przestrzennego. Większość z nich (Strzyżewice, Wólka, Świdnik, Jastków, Niemce i Niedrzwica Duża) posiada miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące całą lub prawie całą ich powierzchnię administracyjną. Natomiast w Głusku, Konopnicy i Mełgi plany obejmują jedynie niewielką część gminy. Liczne plany obowiązujące w Lublinie obejmują łącznie nieco ponad połowę powierzchni miasta.

Przy czym znamienne jest, że wiele spośród uchwał dotyczących planowania przestrzennego obejmuje liczne, oddzielone od siebie i niewielkie fragmenty terenu. W efekcie na obszarze badań liczba odrębnych działek (zabudowanych lub nie) przeznaczonych w planach miejscowych na różne formy zabudowy mieszkaniowej lub usług komercyjnych wynosi ponad 7 tysięcy.

Plany miejscowe obejmują łącznie (według stanu na koniec roku 2020) jedynie niespełna 70% powierzchni badanych gmin (Planowanie przestrzenne 2022). Oczywiście jest przy tym, że dla znacznej części terenów objętych planami, ustalają one funkcję np. terenów zielonych, gruntów ornych, dróg itp. Duża część terenów w granicach planów (niezależnie od swojej funkcji) jest przy tym już zagospodarowana. Jednocześnie, już w roku 2013¹, według danych GUS, łączna powierzchnia terenów rolnych przewidzianych w planach miejscowych na cele nierolnicze wynosiła 4152 ha. Brak co prawda informacji o konkretnych funkcjach, na jakie przeznaczone były tereny dotychczas rolne, można jednak założyć, że w znacznej większości były to tereny mieszkaniowe z towarzyszącymi jej obiektami usług i infrastruktury komunikacyjnej. Przyjmując, że chłonność demograficzna 1 ha powierzchni mieszkaniowej wynosi ok. 40 osób (zob. np. Raport o ekonomicznych stratach... 2013), należy założyć, że na terenach wskazanych w planach miejscowych możliwe byłoby ulokowanie domów dla ponad 160 tysięcy nowych mieszkańców. Przy czym, z racji faktu, że plany prze-

¹ Dane Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące powierzchni gruntów rolnych przewidzianych na cele nierolnicze opierane są na informacjach uzyskiwanych z urzędów gmin. Z tego względu w odniesieniu do niektórych lat dane te są nie w pełni wiarygodne. Na potrzeby niniejszego opracowania został wybrany roku 2013, dla którego dane statystyczne wydają się najpełniejsze.

widowały także zabudowę wielorodzinną (umożliwiającą kilkakrotnie większą gęstość zaludnienia), należy przyjąć, że umożliwiały one jeszcze wyższy przyrost zaludnienia. W stosunku do istniejącej wówczas liczby mieszkańców obszaru badań (478 tysięcy osób) oznaczałoby to wzrost o ok. 30%. Widoczna jest więc rywalizacja pomiędzy gminami, a niewątpliwie także pomiędzy właścicielami nieruchomości, o przyszłych inwestorów, w której uczestniczą zarówno Lublin i Świdnik, jak i gminy wiejskie.

Zauważalne jest zatem, że większość gmin obszaru funkcjonalnego Lublina i Świdnika prowadziła bardzo aktywną politykę zagospodarowania przestrzennego. Niektóre z gmin realizowały tę politykę poprzez liczne i często sporządzane zmiany i aktualizacje planów miejscowych. Niekiedy aktualizowane były również studia zagospodarowania przestrzennego, mające z założenia określać kluczowe elementy struktury przestrzennej gminy. Niektóre gminy (Głusk, Mełgiew) sporządzały plany miejscowe obejmujące co prawda niewielkie, lecz za to najbardziej atrakcyjne lokalizacyjnie i cieszące się największym zainteresowaniem inwestorów części ich terytoriów. Z kolei Lublin i w znacznej części zrośnięta z nim przestrzenie gmina Konopnica kształtowały zabudowę na większości swoich obszarów bez planów miejscowych, wydając decyzje o warunkach zabudowy. Decyzje takie pozwalają władzom gmin na daleko posuniętą „elastyczność” przestrzenną, a zatem na daleko idące dostosowanie do oczekiwań inwestorów. Są bowiem sporządzane niejako „zamiast” planów miejscowych, a jednocześnie – inaczej niż te plany – nie muszą uwzględniać rozstrzygnięć innych dokumentów (studium zagospodarowania przestrzennego gminy i planu zagospodarowania przestrzennego województwa). Ponadto decyzje o warunkach zabudowy wydawane są przez organy wykonawcze gmin, bez udziału organów stanowiących (rad gmin). Według dostępnych danych GUS z lat 2019–2022 na obszarze badań 83,5% pozwoleń na budowę i zgłoszeń budowlanych wydawanych było na podstawie planów miejscowych. Jednak w Lublinie odsetek ten wyniósł zaledwie 43,5%, a w Konopnicy – 30,5%.

Powstaje oczywiste pytanie – czy i w jakim stopniu przedstawione powyżej typy polityki przestrzennej są efektywnym, a zwłaszcza racjonalnym narzędziem pobudzania rozwoju lokalnego. Przede wszystkim – wydaje się, że aktywność samorządów gminnych obszaru funkcjonalnego Lublina ze Świdnikiem nie miała istotnego wpływu na atrakcyjność osadniczą tego obszaru. W 10-leciu 2011–2020 liczba ludności obszaru funkcjonalnego nie wykazywała istotnej tendencji wzrostowej, wahając się w przedziale od 477 do 481 tysięcy osób. Zauważalny jest jedynie, co naturalne w miejskich obszarach funkcjonalnych, spadek liczby mieszkańców miast (Lublina i Świdnika) przy wzroście liczby ludności terenów wiejskich. W okresie tym *per saldo* ludność gmin wiejskich wzrosła o około 11 tysięcy osób, przy podobnym spadku liczby mieszkańców miast. Zarówno w odniesieniu do miast, jak i gmin wiejskich, kluczowym czynnikiem zmian liczby ludności były ruchy migracyjne, co jest typowe dla obszarów suburbanizacyjnych.

Dochody samorządów gminnych w badanym okresie zauważalnie wzrosły. Indeks wzrostu dochodów w II dekadzie XXI wieku wyniósł ogółem ok. 1,9. Najwyższy poziom osiągnął on w gminie Głusk – sięgając ok. 3,3, natomiast w samym Lublinie ponad 1,7. Skala wzrostu dochodów własnych w tym samym okresie była nieco mniejsza – ogólny indeks wzrostu dla badanego obszaru wyniósł ok. 1,7, natomiast najwyższy był także w Głusku – ok. 3,3. Dochody własne Lublina wzrosły w tym czasie o ok. 60%.

Co charakterystyczne, skala wzrostu dochodów własnych pochodzących z podatku od nieruchomości, zatem najściślej kojarzącego się z zagospodarowaniem przestrzennym, była nieco niższa. Całkowity indeks wzrostu dochodów gmin badanego obszaru w ciągu 10 lat wyniósł nieco ponad 1,5, a najwyższy poziom – ok. 2,0 – osiągnął w Wólce, Głusku i Strzyżewicach. Dochody Lublina z podatku od nieruchomości zwiększyły się, podobnie jak dochody własne ogółem, o ok. 60%. Skala wzrostu dochodów własnych pochodzących z udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (czyli zasadniczo w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych) była w badanym okresie nieco większa. Wzrost ten bowiem we wszystkich badanych gminach łącznie wyniósł ponad 90%, a w skrajnych przypadkach przekroczył 300% (Wólka) lub 200% (Głusk, Mełgiew, Niedrzwica Duża). Dochody z udziałów w podatkach państwowych uzyskiwane przez miasta generujące odpływ suburbanizacyjny także bowiem zauważalnie wzrosły – w Lublinie o 80%, natomiast w Świdniku o prawie 100%.

Znamiennym faktem jest bardzo niski poziom dochodów samorządów gmin z tytułu najbardziej bezpośrednio powiązanego z planowaniem przestrzennym – czyli z opłat planistycznych, uzyskiwanych od osób sprzedających nieruchomości, których wartość wzrosła w efekcie zmiany planu miejscowego. Trudna jest kompleksowa ocena dochodów z tego tytułu w badanych gminach, gdyż większość z nich nie wykazywała wprost takich dochodów w uchwałach budżetowych lub absolutoryjnych. Jednak wycinkowe dane wskazują, że opłata ta miała zupełnie marginalne znaczenie dla gospodarki finansowej samorządów badanego obszaru. I tak uchwała budżetowa miasta Lublin na rok 2020 (Uchwała nr 480/XII/2019 Rady Miasta...) zakładała dochody z tego tytułu na poziomie zaledwie 100 tysięcy złotych. rzeczywiste dochody z opłaty planistycznej były jeszcze niższe i wyniosły jedynie 72 tysiące złotych (Zarządzenie nr 105/3/2021 Prezydenta Miasta...), co stanowiło nieco ponad 0,005% dochodów własnych miasta.

Z drugiej strony zauważalnie wzrosły, w ciągu zaledwie 10 lat, wydatki gmin na budowę i utrzymanie dróg lokalnych. Dynamika tych wydatków jest jednym z najbardziej obrazowych mierników nieuporządkowania (przede wszystkim rozproszenia) zabudowy. W badanym okresie skala wzrostu tych wydatków sięgnęła prawie 90%. Jest to zjawisko obserwowane również w innych obszarach funkcjonalnych Polski (por. Gibas, Heffner 2018).

Dyskusja

Przyczyny nieefektywności planowania przestrzennego w kształtowaniu racjonalnej i efektywnej struktury przestrzennej obszarów funkcjonalnych miast są od wielu lat przedmiotem rozważań w literaturze przedmiotu. K. Grange (2007) uznaje niepełną skuteczność planowania przestrzennego za nieuchronny efekt jego statusu jako narzędzia zarządzania publicznego. Planiści przestrzenni funkcjonują zawsze w kontekście prawnopolitycznym – podlegając przy tym podmiotom o genezie *stricte* politycznej. W efekcie (Dijst 1999) każdy system planowania przestrzennego faworyzuje któregoś z uczestników rywalizacji o przestrzeń. Szczególnie zauważalne jest to m.in. w obszarach metropolitalnych dużych miast, gdzie występuje szczególnie wielka liczba interesariuszy, w oczywisty sposób prowadząca do wzrostu liczby i natężenia konfliktów przestrzennych (np. Haughton, Allmendinger, Counsell, Vigar 2009). Inni autorzy (np. Palermi, Ponzini 2010) dodają do listy powodów nadmierne sformalizowanie planowania przestrzennego i niedostatek partycypacji społecznej, solidarności i ogólnej pojętej samorządności.

Polscy autorzy także zauważają nadmierne powierzchnie przeznaczone w planach miejscowych na mieszkalnictwo, grożące przyszłymi nadmiernymi wydatkami na inwestycje i wykup gruntów pod inwestycje publiczne (zob. np. Kociuba 2015). Powszechnie jest to związane z dominacją interesu prywatnego w planowaniu przestrzennym, istniejącą w polskim ustawodawstwie od lat dziewięćdziesiątych (Niedziałkowski, Beunen 2019). Zła legislacja jest często wskazywana jako czynnik stanowiący kluczową przyczynę patologii w różnych sferach zarządzania publicznego (Dembczyńska 2009). W planowaniu przestrzennym patologie wynikają przede wszystkim z mechanizmów prawnych zapisanych w obowiązującej ustawie z 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa z dnia 23 marca 2003...), która, w swojej postaci obowiązującej do roku 2023, powieliła w znacznym stopniu rozwiązania stworzone przez ustawę z 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa z dnia 7 lipca 1994). Procedura sporządzania planu miejscowego, a później także studium, stworzona przez te ustawy, w zauważalny sposób uprzywilejowuje bowiem właścicieli nieruchomości, którzy mają liczne możliwości egzekwowania swoich interesów w przygotowywanych opracowaniach planistycznych. Z. Ziobrowski (2014) wskazuje ponadto na niewykorzystaną (ponieważ słabą ustrojowo) rolę planowania przestrzennego na poziomie wojewódzkim, którego oddziaływanie na planowanie przestrzenne gmin mogłoby tworzyć przeciwwagę wobec presji ze strony właścicieli nieruchomości.

O uległości władz gmin wobec oczekiwań właścicieli nieruchomości decydować mogą ponadto mechanizmy ustrojowe. Właściciele nieruchomości są wszak także wyborcami, których głos może mieć znaczenie przy wyłanianiu np. nowego składu rady gminy. Mechanizm ten jest szczególnie istotny w gminach niebędących powiatami

miejskimi, gdzie rady są wybierane w wyborach większościowych, w okręgach jednomandatowych, przy czym mandat zdobywa osoba, która otrzyma największą liczbę głosów, nawet jeśli nie jest to większość oddanych głosów (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011...). Zatem w małych wiejskich gminach, gdzie do zdobycia mandatu radnego wystarczy kilkadziesiąt głosów (zob. np. Obwieszczenie Komisarza Wyborczego), istnieje silny związek pomiędzy radnym a wyborcami, a zatem także silna presja społeczna na decyzje rady gminy. Presja ta, oparta w dominującym stopniu na mechanizmach kontroli nieformalnej, skłania organy samorządu gminnego do działań zgodnych z oczekiwaniami mieszkańców jako warunku dalszego sprawowania władzy (zob. np. Szacka 2008).

A. Kowalewski, T. Markowski i P. Śleszyński (2018) do listy przyczyn nieefektywności planowania przestrzennego jako narzędzia rozwoju lokalnego dodają możliwość omijania planowania przestrzennego w trakcie procedury lokalizacji obiektów budowlanych. Możliwość ta w perspektywie prowadzi, jak wskazują, do znacznych strat związanych ze wzrostem kosztów budowy i utrzymania infrastruktury komunalnej obsługującej rozproszoną zabudowę.

Można zatem przyjąć, że planowanie przestrzenne, w założeniu mające być jednym z kluczowych narzędzi zarządzania publicznego, równoważącym różne cele tego zarządzania i potrzeby różnych użytkowników przestrzeni lokalnej, staje się przede wszystkim instrumentem służącym ekonomicznym aspiracjom właścicieli nieruchomości. Dzieje się tak zarówno kosztem publicznych imponderabiliów (ładu przestrzennego, walorów krajobrazowych itp.), jak i przyszłych zwiększonych publicznych wydatków na rozbudowę i utrzymanie infrastruktury komunalnej. Ponadto mechanizm ten, nie przynosi – jak się okazuje – istotniejszych korzyści publicznych, w postaci np. zwiększonych dochodów budżetów gminnych. Można zatem mówić o pojawieniu się zjawiska autonomizacji, czyli zamiany celu ubocznego na cel główny (zob. np. Bieniok, Rokita 1984). W przypadku planowania przestrzennego autonomizacja polega na faktycznym potraktowaniu jednego z celów tego planowania, jakim jest wykorzystanie ekonomicznej wartości przestrzeni, jako celu nadrzędnego, kosztem licznych pozostałych celów. Liczni autorzy (np. Morgan 1997) sugerują, że właśnie w obszarach o licznych konfliktach, wynikających z różnic interesów wielu zróżnicowanych podmiotów, tego typu patologie w zarządzaniu publicznym są szczególnie częste.

Wnioski

Obserwacje z obszaru funkcjonalnego Lublina dość jednoznacznie potwierdzają zaprezentowane powyżej opinie. Podstawowym wnioskiem wynikającym z analizy kształtu zagospodarowania przestrzennego gmin obszaru suburbanizacyjnego

Lublina (ze Świdnikiem) jest konstatacją, że planowanie przestrzenne samorządów gminnych obszaru suburbanizacyjnego Lublina ze Świdnikiem miało w badanym okresie charakter wyrażnie „operacyjny”. Plany miejscowe sporządzane i zmieniane były bardzo często, przy czym w ogromnej większości przypadków zmiany te odnosiły się do bardzo niewielkich obszarów. Oznaczać to musi, że planowanie przestrzenne pełniło służebną rolę w stosunku do oczekiwań inwestorów lub właścicieli nieruchomości. Samorządy gminne niewątpliwie były świadome wpływu funkcji przewidzianej w planie miejscowym (a pośrednio także w studium) na wartość rynkową nieruchomości. W dominującej części przypadków starały się zatem uwzględnić oczekiwania właścicieli nieruchomości wobec kolejno sporządzanych planów i studiów oraz ich zmian. Często działało się tak niezależnie od racjonalności przestrzennej tych oczekiwań i ich długookresowych ekonomicznych skutków dla gmin. W efekcie ta sfera zarządzania publicznego zatraciła lub przynajmniej radykalnie osłabiła na badanym obszarze swoją rolę narzędzia długookresowego harmonizowania różnych płaszczyzn rozwoju lokalnego.

Efektem takiego sposobu funkcjonowania planowania przestrzennego są bardzo znaczne powierzchnie terenów, dotychczas rolniczych, przewidzianych w planach miejscowych na cele nierolnicze. Dzieje się tak, pomimo że w niektórych gminach tego obszaru plany miejscowe obejmują jedynie niewielką część powierzchni. Przyjąć można, że zasadnicza część tych terenów ma ustaloną funkcję mieszkaniową. Zauważalna jest zatem swoista rywalizacja gmin o inwestorów. Rywalizacja ta ma, w świetle przytoczonych powyżej potencjalnych korzyści ekonomicznych, racjonalne podstawy. Jednak charakter zmian planów, polegających na ogół na niewielkich korektach, dotyczących często wręcz pojedynczych działek, wskazuje, że głównym bodźcem tych zmian jest presja ze strony właścicieli nieruchomości. Zakładają oni niewątpliwie, że zmiana funkcji posiadanych przez nich nieruchomości z rolniczej na mieszkaniową odniesie wprost ich ceny. Założenie to jest bez wątpienia do pewnego stopnia racjonalne. W gminach położonych bezpośrednio pod Lublinem grunty o ustalonej w planie miejscowym funkcji mieszkaniowej są droższe od położonych w tych samych miejscowościach gruntów o funkcji rolniczej o co najmniej 35%, na ogół wyrażnie o ponad 50%, a w licznych przypadkach różnica sięga 200% (www.anma.com.pl; www.kleczkowski.com.pl; www.lbn-nieruchomosci.pl).

Jednak powierzchnia terenów przewidzianych do zabudowy w planach miejscowych gmin badanego obszaru w oczywisty sposób wielokrotnie przewyższa rzeczywisty popyt na takie tereny. Przy braku określonej w planach miejscowych sekwencji (kolejności) zabudowy musi to doprowadzić do dalszego narastania rozproszenia zabudowy. Już obecnie spowodowało to radykalne (prawie 2-krotne) zwiększenie, w ciągu zaledwie 10 lat, wydatków na budowę i utrzymanie dróg lokalnych. Przy czym nowe tereny budowlane w dominującym stopniu były wyznaczane przez plany miejscowe, a następnie zabudowywane, jako przedłużanie pasm zabudowy wzdłuż

istniejących dróg. Jeżeli nastąpi, w większym niż dotychczas stopniu, zabudowywanie wyznaczonych w planach terenów budowlanych, do których gminy będą dopiero musiały budować drogi, skala wydatków może jeszcze radykalnie wzrosnąć.

W zestawieniu z narastającym chaosem przestrzennym i rosnącymi kosztami infrastrukturalnymi korzyści – jakie potencjalnie niesie ze sobą narastanie zagospodarowania przestrzennego – okazują się raczej niewielkie. Co prawda zauważalnie wzrosły dochody gmin wynikające z udziału w podatkach dochodowych. Nie należy jednak, jak się wydaje, wiązać tego faktu wprost z planowaniem, czy nawet z rozwojem przestrzennym, a raczej z rozwojem całości gospodarki polskiej w tym okresie. Pośrednio potwierdza to fakt, że skala wzrostu dochodów pochodzących z podatku od nieruchomości była w badanym okresie niższa niż wzrost wydatków na drogi lokalne.

Zapewne najbardziej charakterystycznym zjawiskiem jest utrzymujące się, pomimo narastania zabudowy na terenach uprzednio rolniczych, zupełnie marginalne znaczenie opłat planistycznych dla dochodów samorządów gminnych. Dzieje się tak, mimo że – zgodnie z przepisami – gminy obszaru badań zawsze określały wysokość takich opłat w uchwałach zatwierdzających plany miejscowe i ich zmiany. Oznacza to niewątpliwie, że opłaty te często nie były w praktyce pobierane – co zresztą jest zjawiskiem powszechnym w całym kraju (zob. np. Informacja o wynikach kontroli 2012). Wynika to zapewne z niskiego poziomu akceptacji społecznej dla opłat planistycznych (podobnie jak dzieje się to w odniesieniu do opłat adiacenckich) i związanej z tym niechęci samorządów gminnych do zrażania do siebie mieszkańców.

Wszystkie powyższe zjawiska pozwalają dość jednoznacznie stwierdzić, że sposoby, w jakie gminy obszaru funkcjonalnego Lublina i Świdnika realizują swoje zadania w sferze planowania przestrzennego, przynoszą znaczne koszty, przy ograniczonych korzyściach. Jest to zatem przykład mechanizmów opisywanych np. w Raporcie (2013), obserwowanych w innych obszarach wokół większych miast Polski. Oczywiście nie wszystkie skutki takiego modelu planowania są możliwe do oceny ilościowej. Można jednak przewidywać, że *de facto* nieuporządkowane narastanie zabudowy musi także powodować skażenie krajobrazu, wydłużanie się tras dojazdów do pracy i usług oraz konflikty przestrzenne o zróżnicowanym charakterze.

Nie można oczywiście winą za taki stan rzeczy obciążać wyłącznie podmiotów planowania przestrzennego, czyli samorządów gminnych i pracujących na ich rzecz planistów przestrzennych – i to niezależnie od ewentualnych niedostatków kompetencyjnych lub realizowanych poprzez planowanie przestrzenne konkretnych celów politycznych. Zarówno samorządy gmin, jak i planiści funkcjonują w określonym kontekście prawnoustrojowym, i to on właśnie – podobnie jak w innych obszarach i innych sferach zarządzania publicznego – rozstrzyga o realnie funkcjonujących zjawiskach. Jak wspomniano powyżej, obecny system prawny planowania przestrzennego, stworzony w roku 2003, powielił w nieco zlagodzonej wersji rozwiązania

przyjęte w roku 1994. Wtedy to, niejako w ramach „odreagowania” systemu funkcjonującego w okresie komunistycznym, wahadło zostało wychylone w przeciwną stronę. Od tego czasu dominującymi cechami polskiego planowania przestrzennego, odróżniającymi je nawet od rozwiązań obowiązujących w rozwiniętych państwach Europy Zachodniej, są:

- dominacja interesu prywatnego w rozstrzyganiu o funkcji i zasadach zagospodarowania poszczególnych nieruchomości,
- dominacja wśród podmiotów planowania przestrzennego gminy – jednostki stosunkowo niewielkiej, o często ograniczonych możliwościach organizacyjnych i finansowych, a przy tym o niewielkim dystansie społecznym wobec wyborców, przy jednoczesnej słabości samorządu wojewódzkiego i faktycznej atrofii powiatu w tym zakresie,
- słabość kompleksowej polityki przestrzennej gmin (wyrażanej przez studium zagospodarowania przestrzennego), która nie jest podstawą decyzji budowlanych,
- możliwość ekspansji zabudowy na tereny otwarte w trybie czysto administracyjnym – bez planu miejscowego.

Zauważalne jest przy tym, że nawet funkcjonujące poza systemem planowania przestrzennego narzędzia z założenia zorientowane na integrację zarządzania przestrzenią sąsiadujących gmin, np. zintegrowane inwestycje terytorialne (Ustawa z dnia 11 lipca 2014...) nie są w stanie efektywnie ograniczać negatywnych systemowych skutków planowania przestrzennego. Widoczne jest to również w obszarze badań, objętym strategią Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego, której jednym z głównych celów jest poprawa spójności przestrzennej LOF (https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_/). Można zatem założyć, że bez zmiany mechanizmów prawnoustrojowych, przy istniejącym kontekście ustrojowym planowania przestrzennego rola tego planowania w systemie publicznego zarządzania przestrzenią lokalną będzie w dalszym ciągu marginalna, w wielu przypadkach wręcz dysfunkcyjna. Oznaczać to może, że m.in. w obszarze suburbanizacyjnym Lublina ze Świdnikiem planowanie przestrzenne będzie przynosiło korzyści jedynie niektórym grupom beneficjentów, kosztem pozostałych – zwłaszcza kosztem interesu publicznego. Pewne szanse pod tym względem przyniosła ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa z dnia 7 lipca 2023...). Zmiana ta zlikwidowała studium zagospodarowania przestrzennego gminy, wprowadzając w jego miejsce plan ogólny, będący – w odróżnieniu od studium – aktem prawa miejscowego. Plan taki ma się stać podstawą decyzji o warunkach zabudowy. Zostanie zatem zlikwidowana możliwość zabudowywania terenów nieobjętych przepisami prawa miejscowego. Przy tym rozstrzygnięcia planu ogólnego mają zależeć od uprzednio ustalonego realnego zapotrzebowania na nowe tereny mieszkaniowe. Zmiana z roku 2023 wzmacnia ponadto elementy hierarchiczności planowania przestrzennego, zwiększając wpływ planu zagospodarowania przestrzennego

województwa, niezależnego od lokalnego kontekstu politycznego, społecznego i ekonomicznego. Jednak zmieniony system planowania przestrzennego zacznie funkcjonować dopiero z początkiem 2026 r., zatem jego znaczenie jako narzędzia zarządzania publicznego będzie można ocenić w jeszcze dalszej perspektywie.

Literatura

- Allmendinger P., 2009, *Planning Theory*, Palgrave Macmillan. London.
- Bański J., 1998, *Gospodarka ziem w Polsce w okresie transformacji*, IGIPZ PAN, Warszawa.
- Bieniok H., Rokita J., 1984, *Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Brohman J., 1996, *New directions in tourism for Third World development*, Annals of Tourism Research, 23, 1.
- Brol R., 1998, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 785.
- Brzeziński C., 2013, *Wybrane problemy planowania przestrzennego w Polsce*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica, 289.
- Budner W.W., 2019, *Gospodarka przestrzenna miast i aglomeracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań.
- Caldarice O., Cozzolino M., 2019, *Institutional contradictions and attempts at innovation. evidence from the Italian urban facility planning*, European Planning Studies, 27, 1.
- Coombes M.G., Dixon J.S., Goddard J.B., Openshaw S., Taylor P.J., 1979, *Daily urban systems in Britain: from theory to practice*, Environment and planning A, 11, 5.
- Dembczyńska J., 2009, *Skąd patologia w działaniach administracji? (pierwotne i wtórne przyczyny powstawania patologii w administracji)* [w:] P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.) *Patologie w administracji publicznej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dijst M., 1999, *Action space as a planning concept in spatial planning*, Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, 14.
- Dutkowski M., 1995, *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Dziwiński K., 1988, *Teoretyczne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] B. Jałowiecki (red.), *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, PWN Warszawa, 138.
- Gibas P., Heffner K., 2018, *Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich*, [w:] *Studia nad chaosem przestrzennym. T. II. Koszty chaosu przestrzennego*, A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, 82.
- Graaf de E.A., 2019, *Daily urban systems esplanady from the household perspective: an exploratory research on how the spatial interactions of the individual households shape the structure of daily urban systems*, European Planning Studies, 27, 1.

- Feltynowski M., 2010, *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego*. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, 13.
- Friedmann J., 2004, *Strategic spatial planning and the longer range*, Planning Theory and Practice, 5, 1.
- Goodstadt V., 2009, *Working accross boundaries*. Town and Country Planning, 78, 3.
- Gorzym-Wilkowski W.A., 2010, *Planowanie przestrzenne wobec kryzysu przestrzeni*, Barometr Regionalny nr 4(22), 7–13.
- Grange K., 2007, *Planners – A silenced profession? The politicisation of planning and the need for fearless speech*. Planning Theory, 16, 3.
- Grochowska A., 2016, *Konflikty przestrzenne w planowaniu przestrzennym obszarów metropolitalnych na przykładzie Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego*. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., & Vigar G., 2010, *The new spatial planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*, Taylor et Francis, London.
- Informacja o wynikach kontroli. Opłaty planistyczna i roszczenia odszkodowawcze związane z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych, 2012, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Heffner K., 2016, *Procesy suburbanizacji a polityka miejska w Polsce* [w:] T. Marszał (red.), *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzina Profesora Ludwika Straszewicza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 75–110.
- https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_users/r-kasprzyk/strategia/strategia_zit.pdf
- Kaczmarek T., 2017, *Miejskie obszary funkcjonalne – problemy integracji zarządzania*, Studia KPZK, 174.
- Kamiński Z.J., 2002, *Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Gliwice, 1553.
- Kociuba D., 2015, *Ograniczenia w rozwoju miast w kontekście planowania przestrzennego*. Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania PAN, 161.
- Kociuba D., 2018, *Lublin – „moje miejsce na Ziemi” czy „metropolia przyszłości”?* [w:] *Lublin 2030 – europejska metropolia?*, Urząd Miasta Lublin.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2021 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2022, Monitor Polski 2021, poz. 951.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia KPZK PAN, 182(1–3).
- Laskowska E., 2008: *Zmiana przeznaczenia gruntu a jego wartość*. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Światowego Rolnictwa, 5, 20.
- Logan J., Molotch H., 1987: *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles.
- Lüer Ch., Böhme K., 2020, *Reenergizing European Spatial Planning*, Planning Practice & Research.
- Malisz B., 1981, *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*. Arkady, Warszawa.

- Medina M.G., Huete Garcia M.A., 2020, *Real innovation in urban planning? Assessing the institutional capacity in the frame of the integrated sustainable urban development programmes*. European Planning Studies, 28, 6.
- Moore-Cherry N., Tomaney J., 2018, *Spatial planning, metropolita governance and territorial politics in Europe: Dublin as a case of metro-phobia?* European Urban and Regional Studies, 26, 4.
- Morgan G, 1997, *Obrazy organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Nadin V., 2007, *The emergence of the spatial planning approach in England*, Planning Practice and Research, 22, 1.
- Niedziałkowski K., Beunen R., 2019, *The risky business of planning reform – The evolution of local spatial planning in Poland*. Land Use Policy, 85(C).
- Noworól A., 1998, *Instrumenty zarządzania rozwojem miast*, IGPiK, Kraków.
- Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Lublinie z dnia 25 października 2018 r. o wynikach wyborów do rad na obszarze województwa lubelskiego, Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego 2018, poz. 4745.
- Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2022, Monitor Polski 2021 poz. 724.
- Ociepa-Kubicka A., 2014, *Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska*, Inżynieria i Ochrona Środowiska, 17, 1.
- Palermo P.C., Ponzini D., 2010, *Spatial Planning and Urban Development: Critical Perspectives*. Springer Verlag, Dordrecht, Heidelberg.
- Payne S., 2013, *Spatial planning and governance: under standing UK planning*, Planning perspectives, 28, 2.
- Planowanie przestrzenne. Ranking pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania, 2022, Wspólnota (https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/MPZP_Ranking_14-2022.pdf, dostęp z dnia 14 lipca 2022).
- Przewoźniak M., 2008, *Konflikty w zagospodarowaniu przestrzennym bałtyckiego obszaru przybrzeżnego w Polsce* [w:] K. Furmańczyk (red.), *Zintegrowane zarządzanie obszarami przybrzeżnymi w Polsce – stan obecny i perspektywy. Część 3: Morze – ląd. Wzajemne relacje*, Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk o Ziemi, Szczecin.
- Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, 2013, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Raźniak P., Grochal M., 2014: *Wpływ zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obrót nieruchomościami i ruch budowlany w gminie Dobczyce*, Prace Naukowe Koła Naukowego Geografów Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, 1.
- Słodczyk J., 2001, *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Szacka B., 2008, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa.

- Śleszyński P., 2015, *Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 29.
- Trykacz, K., 2020. *Miejsce obszarów funkcjonalnych w polskim systemie planowania przestrzennego. Prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce.*
- Uchwała nr 480/XII/2019 Rady Miasta Lublin z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwały budżetowej Miasta Lublin na 2020 rok.*
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym*, t.j. Dziennik Ustaw 2013, poz. 1381, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*, t.j. Dziennik Ustaw 2014, poz. 849, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, Dziennik Ustaw 1994 nr 89 poz. 415.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, t.j. Dziennik Ustaw 2022, poz. 503.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, Dziennik Ustaw 2023 poz. 1688.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, t.j. Dziennik Ustaw 2016, poz. 198.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, Dziennik Ustaw 2011 nr 21, poz. 112, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*, t.j. Dziennik Ustaw 2020, poz. 818.
- www.anma.com.pl/Oferty/Dzialki [dostęp: 12.04.2022].
- www.kleczkowski.com.pl/Oferty/Dzialki [dostęp: 10.04.2022].
- www.lbn-nieruchomosci.pl/Oferty/Dzialki [dostęp: 19.04.2022].
- Zarządzenie nr 105/3/2021 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu miasta Lublin za 2020 rok.*
- Ziobrowski Z., 2015, *Ku zintegrowanemu planowaniu*. Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania PAN, 161.

Waldemar Gorzym-Wilkowski
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Katedra Gospodarki Przestrzennej
Pl. M. Curie-Skłodowskiej 5 20-031 Lublin.
waldemar.gorzym-wilkowski@mail.umcs.pl
ORCID: 0000-0001-6559-4717

