



UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
w Lublinie

Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki
Przestrzennej

Karolina Skibińska

Rozprawa doktorska

**Polityka przestrzenna jako narzędzie kształtowania
obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbry.
Studium porównawcze**

Promotor: dr hab. Waldemar Gorzym-Wilkowski, em. prof. UMCS

Promotor pomocniczy: dr Andrzej Jakubowski

Lublin, 2026

Spis treści

Wykaz skrótów	6
Rozdział I Tematyka pracy	8
1. Wprowadzenie.....	8
2. Zakres i cele pracy.....	16
2.1. Problem badawczy i cele pracy	16
2.2. Zakres przestrzenny i czasowy badań	18
3. Materiały źródłowe i metody badawcze.....	26
3.1. Materiały źródłowe	26
3.2. Metody badawcze	34
Rozdział II Podstawy teoretyczne.....	57
1. Miasto.....	57
1.1. Definicja miasta	57
1.2. Struktura przestrzenna i funkcjonalno-przestrzenna.....	62
1.3. Rozwój miasta.....	66
2. Obszary funkcjonalne.....	69
2.1. Obszary oddziaływania miast	69
2.2. Delimitacje obszarów funkcjonalnych.....	79
2.3. Problemy obszarów funkcjonalnych.....	84
3. Mechanizmy kształtowania rozwoju przestrzennego.....	87
3.1. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi.....	87
3.2. Polityka przestrzenna	91
3.3. Planowanie przestrzenne	94
Rozdział III Krajowy kontekst systemów planowania przestrzennego	103
1. Polska	103
1.1. Uwarunkowania geograficzne.....	103
1.2. Ewolucja ustroju polityczno-gospodarczego po II wojnie światowej	105

1.3. Struktura podziału administracyjnego	110
1.4. Sytuacja społeczno-ekonomiczna po 1989 roku.....	117
2. Portugalia	122
2.1. Uwarunkowania geograficzne.....	122
2.2. Ewolucja ustroju polityczno-gospodarczego	126
2.3. Struktura podziału administracyjnego	130
2.4. Sytuacja społeczno-ekonomiczna po 1989 roku.....	141
3. Analiza porównawcza	145
Rozdział IV Systemy planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii.....	151
1. Polska	151
1.1. Historia planowania przestrzennego	151
1.2. Okres współczesny (2003-2018).....	169
2. Portugalia	181
2.1. Historia planowania przestrzennego	181
2.2. Okres współczesny (2014-2018).....	198
3. Analiza porównawcza	210
Rozdział V Rozwój struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrы	226
1. Charakterystyka obszaru badań.....	226
1.1. Miejski obszar funkcjonalny Lublina	226
1.2. Miejski obszar funkcjonalny Coimbrы.....	228
2. Rozwój struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrы w latach 1990-2018	230
2.1. Przestrzenno-czasowe wzorce rozwoju miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina	230
2.2. Przestrzenno-czasowe wzorce rozwoju miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrы.....	253
2.3. Analiza porównawcza	276

Rozdział VI Efektywność polityki przestrzennej w wybranych gminach miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbry	290
1. Polityka przestrzenna w miejskim obszarze funkcjonalnym Lublina w latach 1990-2018.....	290
1.1. Gmina–rdzeń (typ A): Lublin	290
1.2. Gmina rozwijająca się, o małej dynamice planistycznej (typ B): Konopnica	296
1.3. Gmina rozwijająca się, o dużej aktywności planistycznej (typ C): Niemce...	303
1.4. Gmina peryferyjna (typ D): Piaski.....	310
2. Polityka przestrzenna w miejskim obszarze funkcjonalnym Coimbry w latach 1990-2018.....	317
2.1. Gmina–rdzeń (typ A): Coimbra	317
2.2. Gmina rozwijająca się, o małej dynamice planistycznej (typ B): Condeixa-a-Vova	323
2.3. Gmina rozwijająca się, o dużej aktywności planistycznej (typ C): Montemor-o-Velho	331
2.4. Gmina peryferyjna (typ D): Soure	337
3. Analiza porównawcza: ocena efektywności polityki przestrzennej w miejskich obszarach funkcjonalnych Lublina i Coimbry w latach 1990-2018	342
Rozdział VII Podsumowanie i wnioski.....	351
Bibliografia	370
Akty prawne i urzędowe	394
Źródła internetowe.....	401
Spis tabel	402
Spis rycin.....	404

Wykaz skrótów

AM – obszar metropolitalny, port. *área metropolitana*

CCDR – Komisja ds. Koordynacji i Rozwoju Regionalnego, port. *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional*

CCR – Regionalna Komisja Koordynacyjna, port. *Comissão de Coordenação Regional*

CIM – związek międzygminny, port. *comunidade intermunicipais*

ComUrb – wspólnoty miejskie, port. *comunidades urbanas*

DGT – Generalna Dyrekcja ds. Planowania Przestrzennego, port. *Direção-Geral do Território*

ESDP – Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego, ang. *European Spatial Development Policy*

ESPON – Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej, ang. *European Spatial Planning Observatory Network*

GAM – wielkie obszary metropolitalne, port. *grandes áreas metropolitanas*

KPZK – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

KRP – Konstytucja Republiki Portugalskiej

LBPOTU – ustawa o polityce zagospodarowania przestrzennego i urbanistyki, Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto

LBPPSOTU – ustawa o ogólnych zasadach polityki publicznej w zakresie gleb, planowania przestrzennego i urbanistyki, Lei n.º 31/2014

LQRA – ustawa ramowa o regionach administracyjnych, Lei n.º 56/91 de 13 de Agosto

MOF – miejski obszar funkcjonalny

MPZP – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

NRJIGT – rewizja dekretu z mocą ustawy określającego ramy prawne dla instrumentów zarządzania terytorialnego, Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de Maio

PDIM – międzygminny plan ogólny, port. *plano director intermunicipal*

PDM – plan ogólny, port. *plano director municipal*

PEOT – specjalne plany zagospodarowania przestrzennego, port. *planos especiais de ordenamento do território*

PGU – ogólny plan urbanizacji, port. *plano geral de urbanização*

PGUAT – ogólny plan urbanizacji obszarów terytorialnych, port. *plano geral de urbanização de áreas territoriais*

PIMOT – międzygminny plan zagospodarowania przestrzennego, port. *plano intermunicipal de ordenamento do território*

PNPOT – narodowy program polityki zagospodarowania przestrzennego, port. *programa nacional da política de ordenamento do território*

POG – plan ogólny gminy

PP – plan szczegółowy, port. *plano de pormenor*

PPU – częściowy plan urbanizacji, port. *plano parcial de urbanização*

PROT – regionalny plan zagospodarowania przestrzennego, port. *plano regional de ordenamento do território*

PS – plany sektorowe, port. *planos sectoriais*

PU – plan urbanizacji, port. *plano de urbanização*

PZPMOF OW – plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego

PZPW – plan zagospodarowania przestrzennego województwa

RAN – krajowa rezerwa rolna, port. *reserva agrícola nacional*

REN – krajowa rezerwa ekologiczna, port. *reserva ecológica nacional*

RJAL – ustawa dotycząca prawnego reżimu jednostek terytorialnych, Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro

RJIGT – dekret z mocą ustawy określający ramy prawne dla instrumentów zarządzania terytorialnego, Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro

SNIT – krajowy system informacji terytorialnej, port. *sistema nacional de informação territorial*

SUiKZP – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

UoPiZP – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, nr 80 poz. 717 z późn. zm.

UE – Unia Europejska

Rozdział I

Tematyka pracy

1. Wprowadzenie

Pomimo upływu ponad 30 lat od rozpoczęcia transformacji ustrojowej i 20 lat od wstąpienia do Unii Europejskiej, wciąż poszukiwane jest w Polsce optymalne podejście do rozwoju i planowania przestrzennego (Nowak i in. 2022). W polskim dyskursie naukowym zagadnienie możliwych zmian w systemie planowania przestrzennego jest często i od dawna podejmowane, co wręcz wyróżnia Polskę na arenie międzynarodowej (Nowak 2022). Problematykę planowania przestrzennego w Polsce – jego problemów i wynikających z nich konsekwencji w postaci nadpodaży terenów mieszkaniowych i chaosu przestrzennego – podejmowało wielu badaczy, w tym m.in. C. Brzeziński (2015), A. Kowalewski i in. (2020), A. Kukulska-Kozieł (2023) oraz M.J. Nowak (2023). Przeznaczenie dużych obszarów pod potencjalną zabudowę w instrumentach planowania przestrzennego skutkuje powstawaniem rozproszonej aktywności inwestycyjnej (por. Zaborowski 2021). Stąd też, jak wskazuje M.J. Nowak i in. (2022), uzasadnione staje się prowadzenie analiz porównawczych w kontekście poszukiwania efektywniejszych instrumentów planowania przestrzennego.

Studia porównawcze w zakresie planowania przestrzennego mają długą historię (Reimer i in. 2014), a w Europie prowadzone były głównie od lat 90. XX wieku. Jedną z przesłanek do prowadzenia analiz porównawczych była często chęć poznania i rozważania doświadczeń innych krajów europejskich wynikająca chociażby z pogłębiającej się integracji europejskiej (Zimmermann, Momm 2022). Przy prowadzeniu analiz komparatystycznych należy jednak pamiętać, że każdy z systemów planowania przestrzennego funkcjonuje w odmiennych uwarunkowaniach. Wynika to między innymi z tradycji planistycznej czy też praktyki planistycznej (Nowak 2023).

M.J. Nowak i in. (2023) wskazują trzy główne trendy, jakie widoczne są przy prowadzeniu analiz porównawczych systemów planowania przestrzennego. Pierwszy dotyczy szerokich analiz porównawczych, tj. obejmujących swoim zakresem wiele różnych krajów, które dotyczą stosowanych w nich instrumentów planistycznych bądź też wybranych zagadnień. Druga grupa analiz związana jest z opisem poszczególnych rozwiązań systemowych w wielu krajach, ale bez przeprowadzenia analizy porównawczej między nimi. Trzeci trend dotyczy natomiast analiz porównawczych tylko kilku (dwóch lub trzech) krajów.

Do pierwszej grupy należą między innymi prace M. Reimera i in. (2014b) i V. Nadina i in. (2018). W badaniach tych analizowano zachodzące zmiany (lub ciągłości) w różnych systemach planowania przestrzennego. Opis poszczególnych systemów, bez porównania stosowanych w nich rozwiązań, widoczny jest na przykład w pracach pod redakcją M. Czornik (2010, 2011, 2014) oraz A. Zakrzewskiej-Półtorak (2016). Prace te mają charakter przeglądowy i służą głównie przybliżeniu funkcjonowania poszczególnych systemów planowania przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. dobrych praktyk (Czornik 2014).

Niniejsza dysertacja wpisuje się w trzeci nurt analiz porównawczych, tj. analiz porównawczych dwóch (lub trzech) krajów. Analiza stosowanych w innym kraju rozwiązań z zakresu planowania przestrzennego może bowiem stanowić wskazówki w kontekście możliwych kierunków zmian systemu planowania przestrzennego w Polsce. Jak podkreśla M.J. Nowak (2023), chociaż analizy porównawcze systemów planowania przestrzennego są podejmowane w międzynarodowym dyskursie naukowym, to jednak w polskich realiach zagadnienie to jest rzadziej poruszane. Najczęściej prowadzone są analizy porównawcze polskiego i niemieckiego systemu planowania przestrzennego (m.in. Kwartnik-Pruc, Przewięźlikowska 2007; Ebert i in. 2012; Tölle 2014). Wynika to między innymi, jak wskazuje A. Tölle (2014), z dojrzałości systemu niemieckiego, jak również z potrzeby odnoszenia się do rozwiązań niemieckich z uwagi na obszary przygraniczne. Pojawiają się również analizy porównawcze z krajami leżącymi po wschodniej granicy Polski: Ukrainy i Białorusi (m.in. Gorzym-Wilkowski 2010; M.J. Nowak i in. 2021; M.J. Nowak i in. 2023) oraz innymi krajami graniczącymi z Polską jak np. z Czechami (Dąbrowski, Piskorek 2018) i Słowacją (Bieda i in. 2018). W ostatnich latach nowym nurtem badawczym stały się również badania porównawcze wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej (m.in. Nowak i in. 2022; Nowak i in. 2024). W kontekście Portugalii najczęściej widoczne są dwa główne kierunki: analizy porównawcze systemu portugalskiego i brazylijskiego (m.in. Costa, Antonello 2018; Silveira, Pereira 2018; Cunha i in. 2020; Gaidex i in. 2021) oraz z krajami śródziemnomorskimi (m.in. Giannakourou 2005; Tulumello i in. 2020). Analizę porównawczą dla Polski i Portugalii prowadzili W.A. Gorzym-Wilkowski i K. Trykacz (2022). Kraje te zostały również uwzględnione w szerszych badaniach komparatystycznych M.J. Nowaka i in. (2024).

Porównywanie wielu krajowych systemów planowania przestrzennego rodzi liczne trudności i wymusza pewne uproszczenia. Stąd też w literaturze przedmiotu często podejmowaną tematyką jest porównanie systemów planowania przestrzennego z jednej, wybranej perspektywy, jak na przykład roli konkretnego poziomu (szczebla) planowania

przestrzennego czy też konkretnego instrumentu planowania przestrzennego (Nowak i in. 2022). Przytoczona już praca porównawcza dla Polski i Portugalii (Gorzym-Wilkowski, Trykacz 2022) dotyczyła głównie ścierania się interesu prywatnego i publicznego. M.J. Nowak i in. (2024) na przykładzie 11 krajów, w tym Polski i Portugalii, analizowali natomiast instrumenty planowania przestrzennego na poziomie lokalnym.

W literaturze przedmiotu coraz częściej widoczne są rozważania na temat tzw. miękkiego planowania przestrzennego, tj. planowania poza ścisłymi granicami administracyjnymi (m.in. Waterhout 2010; Mikuła 2017; Kaczmarek 2018; Trykacz 2020; Cavaco i in. 2022; Nadin i in. 2021). Miękkie planowanie przestrzenne związane jest często z miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Obszary te, niezależnie od przyjętej nomenklatury, są miejscem największego rozwoju, zarówno społeczno-gospodarczego jak i związanego z tym – rozwoju przestrzennego. Stąd też w niniejszej dysertacji przy analizie porównawczej kluczowa była perspektywa tego poziomu. Jak wskazuje M. Grochowski (2014) istnieją dwa główne aspekty rozważań nad obszarami funkcjonalnymi:

- organizacyjno-prawny, związany między innymi z zarządzaniem i systemem planowania;
- materialno-funkcjonalny, który dotyczy między innymi rozmieszczenia funkcji.

W niniejszej pracy połączone zostały te dwa aspekty. Po pierwsze, przeanalizowano wymiar organizacyjno-prawny, z uwzględnieniem miejsca miejskich obszarów funkcjonalnych w strukturze administracyjnej kraju i systemach planowania przestrzennego, a także sposobów zarządzania nimi. Następnie przeanalizowano instrumenty planowania przestrzennego, jakimi dysponuje poziom ponadlokalny oraz te, które umożliwiają kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych. W drugiej części pracy badaniom poddano wymiar materialno-funkcjonalny, tj. strukturę funkcjonalno-przestrzenną wybranych miejskich obszarów funkcjonalnych oraz jej zgodność ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych. Oba te wymiary zostały zestawione i porównane w celu określenia efektywności stosowanych rozwiązań.

W literaturze przedmiotu widoczne jest kilka nurtów badań nad strukturą przestrzenną i funkcjonalno-przestrzenną różnych obszarów. Pierwszy z nich odnosi się do rozwoju miast, w tym rozwoju przestrzennego związanego z rozpraszaniem i/lub koncentracją zabudowy (m.in. Torrens 2008; Wu i in. 2011; Gąsiorowski, Poławski 2014; Felt i in. 2018; Triantakontantis i Stathakis 2015; Nong i in. 2018; Debbage i in. 2017; Shukla, Jain 2019; Sudra 2020). Drugi powszechny kierunek badań dotyczy analiz zmian zachodzących w całej strukturze funkcjonalno-przestrzennej obszaru, najczęściej w oparciu o dane

o pokryciu/użytkowaniu terenu (m.in. Cabral i in. 2005; Senetra i in. 2014; Marraccini i in. 2015; Korcelli i in. 2016; Prastacos i in. 2017; Vanderhaegen, Canters 2017; Cegielska i in. 2018; Castanho i in. 2021; Alves i in. 2022). Pojawiają się również próby modelowania i przewidywania rozwoju danych obszarów w przyszłości (m.in. Li, Yeh 2002; Barredo i in. 2003; Herold i in. 2003; Araya i Cabral 2010; Aguilera i in. 2011; Meneses i in. 2018). Stosunkowo najrzadziej podejmowane są próby zestawienia pożądanego w dokumentach planistycznych i rzeczywistego kształtu struktury funkcjonalno-przestrzennej (m.in. Pham i in. 2011; Mrozik i in. 2012; Paudel i Yuan 2012; Bieńkowska, Korpetta 2015; Abrantes i in. 2016; Padeiro 2016).

Problemem podkreślanym w polskim dyskursie naukowym, co ma odzwierciedlenie również w próbach zmian ustawodawstwa, jest chaotyczne rozlewanie się miast (Kowalewski i in. 2020). Już na poziomie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – dokumentu obejmującego przestrzennie gminę w jej granicach administracyjnych – widoczna jest nadpodaż terenów mieszkaniowych, co w skali ogólnokrajowej podkreślają m.in. wyniki raportu P. Śleszyńskiego i in. (2018). Problem nadpodaży tych terenów wykazywali dla różnych studiów przypadku m.in. K. Mrozik i in. (2012), Ł. Mikuła (2016), K. Mrozik i M. Waszczuk (2019) oraz A. Matuszko i D. Mikołajczyk (2021).

Widoczny w Polsce problem nadpodaży terenów mieszkaniowych nie jest odosobniony. W wielu krajach widoczna jest nadwyżka terenów przeznaczonych pod zabudowę wyznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego (Kukulska-Kozieł 2023), z czym przez wiele lat zmagala się również Portugalia (Cavaco i in. 2021). Co więcej, w Portugalii, zdaniem A. Kukulskiej-Kozieł (2023) znacznie szybciej przybywa nowych terenów zabudowanych niż ludności, co jest nawet bardziej widoczne niż w Polsce. Nie istnieje jednak konsensus co do efektywności portugalskich planów ogólnych – uchwalane w latach 90. XX wieku były zróżnicowane ocenianym narzędziem kontrolowania i regulowania rozwoju miasta (por. Domingues 2006).

Jednym z kierunków badań dotyczących efektywności planowania przestrzennego w Polsce jest analiza pokrycia planistycznego gmin. Wiele planów miejscowych opracowywanych jest w Polsce dla terenów o bardzo małej powierzchni, co w skali Europy jest niespotykanym zjawiskiem. Problem ten nasilił się wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, a następnie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz unieważnieniem planów miejscowych

uchwalonych przed 1995 rokiem (por. Kowalewski i in. 2020). Co więcej, w przypadku braku obowiązujących planów miejscowych w danej gminie samo studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego często nie jest wystarczającym narzędziem kształtowania jej terytorium. Ustawodawca nie wskazał bowiem konieczności zgodności decyzji o warunkach zabudowy, które stanowią decyzje administracyjne, z ustaleniami studium. Jak wskazuje A. Hołuj (2011) mimo rosnącej liczby uchwalanych planów miejscowych wciąż rośnie także liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy.

M. Feltynowski (2013) porównywał rzeczywiste pokrycie terenu z pokryciem planistycznym w wybranych gminach wiejskich w województwie łódzkim. Głównym założeniem tych badań było sprawdzenie, czy gminy charakteryzujące się wysoką antropopresją są jednocześnie objęte planami miejscowymi. Wyniki tych badań wykazały jednak słabą zależność pomiędzy tymi cechami. Pokrycie terenu planami miejscowymi w kontekście rozlewania zabudowy, jako studium przypadku Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego, badali natomiast K. Mrozik i P. Idczak (2015). Analizy te w aspekcie planowania przestrzennego skupiały się głównie na pokryciu planistycznym poszczególnych gmin, tj. powierzchni gminy objętej planami miejscowymi, średniej powierzchni planów miejscowych oraz liczbie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Płynące z nich wnioski wskazują na nieefektywność planowania przestrzennego w kontekście dynamicznego rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym również obszarów metropolitalnych, co wynika w dużej mierze z braku planów miejscowych i opieraniu rozwoju gmin na decyzjach administracyjnych. W przypadku Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego realizacja ustaleń polityki przestrzennej jest zróżnicowana. Widoczne jest zatem zróżnicowanie przestrzenne w Polsce co do sposobu realizacji ustaleń studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

P. Śleszyński i in. (2018) wskazują na potrzebę prowadzenia badań porównujących istniejące pokrycie terenu ze strukturą przeznaczenia terenów w dokumentach planistycznych. Niniejsza dysertacja wpisuje się w ten nurt badań, analizując nie tylko tereny mieszkaniowe, co jest najczęściej widocznym kierunkiem badań w Polsce, ale całą strukturę funkcjonalno-przestrzenną. Na świecie jednym z widocznych nurtów badań dotyczących oceny wdrażania ustaleń planowania przestrzennego prowadzone jest podejście bazujące na zgodności (ang. *conformance based approach*), tj. (nie)zgodności pomiędzy ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego a rzeczywistym pokryciem i użytkowaniem terenów. Wyniki badań prowadzonych przez I.L. Saglie i S.L. Sandberg (1997) dla dwóch norweskich

gmin wykazały prawie całkowitą zgodność pomiędzy założeniami planu a rzeczywistym rozwojem miejskim. Y. Long i in. (2012) zastosowali natomiast podejście dynamiczne, analizując pięć okresów od 1947 do 2008 roku, na przykładzie Obszaru Metropolitalnego Pekinu. Wyniki ich badań wskazują na rosnący z czasem wpływ planowania przestrzennego, zwłaszcza na obszarach oddalonych od miasta i jego terenów podmiejskich. N. Alfasi i in. (2012) porównali rzeczywisty rozwój Centralnego Dystryktu w Izraelu z ustaleniami planów zagospodarowania wykazując natomiast ograniczoną skuteczność planowania przestrzennego. Podobne badania prowadzone były dla miasta Adama w Etiopii (Bulti, Sori 2017), gdzie również wykazano trudności w realizacji ustaleń planu zagospodarowania.

C.G. Loh (2011) przy zastosowaniu narzędzi GIS oceniła realizację planów zagospodarowania przestrzennego kilku gmin obszaru metropolitalnego Detroit weryfikując, czy wykazane niezgodności są łagodnymi nieprawidłowościami wynikającymi z rozwoju danego obszaru (opóźnienie czasowe), czy też są one przejawem słabości procesu planowania przestrzennego. Na gruncie europejskim dla studium przypadku małych gmin Niemiec i Szwajcarii N. Kiessling i M. Pütz (2021) w swoich badaniach wyróżnili natomiast trzy poziomy zgodności: (1) wysoką, czyli dopasowanie „idealne”; (2) mieszaną, gdzie widoczna jest częściowa zgodność zagospodarowania z ustaleniami planowania przestrzennego oraz (3) niską, kiedy zagospodarowanie danego obszaru jest niezgodne z intencją planu.

W Polsce stosunkowo mało badań poświęconych jest tej tematyce. Większość prac odnosi się do powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę, z pominięciem dokładnego (przestrzennego) porównania ustaleń dokumentów polityki przestrzennej z rzeczywistym kształtem struktury funkcjonalno-przestrzennej lub zabudowy. K. Mrozik i in. (2012) porównali istniejącą powierzchnię terenów mieszkaniowych z planowanymi pod ich rozwój obszarami w studiach wybranych gmin obszaru metropolitalnego Poznania. M. Ciesielski i K.M. Będkowski (2014) na przykładzie gmin wiejskich ocenili odzwierciedlenie w strukturze użytkowania terenów zmian społeczno-gospodarczych oraz podjęli próbę oceny ustaleń planów miejscowych w kontekście sytuacji demograficznej. Oba te badania dotyczą jednak wyłącznie ich powierzchni i udziału procentowego.

Na przykładzie strefy podmiejskiej Płocka M. Bieńkowska i D. Korpetta (2015) przeprowadzili złożone badania na temat rozlewania się zabudowy biorąc pod uwagę zarówno wskaźniki kontekstowe, w tym m.in. gęstość zaludnienia i liczbę nowych budynków oddanych do użytkowania, jak również pokrycie terenu i przeznaczenie terenów w planach miejscowych. Analiza pokrycia terenu wykazała, że im dalej od granic miasta, tym mniejsza intensywność

użytkowania terenów. Widoczne było rozproszenie zabudowy – największy procentowy udział wśród zabudowy miejskiej miały odizolowane obiekty zabudowy. Powierzchniowo przeważały jednak tereny gęstej zabudowy o powierzchni nieprzepuszczalnej 50%-80%. Wyniki tych badań, pomimo wskazywania na wzrost świadomości władz lokalnych odnośnie do racjonalnego planowania przestrzennego, podobnie wskazują na małe powierzchnie gmin pokryte planami miejscowymi. Podkreślają również fragmentację obowiązujących planów. Jednocześnie Autorzy wskazują, że największa liczba planów widoczna była w tych jednostkach, w których zaobserwowano podatność na rozlewanie się zabudowy. Nie analizowali oni jednak, podobnie jak wspomniane wyżej badanie dotyczące obszaru metropolitalnego Poznania, rozkładu przestrzennego poszczególnych terenów w planach miejscowych, a jedynie ich procentowy udział. Badania te ponownie nie zweryfikowały zatem zgodności ustaleń planów miejscowych z rzeczywistym kształtem struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Pod podobnym kątem K. Mrozik i A. Noskowiak (2018) przeprowadzili badania dla wybranych gmin Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego, natomiast K. Mrozik i M. Waszczuk (2019) dla wybranych gmin Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego. Oprócz analizy liczby i powierzchni planów miejscowych, a także liczby decyzji o warunkach zabudowy, uwzględnili oni również ustalenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz potencjalną liczbę ludności, która może zamieszkać daną gminę (tzw. chłonność demograficzną). Analizowali oni obszary przeznaczone w studiach gminnych pod zabudowę, które (1) nie zostały dotychczas zabudowane i (2) zostały zabudowane. Wyniki badań wskazują na nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę w studiach gminnych. W analizowanych gminach Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego zbyt mało terenów rolnych jest jednak pokrytych planami miejscowymi, co może skutkować rozproszoną presją inwestycyjną na ich terenach. W Białostockim Obszarze Funkcjonalnym również widoczne są duże rezerwy terenów, które pozostają niezabudowane. Jednocześnie niewielki odsetek terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w tych dokumentach jest pokryty planami miejscowymi. Największe pokrycie planistyczne widoczne jest na terenach przeznaczonych w studiach gminnych pod tereny przemysłowe.

Przestrzenny rozkład planowanych terenów mieszkaniowych na podstawie ustaleń studiów gmin wchodzących w skład aglomeracji poznańskiej przedstawił Ł. Mikuła (2016), wskazując na zróżnicowanie oferty mieszkaniowej. Uwzględniając również dane statystyczne dotyczące warunków mieszkaniowych, dynamikę rozwoju mieszkalnictwa oraz chłonność

demograficzną, wyniki tych badań ponownie wskazują na przeszacowanie potrzeb mieszkaniowych.

Ustaloną w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego strukturę funkcjonalno-przestrzenną Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii analizowali natomiast A. Matuszko i D. Mikołajczyk (2021). W badaniach tych porównano aktualne zagospodarowanie z kierunkami jego rozwoju wskazanymi w dokumentach planistycznych. Uzyskane wyniki zostały przedstawione nie tylko pod kątem powierzchni i udziału procentowego terenów mieszkaniowych w poszczególnych gminach. Zobrazowano również graficznie dokładną lokalizację terenów przeznaczonych pod zabudowę, które zostały już zagospodarowane i tych, które pozostają rezerwa mieszkaniową. Wyniki ich badań ponownie wykazały nadpodaż tych terenów w stosunku do potrzeb, zwłaszcza w obszarze zewnętrznym metropolii, tj. poza granicami rdzenia miejskiego. Badania te nie uwzględniały jednak pozostałych elementów struktury funkcjonalno-przestrzennej, jak na przykład terenów aktywności gospodarczej, czy też terenów zielonych i wypoczynkowych. Jeśli ustalenia dokumentów planistycznych przewidują na danym obszarze powstanie obiektu użyteczności publicznej, który przez lata nie jest jednak realizowany, świadczy to bardziej o nieefektywnej realizacji zamierzeń (por. Kiessling i Pütz 2021) niż o nadpodaży tych terenów.

Badania prowadzone w Portugalii obejmowały analizę zgodności ustaleń dokumentów planistycznych z rzeczywistym kształtem obszaru. Większość badań w tym zakresie dotyczy jednak obszaru metropolitalnego Lizbony. J. Cabral i J. Crespo (2012) przeprowadzili analizy łączące dwa aspekty: klasyfikacji terenów w planach ogólnych i wskaźników użytkowania terenu do 2001 roku. Widoczna była wówczas niska realizacja założeń dokumentów planistycznych na terenach zurbanizowanych, przy jednoczesnej tendencji do rozproszonych wzorców rozwoju na innych terenach, które nie były do tego przeznaczone. W konsekwencji widoczne stały się duże rezerwy terenów. P. Abrantes i in. (2016) wykorzystując między innymi metryki przestrzenne przebadali wzorce przestrzenno-czasowe pokrycia terenu w latach 1990-2007, porównując dynamikę zmian z zapisami planów. Celem przeprowadzonych badań była ocena zgodności zapisów w dokumentach planistycznych ze stanem rzeczywistym, z wykorzystaniem również *conformance based approach*. Analiza ta potwierdziła, że na terenie obszaru metropolitalnego Lizbony użytkowanie terenów założone w planie ogólnym nie jest zgodne z faktycznym rozwojem obszaru. Wskazujące na fragmentację wzorce widoczne są głównie na obszarach zagospodarowanych niezgodnie z ustaleniami planów ogólnych. Również M. Padeiro (2016b) analizował zmiany użytkowania terenów i ich zgodność z planami

ogólnymi w obszarze metropolitalnym Lizbony wykazując zabudowywanie terenów, które nie zostały przeznaczone pod tę funkcję w planach ogólnych.

W Portugalii problem chaotycznego rozlewania się terenów miejskich – podobnie jak w Polsce – wybrzmiewał przez wiele lat zarówno w literaturze przedmiotu, jak i dokumentach planistycznych. W uchwalonym w 2019 roku dokumencie sporządzanym na poziomie krajowym (tzw. PNOT 2.0) wśród problemów planowania przestrzennego nie podkreślano już jednak – w porównaniu do jego pierwszej wersji – kwestii chaotycznej i nadmiernej ekspansji terenów miejskich. Czy zatem wprowadzane w portugalskim systemie planowania przestrzennego zmiany wydają się być efektywnym rozwiązaniem tego problemu?

Przeprowadzona w niniejszej dysertacji analiza komparatystyczna dwóch systemów planowania przestrzennego wpisuje się w postulowane przez T. Kaczmarka i M. Szmytkowską (2019) badania porównawcze dwóch krajów europejskich w ujęciu dynamicznym, wskazując zachodzące zmiany oraz podejmując się określenia wpływu planowania na poziomie obszarów funkcjonalnych na jednostki lokalne. Podjęto się również próby wskazania rekomendacji dla planowania przestrzennego prowadzonego w miejskich obszarach funkcjonalnych płynących z doświadczeń tych krajów.

2. Zakres i cele pracy

2.1. Problem badawczy i cele pracy

W rozprawie doktorskiej analizie poddana została polityka przestrzenna prowadzona w wybranych miejskich obszarach funkcjonalnych oraz związane z nią zmiany zachodzące w ich przestrzeni od lat 90. XX wieku do roku 2018. Szczególną uwagę poświęcono ocenie zależności pomiędzy prowadzonym na tych terenach planowaniem przestrzennym a strukturą funkcjonalno-przestrzenną miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrы.

Istota problemu badawczego polega na ustaleniu związku między polityką przestrzenną prowadzoną w odmiennych systemach planowania przestrzennego a kształtem miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrы. Głównym celem rozprawy jest określenie stopnia oddziaływania polityki przestrzennej na strukturę funkcjonalno-przestrzenną miejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie Lublina i Coimbrы. Należy w tym miejscu podkreślić, że celem pracy Autorki nie jest delimitacja obszarów funkcjonalnych analizowanych miast, ani też badanie występujących na ich terenie powiązań funkcjonalnych.

Dla realizacji celu głównego wyszczególniono następujące cele szczegółowe:

- C1. Określenie uwarunkowań ewolucji i kształtu systemów planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii (cel poznawczy).
- C2. Ocena ustrojowego charakteru systemów planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii, wraz z identyfikacją podobieństw i różnic w zakresie kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych (cel poznawczy).
- C3. Określenie przestrzenno-czasowych wzorców rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrzy (cel poznawczy).
- C4. Ocena stopnia wpływu polityki przestrzennej na kształt struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrzy (cel poznawczy).
- C5. Wskazanie kierunków możliwych zmian w polskim systemie planowania przestrzennego w zakresie kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej w miejskich obszarach funkcjonalnych (cel aplikacyjny).

Dla osiągnięcia stawianych celów badawczych sformułowano następujące pytania badawcze:

- 1) Jakie uwarunkowania determinowały ewolucję i wpłynęły na kształt systemów planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii?
- 2) W jakim stopniu dostępne instrumenty planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii pozwalają na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych?
- 3) Jakie wzorce rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej występują w rdzeniu oraz określonych odległościach od rdzenia w miejskich obszarach funkcjonalnych Lublina i Coimbrzy?
- 4) Czy i na ile zachodzące w rzeczywistości zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrzy są zgodne ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych?
- 5) Czy system planowania przestrzennego w Polsce umożliwia efektywne kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych?
- 6) Czy rozwiązania przyjęte w systemie planowania przestrzennego w Portugalii mogą stanowić wskazówkę dla kierunków możliwych zmian w systemie planowania przestrzennego w Polsce, służących poprawie efektywności w zakresie kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej w miejskich obszarach funkcjonalnych?

Przeprowadzone postępowanie badawcze pozwoliło na weryfikację następujących hipotez badawczych:

- H1. Ewolucja oraz współczesny kształt systemu planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii są uwarunkowane odmiennymi strukturami instytucjonalno-administracyjnymi oraz specyfiką przemian społeczno-gospodarczych zachodzących w obu krajach.
- H2. System planowania przestrzennego w Portugalii charakteryzuje się wyższym potencjałem oddziaływania na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych niż system planowania przestrzennego w Polsce.
- H3. Wraz ze wzrostem odległości od rdzenia zmniejsza się intensywność zmian i fragmentacja w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbry, przy czym w przypadku miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina bardziej widoczne są cechy rozproszonego i chaotycznego rozwoju.
- H4. Struktura funkcjonalno-przestrzenna miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbry cechuje się większą zgodnością z ustaleniami dokumentów planistycznych, co wskazuje na większą efektywność planowania przestrzennego w Portugalii.
- H5. System planowania przestrzennego w Polsce w analizowanym okresie istotnie ograniczał efektywne kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych.
- H6. Adaptacja wybranych rozwiązań stosowanych w systemie planowania przestrzennego w Portugalii może przyczynić się do zwiększenia efektywności kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce.

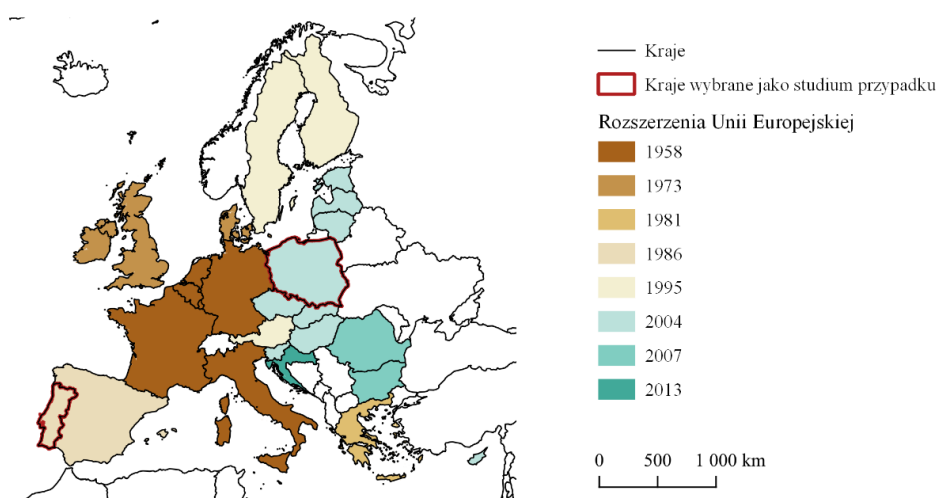
2.2. Zakres przestrzenny i czasowy badań

Zakres przestrzenny badań obejmuje:

- w ujęciu szerokim (systemy planowania przestrzennego): Polskę i Portugalię;
- w ujęciu wąskim (planowanie przestrzenne, struktura funkcjonalno-przestrzenna): miejskie obszary funkcjonalne Lublina (Polska) i Coimbry (Portugalia).

Wybrane do analizy kraje cechują pewne podobieństwa. Poza peryferyjnym położeniem Polski i Portugalii w Unii Europejskiej (ryc. 1) należy zwrócić uwagę także na zbliżone uwarunkowania historyczne, kulturowe i gospodarcze. Chociaż oba kraje położone są w dwóch przeciwległych krańcach Europy, oba mają status krajów granicznych Unii Europejskiej, a sam przebieg integracji europejskiej i ich członkostwa wykazuje pewne analogie. Chociaż różnica

między przystąpieniem omawianych krajów do Unii Europejskiej wynosi 18 lat¹, to zarówno Polska jak i Portugalia należą do głównych beneficjentów funduszy strukturalnych. Należy podkreślić, że największe rozszerzenie Unii Europejskiej, jakie miało miejsce w 2004 roku, miało odzwierciedlenie w alokacji i redystrybucji tych środków z krajów tzw. starej unii (UE-15) do nowych krajów członkowskich (Breuss i in. 2010). Portugalia w latach 90. XX wieku należała do głównych beneficjentów Unii Europejskiej (Rodríguez-Pose, Fratesi 2004), jednak po rozszerzeniu w 2004 roku Alentejo – ówczesny najbiedniejszy region Unii Europejskiej – został zastąpiony przez województwo lubelskie (Gorzelak 2002).



© EuroGeographics for the administrative boundaries. Source: European Commission – Eurostat/GISCO

Ryc. 1. Położenie Polski i Portugalii na tle Unii Europejskiej

Źródło: Opracowanie własne.

Niewątpliwie wspomniana historia obydwu krajów wykazuje pewne podobieństwa. Obydwa kraje były swego czasu potęgami, których „Złoty Wiek” przypadał na okres między XIV a XVI wiekiem (Portugalia) i XVI a XVII wiekiem (Rzeczpospolita). Po latach świetności kraje te dotknięte zostały kryzysem przejawiających się w różnych sferach, w tym politycznej i ekonomicznej, a z liczących się w Europie mocarstw stały się jej symbolicznymi peryferiami (Partyka 2019). W późniejszym czasie, przez znaczną część XX wieku, kraje te zmagaly się z wieloletnim funkcjonowaniem w warunkach ustrojów niedemokratycznych. Pamięć o reżimie jest w tych krajach wciąż trwała, ponieważ odejście od systemów niedemokratycznych nastąpiło relatywnie niedawno. W Portugalii obalenie reżimu i dyktatury miało miejsce w latach 70., kiedy to podjęto próbę wdrożenia modelu socjalistycznego. Dopiero w 1989 roku usunięto z Konstytucji zapisy odnoszące się do socjalizmu. W Polsce upadek systemu socjalistycznego nastąpił pod koniec lat 80. Obie te transformacje skutkowały

¹ Portugalia wstąpiła do Unii Europejskiej 01.01.1986 roku, natomiast Polska 01.05.2004 roku.

decentralizacją i powstaniem samorządu lokalnego (m.in. Stańczyk 1997; Kulesza 2000; Cabral i Marques 2014; Silva 2017).

Obecnie widoczne są również wewnętrzne zróżnicowania regionalne – zarówno w Polsce jak i w Portugalii wschodnie regiony są słabiej rozwinięte od tych położonych w zachodnich częściach krajów. W Polsce zróżnicowanie to ma silne uwarunkowania historyczne (Gorzelak 2002; Śleszyński 2018b), podczas gdy w Portugalii wynika głównie z przybrzeżnego położenia zachodnich regionów (Antunes i Soukiazis 2005; Jacinto Rui 2015). Podobieństwa można również zauważyć w kwestiach kulturowych, choć z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy mają one najmniej istotne znaczenie. Zarówno Portugalczycy jak i Polacy to narody katolickie (Wiarda 1993; Bilska-Wodecka i in. 2021), w których świadomości ważne miejsce zajmowała Najświętsza Maria Panna – Królowa Portugalii (1646 rok) i patronka Polski (1656 rok) (Partyka 2019). Wszystkie te aspekty skłoniły Autorkę do podjęcia analizy porównawczej tych krajów. Jak wskazuje J. Danielewicz (2013a), doświadczenia Portugalii mogą być bowiem pomocne dla Polski, biorąc pod uwagę występujące właśnie w tych krajach podobieństwa.

Nie należy oczywiście zapominać o występujących pomiędzy tymi krajami różnicach, w tym o ich geograficznym oddaleniu, a także różnicy w powierzchni oraz potencjale ludnościowym. Powierzchnia Portugalii wynosi ok. 92 225 km², z czego Portugalia kontynentalna zajmuje ok. 89 102 km². Polska jest natomiast 3,5 razy większa, zajmując powierzchnię 312 705 km². Portugalię zamieszkuje 10 333 496 osób (na terenie kontynentalnej Portugalii: 9 845 271), natomiast Polskę 38 411 148 osób (stan na 2018 rok) (BDL; INE). Zróżnicowanie widoczne jest również w strukturze osadniczej, która w Polsce charakteryzuje się wysokim stopniem policentryczności, zaś w Portugalii skupiona jest głównie wokół dwóch obszarów metropolitalnych Lizbony i Porto. Zauważalne jest jednak dążenie do zwiększenia policentryczności kraju (Śleszyński 2018; Marques i in. 2019).

Jako studium przypadku obrano dwa miasta – Lublin i Coimbrę – i ich miejskie obszary funkcjonalne. Kryterium wyboru ośrodka w Polsce był status ośrodka regionalnego niebędącego metropolią. W Polsce charakter taki mają: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Lublin², Olsztyn, Opole, Rzeszów oraz Zielona Góra (por. "Zaktualizowana Koncepcja..." 2005; Smętkowski 2007; Gorzelak, Jałowiecki, i Smętkowski 2009; „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” 2011). W następnym kroku przeanalizowano

² Lublin został wskazany jako ośrodek metropolitalny jedynie w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. W innych opracowaniach określany był jako potencjalna metropolia lub ośrodek regionalny.

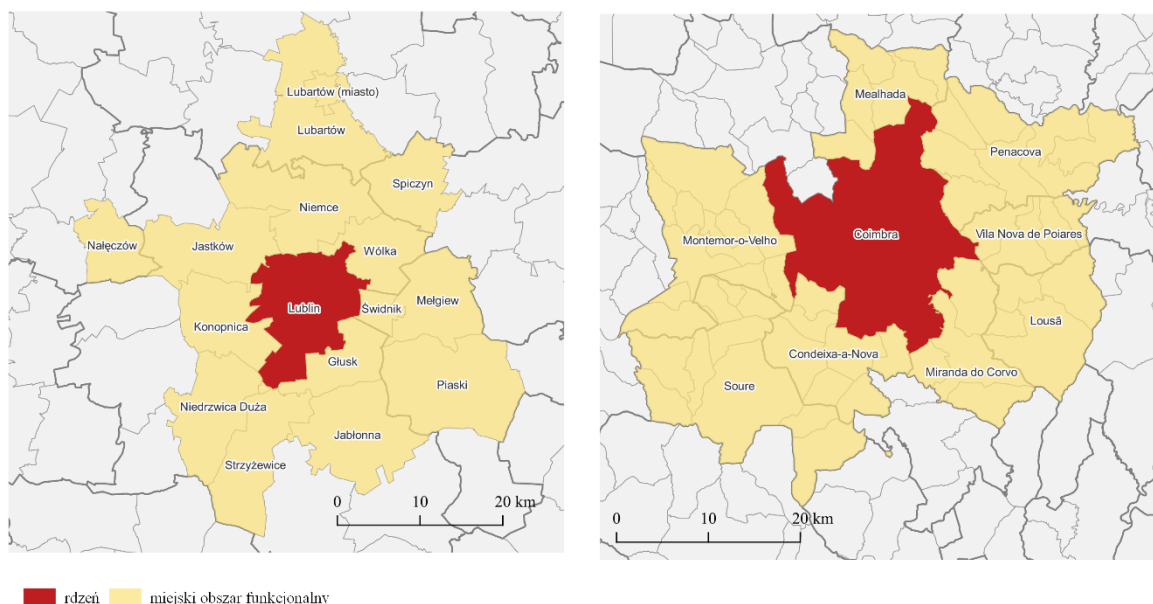
pokrycie planami miejscowymi gmin wchodzących w skład miejskich obszarów funkcjonalnych³ wskazanych wyżej miast w 2018 roku. Było to istotne kryterium z uwagi na późniejsze analizy oparte na studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a nie na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Plany miejscowe muszą być bowiem zgodne z ustaleniami studiów gminnych, zatem wysokie pokrycie planistyczne wskazuje, że ustalenia studium są wdrażane w danej gminie. Jako wartość progową wskazano 90% powierzchni gminy objętej planami miejscowymi. W czterech przypadkach (miejskie obszary funkcjonalne Gorzowa Wielkopolskiego, Olsztyna, Rzeszowa i Zielonej Góry) żadna gmina nie osiągnęła wartości progowej. W pozostałych przypadkach udział gmin (nie wliczając miasta-rdzenia) o pokryciu planistycznym powyżej 90% wynosił dla Białegostoku 12,5%, dla Kielc 44,44%, dla Lublina 78,57% i dla Opola 36,36%. Jako studium przypadku dla Polski wybrano zatem miejski obszar funkcjonalny Lublina.

W Portugalii najbardziej narażonymi na presję urbanistyczną są obszary metropolitalne Lizbony i Porto oraz pas w odległości 50 km od wybrzeża (Abrantes i in. 2016). Do analizy porównawczej w Portugalii wybrano zatem miasto położone około 45 km od wybrzeża, wykazujące pewne podobieństwa do Lublina – Coimbrę. Obydwie jednostki stanowią miasta o dużym znaczeniu w krajowych systemach osadniczych, które położone są w regionach o dominującej funkcji rolniczej.

Oba miasta stanowią ośrodki akademickie. Wyróżnia je również znaczenie turystyczne (Kociuba 2008; Kociuba, Kociuba 2009; Santos, Moreira 2012; Fortuna, Gomes 2013). Widoczna jest oczywiście różnica w wielkości tych miast i liczbie ich mieszkańców, co wynika, jednakże, z wolniej przebiegających procesów urbanizacji w Portugalii w porównaniu do innych krajów europejskich. Choć Coimbra charakteryzuje się wyraźnie mniejszą liczbą ludności niż Lublin, należy podkreślić, że po Lizbonie i Porto jest to jedno z największych miast w Portugalii (Barata Salgueiro 1992; Santos, Moreira 2012). Według spisów powszechnych, w Lublinie w 2021 roku mieszkało około 325 tys., zaś w Coimbrze około 140 tys. osób (BDL; INE). Wybrane w niniejszej dysertacji studia przypadków, tj. miejskie obszary funkcjonalne Lublina (Polska) i Coimbry (Portugalia) zgodnie z wiedzą Autorki nie zostały dotychczas poddane badaniom zgodności ustaleń dokumentów planistycznych i rzeczywistej struktury funkcjonalno-przestrzennej, z uwzględnieniem przestrzenno-czasowych wzorców rozwoju.

³ Granice miejskich obszarów funkcjonalnych przyjęto według delimitacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w oparciu o metodykę P. Śleszyńskiego („Kryteria delimitacji...” 2013).

Z uwagi na fakt, iż delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych nie jest celem niniejszej dysertacji, przeanalizowano różne koncepcje międzynarodowe, jak i krajowe w tym zakresie. Zostały one szerzej omówione w drugim rozdziale. Zdecydowano się przyjąć granice wyznaczone dla celów Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, przy pewnych modyfikacjach. Uzasadnienie wyboru ostatecznych granic opisano w rozdziale piątym. Poza miastem rdzeniowym, w skład miejskiego obszar funkcjonalnego Lublina wchodzi 15 gmin, a Coimbrы 8 gmin (ryc. 2).



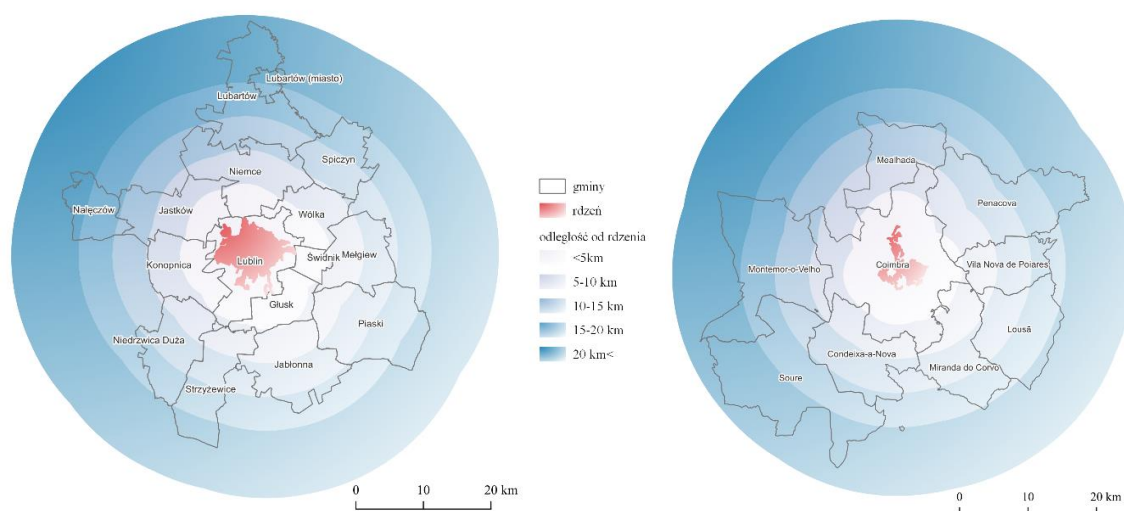
Ryc. 2. Studium przypadku: miejskie obszary funkcjonalne Lublina i Coimbrы według granic administracyjnych

Źródło: Opracowanie własne.

Ponadto, na potrzeby niniejszej dysertacji przyjęto założenie, że rdzeń miejskiego obszaru funkcjonalnego stanowi nie jednostka administracyjna, a zwarty obszar terenów antropogenicznych⁴. Różnica pomiędzy granicą administracyjną gminy a zasięgiem obszarów antropogenicznych widoczna jest zwłaszcza w przypadku Portugalii, gdzie gminy stanowią większe powierzchniowo jednostki niż ma to miejsce w Polsce (podział administracyjny został szczegółowo omówiony w rozdziale trzecim). Aby zapewnić porównywalność wyników, za rdzeń przyjęto zatem obszar terenów antropogenicznych w 1990 roku zgodnie z bazą danych CORINE Land Cover. Określenie granic rdzenia pozwoliło następnie na analizę przestrzenno-czasowych wzorców rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej w rdzeniu oraz określonych odległościach od rdzenia w miejskich obszarach funkcjonalnych Lublina i Coimbrы. Analizy

⁴ Zgodnie z bazą danych CORINE Land Cover, do terenów antropogenicznych zalicza się: zabudowę miejską, tereny przemysłowe, handlowe i komunikacyjne, kopalnie, wyrobiska i budowy oraz miejskie tereny zielone i wypoczynkowe.

te przeprowadzono dla pięciu obszarów: położonych w odległościach poniżej 5 km, 5-10 km, 10-15 km, 15-20 km oraz powyżej 20 km od rdzenia (ryc. 3).



Ryc. 3. Obszar badań według odległości od rdzenia miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbr
Źródło: Opracowanie własne.

Do analizy struktury funkcjonalno-przestrzennej wyznaczonej w dokumentach planistycznych wybrano 4 gminy z każdego z analizowanych miejskich obszarów funkcjonalnych. W tym celu wyróżniono 4 typy gmin wchodzące w skład miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbr: gmina-rdzeń (typ A); gminy rozwijające się, o małej dynamice planistycznej (typ B); gminy rozwijające się, o dużej aktywności planistycznej (typ C); gminy peryferyjne, wyludniające się (typ D). Do typu A należą Lublin oraz Coimbra. Z pozostałych typów wybrano jedną gminę reprezentatywną na podstawie kryteriów przedstawionych w tab. 1.

Tab. 1. Typologia gmin: kryteria

Typ B	Typ C	Typ D
Wzrost liczby ludności	Wzrost liczby ludności	Spadek liczby ludności
Duża gęstość zaludnienia	Duża gęstość zaludnienia	Niska gęstość zaludnienia
Duża liczba nowych budynków	Duża liczba nowych budynków	Mała liczba nowych budynków
Duży udział zabudowy miejskiej (PLAND*, 2018)	Duży udział zabudowy miejskiej (PLAND*, 2018)	Mały udział zabudowy miejskiej (PLAND*, 2018)
Duża fragmentacja (wysoki PD*, 2018)	Duża fragmentacja (wysoki PD*, 2018)	Mała fragmentacja (niski PD*, 2018)
Duża fragmentacja (niski Area MN*, 2018)	Duża fragmentacja (niski Area MN*, 2018)	Mała fragmentacja (wysoki AREA MN*, 2018)
Małe pokrycie planami miejscowymi	Duże pokrycie planami miejscowymi	Duże pokrycie planami miejscowymi
Mała liczba zmian studium gminnego/planu ogólnego	Duża liczba zmian studium gminnego/planu ogólnego	Mała liczba zmian studium gminnego/planu ogólnego

*wskaźniki zostały omówione w podrozdziale 3. Materiały źródłowe i metody badawcze

Źródło: opracowanie własne.

Dla typów B, C oraz D przeanalizowano wartości poszczególnych wskaźników przedstawionych w tab. 2. W przypadku Polski zdecydowano odrzucić gminy miejskie, tj. Lubartów oraz Świdnik, z uwagi na ich odmienną charakterystykę.

Tab. 2. Wartości kryteriów przyjętych na potrzeby typologii gmin

Gmina	Zmiana liczby mieszkańców (1991=100%) [2018]	Gęstość załudnienia [2018]	Nowe budynki mieszkalne [2006-2018]	Zabudowa miejska			Ilość zmian SUiKZP/PDM łącznie [2018]	Udział powierzchni gminy pokrytej mpzp [2018]
				PLAND [2018]	PD [2018]	AREA_MN [2018]		
Głusk	196,82	173,51	1624	15,838	6,708	2,361	3	7,6
Jabłonna	104,57	61,37	473	7,087	4,817	1,471	1	99,8
Jastków	137,42	124,03	1221	12,435	8,557	1,453	3	94,9
Konopnica	142,78	148,81	1456	16,051	10,059	1,596	1	23,9
Lubartów (wiejska)	123,17	73,95	731	6,121	3,278	1,867	4	100,2
Melgiew	131,58	103,11	745	10,404	8,213	1,267	2	12,3
Nalęczów	88,21	142,88	211	10,557	8,847	1,193	1	13,9
Niedrzwica Duża	114,23	111,45	581	9,746	7,720	1,262	4	95,4
Niemce	136,40	138,25	1790	12,157	7,561	1,608	8	99,9
Piaski	88,96	62,12	295	6,575	5,709	1,152	12	99,9
Spiczyn	126,83	68,62	265	7,264	5,128	1,417	9	99,4
Strzyżewice	102,76	74,16	483	7,345	7,023	1,046	1	100,0
Wólka	188,26	168,18	1004	11,182	6,308	1,773	4	100,0
Condeixa-a-Nova	126,10	120,83	405	5,542	2,972	1,865	0	-
Lousã	124,10	122,59	333	6,182	2,566	2,409	1	-
Mealhada	104,52	175,31	527	8,681	2,974	2,919	5	-
Miranda do Corvo	102,83	96,39	320	5,775	2,589	2,231	1	-
Montemor-o- Velho	93,04	107,39	633	7,293	4,706	1,550	2	-
Penacova	80,47	62,19	368	4,987	2,027	2,461	1	-
Soure	80,52	65,88	362	4,571	2,513	1,819	5	-
Vila Nova de Poiares	109,61	81,01	161	6,752	4,028	1,676	2	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z urzędów gmin, BDL, INE, Urban Atlas, Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, Direção-Geral do Território.

Dla każdego kryterium wskazano trzy gminy o najwyższej/najniższej wartości. Następnie określono liczbę spełnionych kryteriów dla poszczególnych gmin (tab. 3). W Polsce przeanalizowano zatem dokumenty planistyczne dla Lublina (typ A), Konopnicy (typ B), Niemiec (typ C) oraz Piask (typ D), zaś w Portugalii dla Coimbr (typa A), Condeixa-a-Nova (typ B), Montemor-o-Velho (typ C) oraz Soure (typ D).

Tab. 3. Typologia gmin: spełnione kryteria

Miejski obszar funkcjonalny Lublina				Miejski obszar funkcjonalny Coimbr			
GMINA	TYP B	TYP C	TYP D	GMINA	TYP B	TYP C	TYP D
Głusk	5	4 ^A	1	Condeixa-a-Nova	4 ^C	3	2
Jabłonna	1	0	4 ^B	Lousã	3	2	4 ^E
Jastków	2	2	0	Mealhada	4	5	1
Konopnica	6	5^A	1	Miranda do Corvo	1	0	2
Lubartów (wiejska)	0	0	3	Montemor-o-Velho	4	5^D	1
Mełgiew	1	0	0	Penacova	0	0	5^B
Nałeczów	3	2	2	Soure	1	2	4
Niedrzwica Duża	0	0	0	Vila Nova de Poiares	4	4	2
Niemce	1	3	1				
Piaski	1	1	4				
Spiczyn	0	1	3				
Strzyżewice	2	2	2				
Wólka	2	3^A	2				

^A – odrzucona z uwagi na brak spełnienia kryterium planistycznego; ^B – odrzucona z uwagi na brak peryferyjności (gmina granicząca z gminą rdzeniową); ^C – najmniejsza dynamika planistyczna; ^D – najwyższe wartości; ^E – odrzucona z uwagi na wysoki wzrost liczby ludności.

Źródło: opracowanie własne.

Zakres czasowy analizy prawno-porównawczej systemów planowania przestrzennego Polski i Portugalii obejmuje lata 1926-2018. Analiza historyczna pozwoliła określić zachodzące w nich zmiany i zidentyfikować podobieństwa i różnice w przyjętych rozwiązaniach instytucjonalno-prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych. Badania szczegółowe obejmujące studium przypadku Lublina i Coimbr przeprowadzono natomiast dla lat 1990-2018. Analizy zostały przeprowadzone w podziale na cztery okresy: 1990-2000, 2000-2006, 2006-2012 oraz 2012-2018. Perspektywa prawie 30 lat pozwoliła na określenie przestrzenno-czasowych wzorców rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej analizowanych obszarów i stopnia wpływu planowania przestrzennego na kształt tejże struktury.

Wybór początku lat 90. jako punktu granicznego analizy szczegółowej wynika z kilku aspektów. Po pierwsze, w obydwu analizowanych krajach widoczne było już wówczas przejście do demokratycznych systemów i funkcjonowanie samorządów lokalnych. Choć w Portugalii przemiany te nastąpiły szybciej niż w Polsce, to jednak do pełnej demokratyzacji systemu doszło podobnie jak w Polsce – w 1989 roku. Co więcej, lata 90. Były szczególnie istotne w historii planowania przestrzennego. W Polsce zaszły wówczas największe zmiany w systemie planistycznym. Doszło wtedy do przejścia z planów ogólnych do studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zapoczątkowało to nową, polską drogę w planowaniu przestrzennym, której negatywne konsekwencje widoczne są do dzisiaj. W Portugalii natomiast wprowadzone do systemu planowania przestrzennego w 1982 roku plany ogólne, sporządzane dla całego obszaru gminy, dopiero od 1990 roku były powszechnie sporządzane. Zamknięcie okresu badawczego w 2018 roku wynika natomiast z dostępności danych o pokryciu/użytkowaniu terenu.

3. Materiały źródłowe i metody badawcze

Sformułowany główny cel rozprawy dotyczy określenia stopnia oddziaływania planowania przestrzennego na strukturę funkcjonalno-przestrzenną miejskich obszarów funkcjonalnych. Związany jest zatem z relacją między rozwiązaniami instytucjonalno-prawnymi a rzeczywistą strukturą funkcjonalno-przestrzenną w różnych systemach planowania przestrzennego. Postępowanie badawcze zostało zatem podzielone na trzy zasadnicze etapy:

- pierwszy etap dotyczył analizy zmian zachodzących w systemach planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii; skoncentrowano się na porównaniu stosowanych instrumentów planowania przestrzennego ze szczególnym uwzględnieniem tych, które umożliwiają kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej;
- drugi etap przeprowadzony został dla wybranych studiów przypadku (miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrzy); dotyczył analizy zmian zachodzących w przestrzenno-czasowych wzorcach rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej, ze szczególnym uwzględnieniem fragmentacji i różnorodności, na podstawie pokrycia terenu; wzorce te porównano dla dwóch omawianych studiów przypadku;
- trzeci etap dotyczył zgodności zachodzących w rzeczywistości zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą określoną w dokumentach planistycznych; pozwolił on na dokonanie oceny efektywności planowania przestrzennego na terenach miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i w Portugalii.

3.1. Materiały źródłowe

W pracy przedstawiono wyniki postępowania badawczego przedstawionego w ramach omówionych wyżej etapów, do których potrzebne było pozyskanie różnych materiałów źródłowych. W pierwszym etapie związanym z analizą prawno-porównawczą wykorzystano akty prawne związane z tematyką niniejszej rozprawy, tj. systemami planowania przestrzennego.

Drugi etap obejmował analizy struktury funkcjonalno-przestrzennej analizowanych miejskich obszarów funkcjonalnych. W dyskursie naukowym widoczne są dwa terminy związane z badaniami tejże struktury: użytkowanie terenów (ang. *land use*) oraz pokrycie terenu (ang. *land cover*). Nie są to jednakże pojęcia tożsame (Pelorosso i in. 2009). Użytkowanie stanowi wypadkową potrzeb ludności i dostępnych zasobów (Reigado 2000). Jest to sposób, w jaki człowiek wykorzystuje daną przestrzeń (Lechowski 2013). Związane jest ono z występowaniem poszczególnych funkcji na danym terenie (Lechowska 2022) i stanowi odzwierciedlenie zachodzącej w kraju dynamiki społeczno-gospodarczej (Cavaco i in. 2021). Pokrycie terenu odnosi się natomiast do możliwych do wyróżnienia w przestrzeni elementów o pewnych cechach fizjonomicznych (Lechowski 2013; Lechowska 2022). Łączy zatem naturalne elementy środowiska, takie jak lasy czy wody powierzchniowe, z kreowanym przez człowieka użytkowaniem terenu, między innymi w postaci zabudowy (Cihlar, Jansen 2001). O dychotomii tych pojęć świadczy możliwość różnych sposobów użytkowania tej samej formy pokrycia terenu. Łącznie stanowią natomiast zagospodarowanie terenu (Lechowska 2022).

Do analiz pokrycia i użytkowania terenu (ang. *Land Use Land Cover*; dalej: LULC) w ujęciu dynamicznym oraz rozwoju miast zastosowanie mają najczęściej dane teledetekcyjne, takie jak zdjęcia lotnicze i satelitarne (m.in. Herold i in. 2003, 2005; P. Cabral i in. 2005; Araya, Cabral 2010; Pham i in. 2011; Marraccini i in. 2015; Shukla, Jain 2019; Guilherme i in. 2022), oraz ich pochodne w postaci map pokrycia i użytkowania terenu. W Portugalii często wykorzystywanym źródłem są mapy użytkowania terenów – port. *Carta de Ocupação do Solo de Portugal* (COS) danych (m.in. Araya, Cabral 2010; Abrantes i in. 2016; Urbietta i in. 2019; Viana, Rocha 2020; Alves i in. 2022) sporządzane od 1990 roku przy użyciu rozdzielczości przestrzennej 1:25 000. W Polsce informacje na temat LULC zawiera Baza Danych Obiektów Topograficznych (BDOT). Odpowiada ona skali 1:10 000 i pozwala pozyskać informację na temat poszczególnych obiektów, w tym budynków. Ma to szerokie zastosowanie w badaniach związanych między innymi z rozwojem miast i rozpraszaniem zabudowy. Rzadko jest ona jednak stosowana do analiz pokrycia i użytkowania terenów, zwłaszcza w ujęciu dynamicznym. Dane te wykorzystał na przykład Ł. Lechowski (2013) dla obszaru położonego wokół autostrad. BDOT stosowana jest głównie do analiz statycznych, tj. odnoszących się do konkretnego punktu w czasie (por. Sudra 2020). Jest to jednak baza danych wyłącznie o zasięgu krajowym. W przypadku krajów europejskich stosowane są często bazy danych CORINE Land Cover (dalej: CLC) oraz Urban Atlas (dalej: UA) (por. tab. 4.) (m.in. Mrozik i in. 2012; Bieńkowska, Korpetta 2015; Triantakoustantis, Stathakis 2015; Korcelli i in. 2016; Meneses i in. 2018; Sudra

2020). Zasięg przestrzenny tych danych jest ogólnoeuropejski, co umożliwia prowadzenie analiz porównawczych dla kilku krajów. W niniejszej dysertacji, z uwagi na zasięg przestrzenny, analizy oparto o dane CLC dla lat 1990 i 2000 oraz dane UA dla lat 2006, 2012 i 2018.

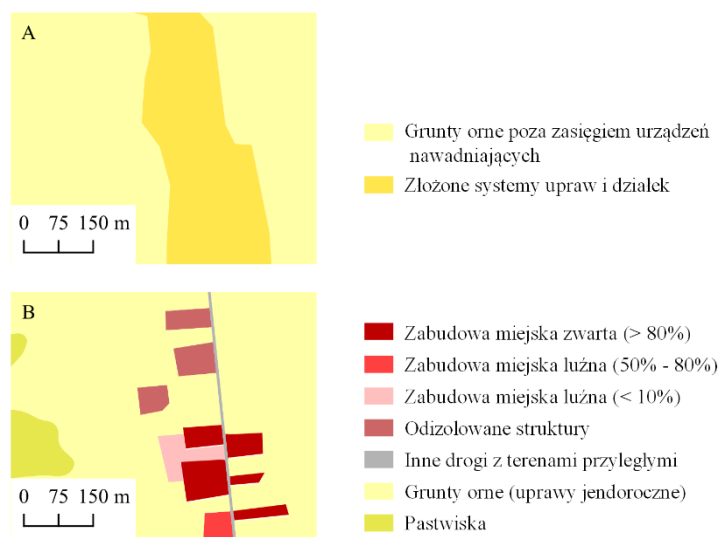
F. Aguilera-Benavente i in. (2014), analizując wzorce rozwoju miast w regionie Algarve w Portugalii, wykorzystali dwa zbiory danych – CLC oraz COS – w celu weryfikacji różnic we wzorcach w zależności od skali danych. Wyniki ich badań wykazały, że analizy prowadzone na podstawie danych CLC charakteryzowała stabilność wzorca, podczas gdy dane COS pozwalały na wykrycie dynamiki wzorców. Różnice pomiędzy danymi CLC a COS, zwłaszcza w kontekście lasów i heterogenicznych terenów rolnych, wykazały również badania B.M. Meneses i in. (2018).

Baza danych CORINE z założenia miała obejmować całą Europę, a nie poszczególne kraje. Baza ta zawiera zatem klasy pokrycia terenu, które łączą różne funkcje (Triantakou, Stathakis 2015). Widoczne jest to między innymi na terenach wiejskich, gdzie zabudowa mieszkaniowa często nie stanowi oddzielnej klasy, a jest niejako włączona na przykład do złożonych systemów upraw i działek (zob. ryc. 4). W danych CLC wyróżniono bowiem 44 szczegółowe klasy, spośród których tylko dwie odnoszą się do zabudowy miejskiej. Baza danych Urban Atlas została opracowana w bardziej szczegółowej skali niż CLC i COS (por. tab. 4), co wskazuje na jej przydatność w prowadzonych w niniejszej pracy badaniach.

W danych UA zidentyfikowanych zostało 20 różnych klas użytkowania terenów, w tym różne typy użytkowania/pokrycia terenu związane z terenami zurbanizowanymi. Należą do nich tereny aktywności gospodarczej, kopalnie, wyrobiska i budowy a także tereny komunikacyjne. W bazie tej wyróżnione zostały również tereny zielone i wypoczynkowe. Ponadto wydzielona klasa zabudowy miejskiej (*urban fabric*) podzielona została na 6 bardziej szczegółowych podklas według stopnia przepuszczalności gruntu. Obszary zabudowy miejskiej zostały podzielone na dwie główne kategorie: obszary zwarte (powierzchnia nieprzepuszczalna >80%) i luźne (powierzchnia nieprzepuszczalna <80%). Obszary luźne zostały następnie podzielone na cztery szczegółowe klasy: (1) gęsta zabudowa miejska, powierzchnia nieprzepuszczalna 50%-80%; (2) zabudowa miejska o średniej gęstości, powierzchnia nieprzepuszczalna 30%-50%; (3) zabudowa miejska o niskiej gęstości, powierzchnia nieprzepuszczalna 10%-30% oraz (4) zabudowa miejska o bardzo niskiej gęstości, powierzchnia nieprzepuszczalna < 10%. Ponadto, "odizolowane struktury", czyli małe skupienia zabudowy bądź pojedyncze budynki, zostały sklasyfikowane jako oddzielna

podklasa zabudowy miejskiej. Należy przy tym podkreślić, że „zabudowa miejska” nie dotyczy wyłącznie terenów miast. Jak wskazuje P. Sudra (2020), odnosi się ona do terenów wielofunkcyjnych, gdzie dominującą funkcją jest zabudowa mieszkaniowa. Widoczna jest ona zatem zarówno na terenach miejskich, jak i wiejskich, które stanowią duży udział miejskich obszarów funkcjonalnych.

Szczegółowość danych Urban Atlas pozwala zatem zidentyfikować zarówno obszary zabudowane na terenach miast, jak i na terenach wiejskich, gdzie gęstość zabudowy jest zdecydowanie niższa. Jest to kluczowa różnica w stosunku do danych pochodzących z bazy CORINE Land Cover, gdzie rozproszona zabudowa nie została zidentyfikowana. W przypadku analiz prowadzonych dla miejskich obszarów funkcjonalnych, które w swoich granicach obejmują zarówno obszary zwartej, jak i rozproszonej zabudowy (ryc. 4), zastosowanie danych Urban Atlas jest zatem uzasadnione.



Ryc. 4. Zabudowa mieszkaniowa na terenach wiejskich miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina według bazy danych CORINE Land Cover (A) i Urban Atlas (B)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Corine Land Cover i Urban Atlas.

Zestawienia danych o pokryciu terenu z ustaleniami polityki przestrzennej wybranych gmin obszaru metropolitalnego Poznania prowadzili K. Mroziak, M. Bossy i K. Zaręba (2012). Porównali oni powierzchnię istniejących terenów mieszkaniowych z planowanymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Wyniki ich badań potwierdziły przydatność bazy danych Urban Atlas do porównywania aktualnego zagospodarowania z ustaleniami studium.

Wadą danych Urban Atlas jest jednak ich zasięg przestrzenny, nieobejmujący całego terytorium poszczególnych krajów oraz ograniczenie do 3 zbiorów danych odpowiadających 3 okresom: 2006 rok, 2012 rok oraz 2018 rok. Dane za lata 1990 oraz 2000 przeanalizowano

zatem na podstawie bazy CORINE Land Cover, dla której dane zostały opracowane dla 5 lat referencyjnych: 1990, 2000, 2006, 2012 i 2018 (por. tab. 4). Chociaż na podstawie CORINE Land Cover trudno wnioskować, czy zabudowa jest uzupełniana lub czy widoczne jest jej rozproszenie (por. Sudra 2020), to dane te pozwalają określić pewne wzorce przestrzenne związane ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną.

Tab. 4. Bazy danych stosowane w analizach zmian pokrycia i użytkowania terenu dla Polski i Portugalii

Baza danych	Zasięg przestrzenny	Skala / rozdzielczość	Właściciel / dysponent	Zakres czasowy
Baza Danych Obiektów Topograficznych (BDOT)	Polska	1:10 000	Główny Urząd Geodezji i Kartografii	2014-2018 (coroczny)
Carta de Ocupação do Solo de Portugal (COS)	Portugalia	1:25 000 minimalny obszar kartowania: 1 ha	Direção-Geral do Território	1990, 2007, 2010, 2015, 2018
CORINE Land Cover (CLC)	Ogólnoeuropejski	1:100 000 minimalny obszar kartowania: 25 ha	European Environment Agency	1995, 2000, 2006, 2012, 2018
Urban Atlas (UA)	Ogólnoeuropejski, ograniczony do Larger Urban Zones	1:10 000 minimalny obszar kartowania: - dla klas miejskich: 0,25 ha - dla pozostałych klas: 1 ha	European Environment Agency	2006, 2012, 2018

Źródło: opracowanie własne.

Następnie przeanalizowano proponowaną strukturę funkcjonalno-przestrzenną w dokumentach planistycznych obowiązujących na terenie analizowanych miejskich obszarów funkcjonalnych. W Polsce dokumenty dedykowane miejskim obszarom funkcjonalnym – plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego oraz ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego – nie określają, lub robią to tylko częściowo, struktury funkcjonalno-przestrzennej rozumianej jako rozmieszczenie w przestrzeni różnych sposobów użytkowania przestrzeni, jak na przykład tereny mieszkaniowe. Zgoła odmiennie wygląda sytuacja w Portugalii, gdzie system planowania przestrzennego uwzględnia instrumenty pozwalające na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej na poziomie międzygminnym, zatem również w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Stanowią je dokumenty analogiczne do poziomu gminnego: plan ogólny, plan urbanizacyjny i plan szczegółowy. Są to jednak dokumenty fakultatywne, które nie znalazły dotychczas zastosowania w praktyce.

Analiza struktury wyznaczonej w dokumentach planistycznych została zatem dokonana w oparciu o dokumenty lokalne, sporządzane na poziomie gmin wchodzących w skład miejskich obszarów funkcjonalnych. Przeprowadzono kwerendę dokumentów planistycznych. Dla Portugalii były to plany ogólne gmin – dokumenty sporządzane obowiązkowo dla całego obszaru gminy, wiążące prawnie. W przypadku Polski dokumenty sporządzane obowiązkowo dla gminy w jej granicach administracyjnych – studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy – nie są aktami prawa miejscowego, jednak są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych.

Wybór studium gminnego zamiast planów miejscowych do przeprowadzenia analiz wynikał przede wszystkim z kwestii skali. Jak już wskazano, dane CLC odpowiadają skali 1:25 000, a dane UA skali 1:10 000. W Portugalii plany ogólne sporządzane są najczęściej w skali 1:25 000 – 1:10 000. W Polsce skala dokumentu ogólnogminnego jest podobna – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy odpowiada skali 1:5 000 – 1:25 000. Plany miejscowe są natomiast dużo dokładniejsze. Najczęściej opracowywane są w skali 1:1000. Są zatem bardziej szczegółowe od dostępnych danych o pokryciu terenu oraz analizowanych planów w Portugalii, co mogłoby powodować niedokładności przy ich porównywaniu. Ponadto, ustalenia studium gminnego są wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które gmina może, ale nie musi opracowywać. Jeśli w danej gminie widoczne jest jednak wysokie pokrycie planistyczne, wówczas ustalenia studium gminnego są wprowadzane w życie. Z uwagi na bardzo wysokie pokrycie planami miejscowymi obszaru badań można domniemywać, że ustalenia studium będą tam realizowane.

W przypadku Polski studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pozyskano bezpośrednio z urzędów poszczególnych gmin lub za pomocą Biuletynu Informacji Publicznej i Systemów Informacji Przestrzennej. Plany ogólne obowiązujące w Portugalii udostępnione zostały natomiast przez Komisję ds. Koordynacji i Rozwoju Regionalnego Centrum (port. *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro*). Korzystano również z Krajowego Systemu Informacji Terytorialnej, port. *Sistema Nacional de Informação Territorial*.

W celu określenia stopnia wpływu planowania przestrzennego na kształt tejże struktury, analiza dokumentów planistycznych dotyczyła wybranych dokumentów w tym okresie. Z uwagi na szczegółowość danych o pokryciu terenu, kluczowe były lata 2006-2018. Przyjęto zatem założenie, że na kształt struktury funkcjonalno-przestrzennej w 2006 roku wpływają

dokumenty przyjęte w poprzednim okresie, czyli około 2000 roku. Analogicznie postąpiono dla kolejnych lat. Wykaz przyjętych do analizy dokumentów przedstawiono w tab. 5.

W przypadku gminy Konopnica, oprócz SUIKZP przeanalizowano również ustalenia miejscowego planu ogólnego zagospodarowania. Pierwsze studium gminne zostało tu bowiem uchwalone dopiero w 2010 roku. Plan ogólny przeanalizowano również w gminie Piaski – studium zostało tu przyjęte w 2005 roku. Aby odtworzyć planowaną w 1999 roku strukturę funkcjonalno-przestrzenną gminy Piaski, w pierwszym etapie oparto się na ustaleniach planu ogólnego z 1988 roku⁵, a następnie wprowadzono ustalenia kolejnych zmian planu ogólnego uchwalonych w latach 1991-1999. Kilku ustaleń nie udało się jednak zidentyfikować. Ryc. 5 przedstawia fragmenty miejscowego planu ogólnego zagospodarowania z 1988 roku (A) i z 1999 roku (C) oraz jedną ze zmian wprowadzonych w 1995 roku (B). Podobny tok postępowania miał miejsce w przypadku gminy Konopnica.

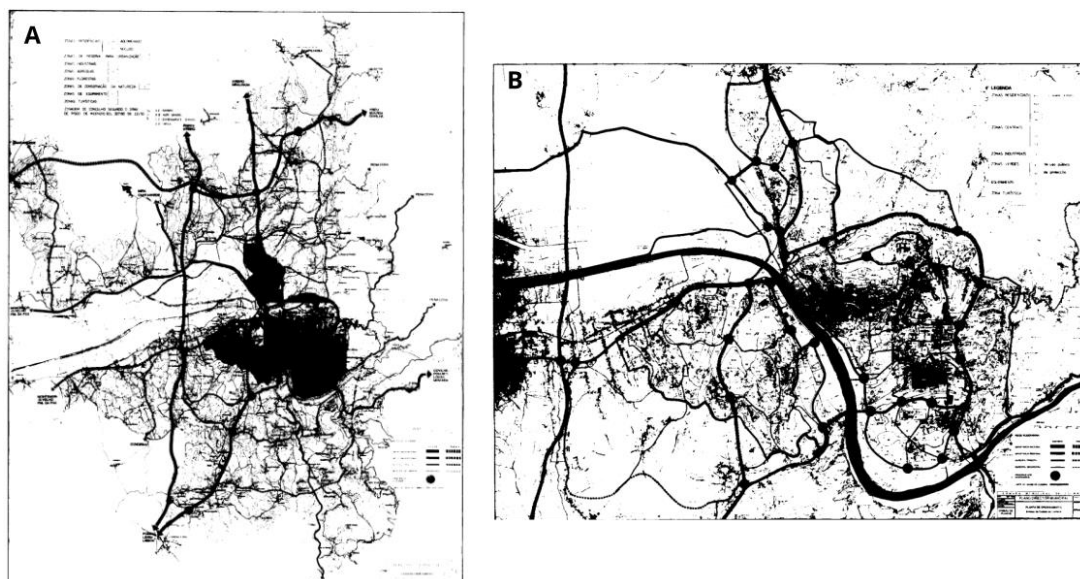


Ryc. 5. Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski: (A) 1988; (B) 1995, zał. Nr 9, 10, 11, 26; (C) 1999

Źródło: Urząd Gminy Piaski.

W przypadku Coimbrzy niska jakość pierwszego planu ogólnego z 1994 roku nie pozwalała na szczegółowe odczytanie rozmieszczenia poszczególnych stref. Na ryc. 6 przedstawiono oryginalny plan ogólny z 1994 roku dla całej gminy (A) oraz miasta Coimbra (B). Czytelność pierwszej zmiany planu (1997) pozwoliła już na odtworzenie ówczesnego podziału na poszczególne strefy dla terenów położonych poza miastem. Dopiero druga zmiana PDM, zatwierdzona w 2010 roku, pozwoliła na odczytanie rozmieszczenia poszczególnych stref miejskich.

⁵ Czytelne oznaczenia literowe pozwoliły na identyfikację terenów wskazanych w części tekstowej planu.



Ryc. 6. Plano Diretor Municipal de Coimbra, 1994: (A) gmina Coimbra, (B) miasto Coimbra

Źródło: Sistema Nacional de Informação Territorial.

Tab. 5. Wykaz analizowanych dokumentów planistycznych

Gmina	Rok	Uchwała
Lublin	2000	Uchwała Nr 359/XXII/2000 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina
	2011	Uchwała Nr 165/XI/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 30 czerwca 2011 w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin w rejonie ulic Nasutowskiej i Alei Spółdzielczości Pracy
	2014	Uchwała Nr 30/II/2014 Rady Miasta Lublin z dnia 23 grudnia 2014 roku w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin w rejonie ulic: Krakowskie Przedmieście, Kapucyńska, Prezydenta Gabriela Narutowicza, Peowiaków, Tadeusza Kościuszki
Konopnica	2002	Uchwała Nr III/39/2002 Rady Gminy Konopnica z dnia 30.12.2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica – Część Wschodnia
	2010	Uchwała Nr XLVI/252/10 Rady Gminy Konopnica z dnia 21.06.2010 roku w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopnica
Niemce	2002	Uchwała Nr III/25/2002 Rady Gminy Niemce z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce”
	2007	Uchwała Nr V/22/07 Rady Gminy Niemce z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce”
	2013	Uchwała Nr XXVII/236/2013 Rady Gminy Niemce z dnia 25.01.2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce
Piaski	1999	Uchwała Nr XI/80/99 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 21 października 1999 r. w sprawie zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
	2005	Uchwała Nr XXII/172/2005 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski

Piaski	2012	Uchwała Nr XX/137/2012 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie: uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
Coimbra	1997	Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/97. 1.ª alteração do Plano Diretor Municipal de Coimbra
	2010	Aviso n.º 6562/2010. 2.ª alteração do Plano Diretor Municipal de Coimbra
	2014	Aviso n.º 7635/2014. 1.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Coimbra
Condeixa-a-Nova	1994	Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/94. 1.ª publicação do Plano Diretor Municipal de Condeixa-a-Nova
	2015	Aviso n.º 11025/2015. 1.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Condeixa-a-Nova
Montemor-o-Velho	1998	Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/98. 1.ª publicação do Plano Diretor Municipal de Montemor-o-Velho
	2008	Aviso n.º 17238/2008. 2.ª alteração do Plano Diretor Municipal de Montemor-o-Velho
	2015	Aviso n.º 10379/2015. 1.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Montemor-o-Velho
Soure	2000	Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2000. 2.ª alteração do Plano Diretor Municipal de Soure
	2013	Aviso n.º 5281/2013. 3.ª alteração do Plano Diretor Municipal de Soure

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędów Gmin.

3.2. Metody badawcze

Badania przeprowadzone zostały z wykorzystaniem metody komparatystycznej, w oparciu o analizę porównawczą dwóch, omówionych wyżej, studiów przypadku, tj. Polski oraz Portugalii, ze szczególnym uwzględnieniem miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrzy. Metoda *case study* pozwala na dużą szczegółowość analiz (łączy podejście jakościowe i ilościowe) oraz umożliwia zrozumienie przyczyn zachodzenia poszczególnych zjawisk (Flyvbjerg 2011).

Postępowanie badawcze prowadzone było zarówno z wykorzystaniem analiz jakościowych, jak i ilościowych. Podejście jakościowe w kontekście badań nad systemami planowania przestrzennego pozwala na zrozumienie uwarunkowań legislacyjnych i proceduralnych – w tym również zachodzących w nich zmian – które określają możliwości kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej obszarów. W tym celu dokonana została analiza prawnoporównawcza. Stosując badania jakościowe przy analizach komparatystycznych należy wyraźnie wskazać zakres (kierunki) analizowanych aspektów systemów planowania przestrzennego, które stworzą ogólne ramy prowadzonych analiz. Kluczowe jest przy tym wskazanie zmian (trendów) zachodzących w danym systemie z zastosowaniem metody diachronicznej (Nadin i in. 2018). Analiza historyczna pozwala porównać zmiany jakie zachodziły w poszczególnych okresach w różnych krajach (Getimis 2012). Jak zauważa M.J. Nowak (2023), dobranie odpowiednich kryteriów do analizy

porównawczej zależy przede wszystkim od: (1) liczby państw poddanych analizie oraz (2) podobieństw analizowanych państw.

M. Reimer i in. (2014b) wskazują następujące kryteria analiz porównawczych: cele planowania przestrzennego, narzędzia planowania przestrzennego, skala (poziomy) planowania przestrzennego, aktorzy (podmioty) planowania przestrzennego oraz style planistyczne. M.J. Nowak (2023) wśród kryteriów służących analizie porównawczej wyróżnia natomiast strukturę rządu, szczebel władzy publicznej ustanawiający podstawy prawne planowania przestrzennego, kompetencje planistyczne poszczególnych szczebli administracji publicznej, główny podmiot planowania przestrzennego, rodzaj systemu planowania przestrzennego, zapewnienie integracji polityk rozwoju i planowania strategicznego oraz występowanie barier społecznych. E.A. Silva i R.A. Acheampong (2015), analizując systemy planowania przestrzennego, brali pod uwagę terminologię, strukturę rządu, kompetencje i instrumenty prawne oraz tradycje planistyczne. Podobnie V. Nadin i in. (2018) uwzględnili podczas badań z ekspertami z poszczególnych krajów terminologię związaną z planowaniem przestrzennym, uwarunkowania prawne, kompetencje planistyczne poszczególnych szczebli wraz ze wskazaniem odpowiednich instrumentów planowania przestrzennego, a także procedury związane z przydzieleniem prawa do zagospodarowania terenu oraz wpływ Unii Europejskiej.

W niniejszej dysertacji, obok metody komparatystycznej zastosowano również ujęcie diachroniczne, umożliwiające analizę zmian zachodzących w systemach planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii w latach 1926-2018. Wydzielono okresy w historii planowania przestrzennego, wskazując zachodzące w nich zmiany. Następnie dokonano analizy porównawczej obowiązujących w 2018 roku systemów, z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- struktura rządu;
- poziomy i podmioty planowania przestrzennego,
- główny podmiot planowania przestrzennego,
- instrumenty planowania przestrzennego;
- powiązanie z planowaniem społeczno-gospodarczym,
- rola planów zagospodarowania przestrzennego,
- instrumenty planowania przestrzennego dotyczące miejskich obszarów funkcjonalnych.

Sama analiza porównawcza systemów planowania przestrzennego nie jest, jednakże, wystarczająca. Istotne jest bowiem funkcjonowanie przyjętych w danych krajach rozwiązań w praktyce (Nadin i in. 2018). Rozstrzygającym kryterium efektywności systemu planowania

przestrzennego jest struktura zagospodarowania przestrzennego poszczególnych jednostek w ujęciu dynamicznym, tj. uwzględniająca zmiany zachodzące we wspomnianej strukturze (Gorzym-Wilkowski, Trykacz 2022). Chociaż, jak wskazują V. Nadin in. (2018), zbadanie stopnia wpływu instrumentów planistycznych na kształt danego obszaru jest trudne między innymi z uwagi na możliwe „wyprzedzanie” przez obecne zagospodarowanie ustaleń planów, to zbadanie powiązań między tymi kwestiami pozwala zrozumieć praktykę systemów planowania przestrzennego.

W tym celu konieczne jest porównanie określonej w instrumentach planowania przestrzennego struktury funkcjonalno-przestrzennej z jej rzeczywistym kształtem. Porównanie to należy wykonać w ujęciu dynamicznym, wskazując zachodzące zmiany. Do charakterystyki przestrzeni można wykorzystać metody ilościowe, które są często stosowane w badaniach rozwoju miast (m.in. Herold i in. 2003; Aguilera i in. 2011; Jain i in. 2011; Aguilera-Benavente i in. 2014; Debbage i in. 2017; Nong i in. 2018; Shukla, Jain 2019). Wykorzystywane są one również do analizy zmian pokrycia i użytkowania terenu (m.in. Cabral i in. 2005; Araya, Cabral 2010; Wu i in. 2011; Marraccini i in. 2015; Abrantes i in. 2016; Ferreira 2018) oraz rozlewania i rozpraszania zabudowy (m.in. Torrens 2008; Triantakoustantis, Stathakis 2015; Debbage i in. 2017; Sudra 2020). Metody ilościowe stosowane są również w ocenie efektywności planowania przestrzennego z wykorzystaniem narzędzi GIS i *conformance based approach* (m.in. Loh 2011; Alfasi i in. 2012; Abrantes i in. 2016; Bulti, Sori 2017).

Jako miernik efektywności przyjęto zmiany w zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą określoną w dokumentach planistycznych. Jak już wspomniano, ocena zgodności jest często stosowana w ocenie efektywności planowania przestrzennego (m.in. Alfasi i in. 2012; Abrantes i in. 2016; Bulti, Sori 2017; Kiessling, Pütz 2021). Wykorzystuje ona dostępne w oprogramowaniu GIS analizy nakładania (ang. *overlay analysis*). Analizy te wykonano dla danych wektorowych w oprogramowaniu QGIS z zastosowaniem narzędzia przecięcie (ang. *intersection*). Ocena zgodności ma jednak pewne ograniczenia. Kalibracja różnej jakości rastrowych dokumentów planistycznych i ich następna wektoryzacja obarczona jest pewną niedokładnością przestrzenną. Dane o pokryciu/użytkowaniu terenów nie zawsze w pełni odzwierciedlają również przewidywane w tych dokumentach funkcje terenów. Metoda ta pozwala jednak na zgeneralizowane określenie, na ile struktura funkcjonalno-przestrzenna analizowanych miejskich obszarów funkcjonalnych jest zgodna z wyznaczoną strukturą w dokumentach planistycznych, co może świadczyć o większej lub mniejszej efektywności planowania przestrzennego.

Istnieje wiele narzędzi służących badaniom wzorców rozwoju miast (Aguilera-Benavente i in. 2014). Jednym z nich są wskaźniki koncentracji/rozproszenia, takie jak entropia Shannona. Pozwalają one jednak jedynie określić, na ile struktura danego obszaru jest uporządkowana (Araya, Cabral 2010; Korcelli i in. 2016; Shukla, Jain 2019; Sudra 2020). Powszechnie stosowanym narzędziem są również metryki krajobrazowe (m.in. Luck, Wu 2002; Kozieł 2008; Wu i in. 2011; Pukowiec-Kurda, Sobala 2016) i metryki przestrzenne (m.in. Herold i in. 2003; Cabral i in. 2005; Huang i in. 2007; Jain i in. 2011; Pham i in. 2011; Aguilera-Benavente i in. 2014; Triantakostas, Stathakis 2015; Botequilha-Leitão, Díaz-Varela 2018; Shukla, Jain 2019). Pozwalają one na analizę struktury przestrzennej wraz z zachodzącymi w niej zmianami pod kątem jej kompozycji i konfiguracji (Cabral i in. 2013; Sudra 2020). Metryki określają bowiem nie tylko stopień fragmentacji struktury funkcjonalno-przestrzennej, ale również inne wzorce, jak między innymi złożoność kształtu czy też różnorodność tejże struktury (por. Reis i in. 2016).

Należy podkreślić, na co wskazuje również Aguilera i in. (2011), iż metryki krajobrazowe znajdują zastosowanie głównie w ekologii krajobrazu, która nie jest przedmiotem badań niniejszej dysertacji. Autorka posługiwać się będzie zatem terminem metryki przestrzenne, który jest bardziej ogólnym terminem. Metryki te zostały niejako zaadaptowane z ekologii krajobrazu i są stosowane m.in. w kontekście badań miejskich (Herold i in. 2003, 2005).

Metryki te to miary ilościowe pozyskane z cyfrowych analiz map tematycznych ukazujące heterogeniczność przestrzenną (Herold i in. 2003). Pozwalają na charakterystykę statystyk przestrzennych (Botequilha-Leitão, Díaz-Varela 2018) oraz zachodzących procesów miejskich i ich konsekwencji (Aguilera i in. 2011), zarówno w kontekście przestrzennym jak i czasowym (Herold i in. 2003; Araya, Cabral 2010). Zastosowanie metryk pozwala między innymi na zbadanie wzorców związanych z fragmentacją (rozproszeniem) czy bliskością pokrycia/użytkowania terenów (Cabral i in. 2013; Prastacos i in. 2017). Metryki te stanowią również przydatne narzędzie do oceny planowania przestrzennego i jego konsekwencji między innymi poprzez charakterystykę rozproszenia lub agregacji rozwoju przestrzennego (Aguilera i in. 2011), co stanowi istotny element niniejszej rozprawy doktorskiej.

W literaturze przedmiotu często podkreślana jest również przydatność metryk w planowaniu przestrzennym (np. Luck, Wu 2002; Jain i in. 2011; Shukla, Jain 2019). Mogą być one wykorzystywane między innymi do opisu wzorców czy też weryfikowania skuteczności zamierzeń planistycznych (Botequilha-Leitão i in. 2006). Chociaż Aguilera,

Valenzuela i Botequilha-Leitão (2011) podkreślają praktyczne zastosowanie metryk w ocenie efektywności planowania przestrzennego, to jest to jednak wciąż rzadko stosowane podejście.

Analiza metryk może być prowadzona dla: (1) całego obszaru (krajobrazu), niezależnie od klasy pokrycia i użytkowania terenu (2) na poziomie płatów, które stanowią obszary o jednorodnej aktywności, jak np. tereny mieszkaniowe oraz (3) klas płatów będących zbiorem terenów reprezentujących ten sam typ płatu (Herold i in. 2005; Botequilha-Leitão i in. 2006; Torrens 2008; Pham i in. 2011). Analizy prowadzone na poziomie krajobrazu mogą dostarczyć informacji na temat struktury funkcjonalno-przestrzennej, w tym m.in. różnorodności występujących funkcji na danym obszarze. Poziom klasy pozwala m.in. zweryfikować zmiany w powierzchni danej funkcji, a także jej fragmentację lub ciągłość. Metryki obliczane dla płatów są natomiast użyteczne między innymi przy analizach kształtu czy rozmiaru poszczególnych obszarów.

Metryk krajobrazowych, jak wykazały badania E. Uuemaa i in. (2009), są już setki i wciąż są one rozszerzane o nowe wskaźniki. Kluczowe jest zatem wybranie odpowiednich metryk zależnie od celu prowadzonych badań (por. Herold i in. 2005; Aguilera i in. 2011). Początkowo wytypowano 12 metryk, które zdaniem Autorki są najbardziej przydatne do osiągnięcia założonych w pracy celów. Są to najczęściej stosowane metryki w pracach dotyczących dynamiki rozwoju miast i wzorców czasowo-przestrzennych. Należały do nich:

- powierzchnia klasy (ang. *class area*, CA) (m.in. Herold i in. 2003; Araya, Cabral 2010; Pham i in. 2011; Paudel, Yuan 2012; Triantakostas, Stathakis 2015; Sudra 2020);
- procent krajobrazu (ang. *percentage of landscape*, PLAND) (m.in. Herold i in. 2005; Aguilera i in. 2011; Triantakostas, Stathakis 2015; Abrantes i in. 2016; Debbage i in. 2017; Sudra 2020);
- liczba płatów (ang. *number of patches*, NP) (m.in. Herold i in. 2003; Torrens 2008; Araya, Cabral 2010; Aguilera i in. 2011; Pham i in. 2011; Prastacos i in. 2017; Sudra 2020);
- zagęszczenie płatów (ang. *patch density*, PD) (m.in. Luck, Wu 2002; Aguilera-Benavente i in. 2014; Abrantes i in. 2016; Debbage i in. 2017; Prastacos i in. 2017; Sudra 2020);
- gęstość krawędzi (ang. *edge density*, ED) (m.in. Herold i in. 2003; Araya, Cabral 2010; Pham i in. 2011; Wu i in. 2011; Paudel, Yuan 2012; Aguilera-Benavente i in. 2014; Triantakostas, Stathakis 2015);
- średnia wielkość płatu (ang. *mean patch area*, AREA_MN) (m.in. Cabral i in. 2005; Botequilha-Leitão i in. 2006; Aguilera i in. 2011; Prastacos i in. 2017; Sudra 2020);

- zwartość (ang. *contagion*, CONTAG) (m.in. Herold i in. 2003; Torrens 2008; Araya, Cabral 2010; Wu i in. 2011; Prastacos i in. 2017; Statuto i in. 2019);
- zróżnicowanie granic (ang. *interspersion and juxtaposition index*, IJI) (m.in. Herold i in. 2005; Torrens 2008; Lowry, Lowry 2014; Marraccini i in. 2015);
- odległość najbliższego sąsiada (średnia arytmetyczna) (ang. *Euclidean nearest neighbour distance, mean*, ENN_MN) (m.in. Herold i in. 2003; Araya, Cabral 2010; Aguilera-Benavente i in. 2014; Abrantes i in. 2016; Sudra 2020);
- bogactwo płatów (ang. *patch richness*, PR) (m.in. Luck, Wu 2002; Botequilha-Leitão i in. 2006; Lowry, Lowry 2014);
- wskaźnik różnorodności Shannona (ang. *Shannon diversity index*, SHDI) (m.in. Torrens 2008; Wu i in. 2011; Marraccini i in. 2015; Prastacos i in. 2017; R. Ferreira 2018; Statuto i in. 2019; Guilherme i in. 2022).

Następnie, w toku analizy charakterystyki wskazanych metryk, dokonano ponownej selekcji i ostatecznie zastosowano 7 metryk przestrzennych (tab. 6). Ogólną strukturę funkcjonalno-przestrzenną pozwalają zobrazować CA oraz PLAND. Chociaż CA pozwala zobrazować zmianę w powierzchni poszczególnych klas, w tym na przykład terenów miejskich, to lepszym – relatywnym – wskaźnikiem przydatnym przy analizach porównawczych jest PLAND, który wskazuje udział procentowy poszczególnych klas (por. Sudra 2020). Wartości tego wskaźnika dostarczają istotne informacje nie tylko odnośnie rozwoju zabudowy mieszkaniowej, ale również o rzadziej występujących na danym obszarze klasach, jak na przykład terenach zielonych i wypoczynkowych (por. Botequilha-Leitão i in. 2006).

Do analiz poświęconych fragmentacji struktury funkcjonalno-przestrzennej można zastosować NP, PD oraz CONTAG. Wskaźniki te pozwalają również na ocenę rozproszenia i chaotyczności rozwoju, która możliwa jest również z wykorzystaniem ENN_MN. Odległość najbliższego sąsiada (średnia arytmetyczna) jest najprostszą miarą służącą zmierzeniu izolacji płatów, która pozostaje w rzeczywistych jednostkach odległości (Botequilha-Leitão i in. 2006; Sudra 2020). Pozwala określić odległość pomiędzy dwoma płatami w krajobrazie (Aguilera i in. 2011). Jego wysoka wartość wskazuje na przestrzenną izolację (Prastacos i in. 2017). Może być on stosowany przy określaniu rozproszenia zabudowy (por. Sudra 2020) lub w celu scharakteryzowania dostępności terenów rekreacyjnych dla mieszkańców. Może być obliczany zarówno na poziomie płatów, klas jak i całego krajobrazu. Należy jednak podkreślić, że wartości tego wskaźnika stanowią uśrednioną wartość, zatem nie jest to optymalny wskaźnik dla tych obszarów, gdzie rozkład nie jest normalny. Ponadto jest to wyłącznie miara odległości,

która nie uwzględnia takich barier jak autostrady czy rzeki. Nie wskazuje zatem tzw. funkcjonalnej odległości (por. Botequilha-Leitão i in. 2006).

CONTAG jest przydatnym wskaźnikiem przy określaniu wzorców przestrzenno-czasowych, gdyż pozwala między innymi określić ilościowo wzrost fragmentacji obszaru wraz z rozwojem zabudowy. Wskazuje prawdopodobieństwo wystąpienia tej samej klasy w sąsiednich pikselach (nie w płatach) przyjmując wartości od 0 do 100 (Botequilha-Leitão i in. 2006; Prastacos i in. 2017). Pokazuje zatem stopień przestrzennego zagregowania płatów (Wu i in. 2011) – czy dana klasa jest skupiona, czy rozproszona w wielu mniejszych obszarach. CONTAG, w odróżnieniu od ENN_MN, obliczany jest jednak wyłącznie na poziomie krajobrazu (Botequilha-Leitão i in. 2006). Wysokie wartości tego wskaźnika wskazują na obszary o przylegających do siebie dużych płatach, zaś niskie – o małych i rozproszonych płatach (Prastacos i in. 2017). Ponadto, obszar z przewagą funkcji rolniczej z kilkoma mniejszymi skupiskami innych funkcji terenu, w tym na przykład zabudowy mieszkaniowej, będzie prezentował wyższą wartość wskaźnika niż obszar o takiej samej liczbie klas, ale charakteryzujący się płatami o podobnej wielkości (Botequilha-Leitão i in. 2006). Podobnym wskaźnikiem jest IJI, który można interpretować podobnie, ale dla płatów zamiast pikseli (Torrens 2008; Reis i in. 2016).

Analizując przydatność ENN_MN, CONTAG oraz IJI do osiągnięcia zamierzonych w niniejszej dysertacji celów badawczych, wskazano na największą przydatność CONTAG. Celem pracy nie jest bowiem charakterystyka rozpraszania zabudowy mieszkaniowej, do czego przydatna jest odległość najbliższego sąsiada, a charakterystyka całej struktury funkcjonalno-przestrzennej. Uwzględniono również łatwość interpretacyjną. CONTAG, w odróżnieniu od IJI, został również wskazany przez A. Botequilha-Leitão (2006) jako jedna z podstawowych metryk przydatnych dla planistów.

Wartość liczby płatów w ramach danej klasy zwiększa się wraz z powstawaniem nowych, oddalonych obszarów o danej funkcji, np. nowych zabudowań mieszkaniowych rozdzielonych terenami rolnymi. Wskazuje to wówczas na wzrost fragmentacji. Zmniejszanie wartości tego wskaźnika może natomiast wskazywać na rosnącą zwartość/agregację danej funkcji. Sytuacja taka ma miejsce, gdy na przykład oddzielone wcześniej obszary zabudowy łączą się w jeden, spójny obszar (por. Reis i in. 2016). Nie jest to jednak optymalny wskaźnik do analiz porównawczych obszarów o różnej powierzchni – im większy krajobraz tym większe prawdopodobieństwo wyższej wartości tego wskaźnika. Problem ten normalizuje zagęszczenie płatów, które uwzględnia powierzchnię obszaru (por. Botequilha-Leitão i in. 2006).

W niniejszej pracy stosowany będzie zatem PD, nie zaś sam NP. Interpretacja tego wskaźnika jest analogiczna jak przy NP: wzrost wartości wskazuje na wzrost fragmentacji i rozproszenia danej funkcji.

Sam wskaźnik zagęszczenia płatów nie dostarcza jednak informacji o powierzchni płatów. Nie odnosi się również do ich przestrzennego rozmieszczenia. Jego uzupełnieniem są inne metryki na poziomie płata, jak na przykład średnia wielkość płata (por. Botequilha-Leitão i in. 2006). Jeśli jego wartość rośnie wskazuje to na agregację danej klasy. Spadek wartości sugeruje natomiast fragmentację danej funkcji poprzez na przykład powstawanie nowych, oddalonych obszarów zabudowy mieszkaniowej a nie powiększanie (uzupełnianie) istniejących terenów mieszkaniowych. Gęstość krawędzi pozwala natomiast określić ciągłość struktury funkcjonalno-przestrzennej. Jego wysoka wartość wskazuje na jej złożoność i „poszarpanie”, np. wraz z powstawaniem nowych terenów mieszkaniowych. Zmniejszanie się w czasie wartość ED może natomiast określać łączenie się oddzielonych wcześniej terenów tej samej funkcji w jedną całość (por. Reis i in. 2016).

Ocena różnorodności występujących i planowanych funkcji na danym obszarze możliwa jest poprzez zastosowanie PR i SHDI. PR informuje wyłącznie o skali różnorodności (liczbie klas), ale nie uwzględnia ich przestrzennego rozkładu (por. Botequilha-Leitão i in. 2006). SHDI pozwala natomiast nie tylko na wskazanie liczby klas, ale również proporcjonalnego rozkładu powierzchni między nimi (Wu i in. 2011). Przyjmuje wartość 0 dla obszarów jednorodnych i wzrasta wraz ze wzrostem różnorodności (Torrens 2008; Reis i in. 2016; Prastacos i in. 2017).

Tab. 6. Metryki przestrzenne stosowane w rozprawie doktorskiej

Wymiar zjawiska	Nazwa wskaźnika	Budowa wskaźnika (wzór)	Składowe wskaźnika	Jednostka pomiaru	Zakres
Struktura	Procent krajobrazu [PLAND]	$PLAND = P_i = \frac{\sum_{j=1}^n a_{ij}}{A} (100)$	P _i – proporcja krajobrazu zajmowana przez klasę/funkcję i a _{ij} – powierzchnia klasy/funkcji ij A – całkowita powierzchnia obszaru	%	0 < PLAND ≤ 100
Fragmentacja	Zagęszczenie płątów [PD]	$PD = \frac{n_i}{A} (10000) (100)$	n _i – liczba płątów tej samej lasy/funkcji A – całkowita powierzchnia obszaru	liczba płątów na 100 ha	PD ≥ 0
	Zwartość [CONTAG]	$CONTAG = \left[1 + \frac{\sum_{i=1}^m \sum_{k=1}^m \left[(P_i) \left(\frac{g_{ik}}{\sum_{k=1}^m g_{ik}} \right) \cdot \left(\ln(P_i) \left(\frac{g_{ik}}{\sum_{k=1}^m g_{ik}} \right) \right) \right] \right]}{2 \ln(m)} \right] (100)$	P _i – proporcja krajobrazu zajmowana przez klasę/funkcję i g _{ik} – liczba połączeń między pikselami klas/funkcji i,k – różna klasa/funkcja m – liczba klas/funkcji	%	0 < CONTAG ≤ 100
	Średnia wielkość płąta [AREA_MN]	$AREA_MN = \frac{\sum_{j=1}^n a_{ij}}{n_i} \left(\frac{1}{10000} \right)$	a _{ij} – powierzchnia płątu danej klasy/funkcji n _i – liczba płątów tej samej lasy/funkcji	ha	AREA_MN ≥ 0
Ciągłość	Zagęszczenie krawędzi [ED]	$ED = \frac{\sum_{k=1}^m e_{ik}}{A} (10000)$	e _{ik} – długość krawędzi danej klasy/funkcji na całym obszarze A – całkowita powierzchnia obszaru	m/km ²	ED ≥ 0
Różnorodność	Bogactwo płątów [PR]	$PR = m$	m – liczba klas/funkcji	liczba	PR ≥ 1
	Indeks różnorodności Shannona [SHDI]	$SHDI = - \sum_{i=1}^m (P_i \ln P_i)$	m – różna klasa/funkcja P _i – proporcja krajobrazu zajmowana przez klasę/funkcję	Informacja	SHDI ≥ 0

Źródło: opracowanie własne. Wykaz symboli oraz budowa wskaźnika według programu FRAGSTAT (McGarigal, Marks 1995).

Istnieją specjalne programy, które zawierają formuły umożliwiające obliczenie poszczególnych metryk. Najczęściej stosowane jest oprogramowanie *Fragstats* (m.in. Luck, Wu 2002; Herold i in. 2003; Araya, Cabral 2010; Pham i in. 2011; Wu i in. 2011; Lowry, Lowry 2014; Marraccini i in. 2015; Triantakostas, Stathakis 2015; Prastacos i in. 2017; Nong i in. 2018; Sudra 2020). Istnieją również rozszerzenia do oprogramowania ArcMap – *Patch Analyst* (m.in. Huang i in. 2007; Paudel i Yuan 2012; Vanderhaegen, Canters 2017) i *V-LATE* (m.in. Pukowiec-Kurda, Sobala 2016; Guilherme i in. 2022) oraz wtyczka do programu QGIS *LecoS-Landscape Ecology Statistics* (m.in. Mwalusepo i in. 2017; Statuto i in. 2019). W odróżnieniu od możliwości wspomnianych rozszerzeń/wtyczek, oprogramowanie *Fragstats* umożliwia obliczanie wszystkich wybranych metryk przestrzennych, a także obliczanie podstawowych statystyk opisowych, takich jak średnia (por. Botequilha-Leitão i in. 2006). W niniejszej dysertacji wykorzystano zatem *Fragstats 4.2* (McGarigal i in. 2023).

Obliczenia metryk przestrzennych wymagają odpowiedniego przygotowania danych źródłowych. W analizach porównawczych ważne jest zapewnienie porównywalnej rozdzielczości, jak również zakresu tematycznego (por. Wu i in. 2011). Metryki przestrzenne są bowiem wrażliwe na dokładność przyjętych klas pokrycia i użytkowania terenu (Shukla, Jain 2019). Szczegółowość danych Urban Atlas wskazuje, że dane te bardziej odpowiadają pokryciu terenu, aniżeli klasom użytkowania terenu. Aby uzyskać informacje o użytkowaniu terenów, które będą porównywalne z wyznaczoną w dokumentach planistycznych strukturą funkcjonalno-przestrzenną, konieczne było dokonanie rekasyfikacji oryginalnych klas, uzyskując w efekcie 9 uogólnionych klas użytkowania terenu: zabudowa miejska; tereny aktywności gospodarczej; kopalnie, wyrobiska i budowy; tereny komunikacyjne; tereny zielone i wypoczynkowe; tereny rolne; lasy i tereny (semi)naturalne; tereny podmokłe i tereny wód powierzchniowych. Analogiczny zabieg zastosowano odnośnie do danych CORINE Land Cover.

Pozyskane dokumenty planistyczne wymagały kalibracji a następnie wektoryzacji w celu eliminacji nieistotnych z punktu widzenia niniejszej dysertacji informacji, jak na przykład lokalizacji obiektów zabytkowych, oraz dokonania rekasyfikacji informacji o przeznaczeniu terenu. Zarówno w Polsce jak i w Portugalii nie mają one bowiem standardowej nomenklatury. Często różny jest też poziom dokładności poszczególnych klas (por. Cabral, Crespo 2012; Ciesielski, Będkowski 2014; Mięka 2016; Matuszko, Mikołajczyk 2021). Przeprowadzono zatem analizę semantyczną w celu uzyskania analogicznych 9 klas (tab. 7).

Tab. 7. Reklasyfikacja pokrycia terenów według bazy CORINE Land Cover i Urban Atlas oraz przeznaczenia terenów w dokumentach planistycznych

Reklasyfikacja	Pokrycie terenu		Dokumenty planistyczne	
	Urban Atlas	CORINE Land Cover	Polska: SUiKZP	Portugalia: PDM
Zabudowa miejska	1.1.1. Continous urban fabric 1.1.2. Dicontinuous urban fabric 1.1.3. Isolated structures	1.1.1. Continous urban fabric 1.1.2. Dicontinuous urban fabric	Tereny zabudowy mieszkaniowej Tereny zabudowy wielorodzinnej Tereny zabudowy wielorodzinnej istniejącej i planowanej w obowiązującym planie miasta Tereny zabudowy jednorodzinnej Tereny rozwojowe zabudowy jednorodzinnej Tereny zabudowy jednorodzinnej ist./planowane w obowiązujących planach miasta, gminy Kierunkowe strefy rozwoju zabudowy mieszkaniowej z usługami Tereny zabudowy mieszkaniowej z usługami Tereny zabudowy jednorodzinnej z usługami Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczeniem usług Zabudowa jednorodzinna z dopuszczeniem usług i funkcji składowo-magazynowych Tereny zabudowy zagrodowej Tereny zabudowy zagrodowej preferowane do przekształceń na zabudowę lotniskową i jednorodzinną Zabudowa zagrodowa z dopuszczeniem mieszkalnictwa jednorodzinnego i usług Tereny zabudowy zagrodowej wg obowiązującego planu miejscowego Tereny zabudowy zagrodowej na obszarach o walorach kulturowo-przyrodniczych Tereny rozwojowe zabudowy lotniskowej i jednorodzinnej Tereny rozwojowe zabudowy zagrodowej Tereny rozwojowe zabudowy zagrodowej (agroturystyki) i lotniskowej Tereny rozwojowe zabudowy lotniskowej i jednorodzinnej	Tereny zabudowy mieszkaniowej Tereny zurbanizowane Tereny zurbanizowane i przeznaczone do urbanizacji Tereny rezerwy mieszkaniowej Tereny centralne Granice miejskie Ośrodki wiejskie Tereny rozproszonej zabudowy Planowane tereny rozwoju

Reklasyfikacja	Pokrycie terenu		Dokumenty planistyczne	
	Urban Atlas	CORINE Land Cover	Polska: SUiKZP	Portugalia: PDM
			Tereny zabudowy zagrodowej z usługami Tereny zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej z usługami Tereny zabudowy osadnictwa wiejskiego z lokalizacją usług podstawowych Osadnictwo wiejskie wskazane do przekształceń w zabudowę mieszkaniową Tereny intensywnej urbanizacji Zabudowa mieszkaniowa intensywna – wielorodzinna Tereny ekstensywnej urbanizacji Zabudowa mieszkaniowa ekstensywna – jednorodzinna Tereny kierunkowego rozwoju miasta Obszary zdegradowanej zabudowy mieszkaniowej wymagające programów naprawczych Tereny zabudowy pensjonatowo-rezydencjonalnej Istniejąca zabudowa siedliskowa Tereny zabudowy rozproszonej	
Tereny aktywności gospodarczej	1.2.1 Industrial, commercial, public, military and private units	1.2.1 Industrial or commercial units	Tereny aktywizacji gospodarczej Obszary rozwoju aktywności gospodarczej - oferta inwestycyjna gminy Tereny pod obiekty powyżej 2000 m ² Obszary rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m ² , z uwzględnieniem korekty przebiegu głównych tras komunikacyjnych w niezbędnym zakresie Tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów Tereny baz, składów istniejące, wg obowiązujących planów miasta i gminy Tereny obiektów produkcyjnych, składowych istniejące, wg obowiązujących planów miasta i gminy	Tereny aktywności gospodarczej Tereny magazynów i usług Tereny przemysłowe Tereny infrastruktury logistycznej Tereny użytku specjalnego Tereny infrastruktury komunalnej Tereny użyteczności publicznej Tereny edukacji Tereny turystyczne Tereny centralne Tereny kultury

	Pokrycie terenu		Dokumenty planistyczne	
Reklasyfikacja	Urban Atlas	CORINE Land Cover	Polska: SUiKZP	Portugalia: PDM
			Tereny rozwojowe produkcyjno-usługowe Tereny/obiekty produkcyjne projektowane Przesył, składy, bazy Przemysł, składy bazy Przemysł lokalny Przemysł usługowy Tereny przemysłowe i rzemieślnicze Tereny produkcyjno-usługowe Tereny produkcyjne, przemysłowo-usługowe; bazy, składy Tereny zabudowy usługowej Tereny usług Tereny usług z zielenią towarzyszącą Tereny usług publicznych i komercyjnych Tereny usług publicznych istniejących Tereny usług publicznych istniejących, planowanych w planach miasta i gminy Tereny usług publicznych wraz z terenami obiektów produkcyjnych, składów i magazynów Tereny usług komercyjnych istniejących, planowanych w planach miasta i gminy Tereny rozwojowe usług komercyjnych i przedsiębiorczości z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej Tereny rozwojowe usług komercyjnych z dopuszczeniem funkcji produkcyjno-składowych Tereny rozwojowe usługowo-mieszkaniowe Kierunkowe strefy rozwoju lokalizacji usług komercyjnych i rzemiosła z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej Tereny usług z dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej Tereny doliny rzecznej z możliwością lokalizacji usług o charakterze ponadlokalnym, zieleni rekreacyjnej, wymagająca programów	

	Pokrycie terenu		Dokumenty planistyczne	
Reklasyfikacja	Urban Atlas	CORINE Land Cover	Polska: SUiKZP	Portugalia: PDM
			rewitalizacyjnych, z uwzględnieniem korekty przebiegu głównych tras komunikacyjnych w niezbędnym zakresie Tereny ośrodków produkcji rolnej Tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych Tereny obsługi ogrodniczej, rolnej i hodowlanej Tereny urzędzeń usługowych rolnictwa Tereny urzędzeń produkcji zwierzęcej Tereny urzędzeń obsługi rolnictwa Tereny urzędzeń obsługi handlu hurtowego (Lubelska Giełda Rolno-Ogrodnicza) Tereny usług rolniczych: obiekty usługowe Tereny usług rzemiosła Tereny usługowo-mieszkaniowe Tereny usług administracji Tereny usług zdrowia Tereny usług ochrony zdrowia Tereny usług oświaty i wychowania Tereny usług kultury Tereny usług kultury i innych Tereny usług oświaty i kultury Tereny usług handlu Tereny usług handlu detalicznego Tereny usług handlu i rzemiosła Tereny usług handlu, gastronomii i rzemiosła Tereny usług handlu i innych Tereny usług gastronomii Tereny usług rzemiosła Tereny rozwoju rekreacji i turystyki Tereny usług turystyki Tereny usług turystyki i wypoczynku Tereny usług innych Urządzenia obsługi rekreacji i turystyki Tereny rozwoju rekreacji i turystyki	

	Pokrycie terenu		Dokumenty planistyczne	
Reklasyfikacja	Urban Atlas	CORINE Land Cover	Polska: SUiKZP	Portugalia: PDM
			Tereny rozwoju rekreacji, sportu i turystyki Tereny usług turystyki wraz z terenami zabudowy pensjonatowej Tereny zabudowy pensjonatowej Tereny wojskowe Tereny urządzeń elektroenergetycznych Tereny urządzeń telekomunikacyjnych Stacje redukcyjno-pomiarowe gazu Urządzenia infrastruktury technicznej Infrastruktura techniczna - energetyka i telekomunikacja Infrastruktura techniczna - gospodarka wodno-ściekowa i odpadami Zakład gospodarowania odpadów Tereny wysypiska śmieci Tereny oczyszczalni ścieków Tereny urządzeń odprowadzania ścieków Teren przewidziany pod przesył i oczyszczanie ścieków Tereny obsługi komunikacji Tereny obsługi komunikacji samochodowej Urządzenia obsługi motoryzacji Tereny specjalne	
Kopalnie, wyrobiska i budowy	1.3.1. Mineral extraction and dump sites 1.3.3. Construction sites 1.3.4. Land without current use	1.3.1. Mineral extraction sites 1.3.2. Dump sites 1.3.3. Construction sites	Tereny eksploatacji surowców mineralnych – kopalnia piachu Tereny przemysłowej eksploatacji surowców mineralnych Tereny eksploatacji surowców mineralnych istniejące, wg obowiązującego planu gminy	Tereny zasobów geologicznych Tereny eksploatacji zasobów geologicznych Tereny przemysłu wydobywczego
Tereny komunikacyjne	1.2.2. Road and rail network and associated land 1.2.3. Port areas 1.2.4. Airports	1.2.2. Road and rail network and associated land 1.2.3. Port areas 1.2.4. Airports	Drogi Kolej Trakcja kolejowe - dworce Tereny obsługi komunikacji Tereny zieleni izolacyjnej	Sieć drogowa Sieć kolejowa Tereny infrastruktury lotniczej

	Pokrycie terenu		Dokumenty planistyczne	
Reklasyfikacja	Urban Atlas	CORINE Land Cover	Polska: SUIKZP	Portugalia: PDM
			Tereny zieleni izolacyjnej wzdłuż zabudowy mieszkaniowej Tereny zieleni izolacyjnej wzdłuż zabudowy usługowej	
Tereny zielone i wypoczynkowe	1.4.1. Green urban areas 1.4.2. Sport and leisure facilities	1.4.1. Green urban areas 1.4.2. Sport and leisure facilities	Tereny zieleni publicznej Urządzenie zieleni publicznej Tereny zieleni urządzonej Tereny zieleni parkowej Zieleń urządzona, parki Tereny zieleni publicznej, parkowej, urządzonej Parki i ogrody w zespołach dworskich i pałacowych Zespół dworsko pałacowy w Motyczu Zieleń pomiędzy terenami zurbanizowanymi Doliny rzeczne Tereny usług sportu Tereny sportu i rekreacji Tereny lokalizacji funkcji sportowo-rekreacyjnych Tereny sportowo-rekreacyjne istniejące / wg obowiązujących planów miasta i gminy Tereny stadnin koni Projektowany skansen Tereny zabudowy lotniskowej Tereny ogrodów działkowych Tereny lotniska Cmentarze Cmentarz żydowski Tereny zieleni cmentarnej Teren istniejącego cmentarza parafialnego Powiększenie cmentarza parafialnego wg planu miasta	Tereny zieleni Tereny zieleni miejskiej Tereny zieleni ochronnej Tereny sportu i rekreacji Tereny turystyczne
Tereny rolne	2.1. Arable land (annual crops) 2.2. Permanent crops 2.3. Pastures	2.1. Arable land 2.2. Permanent crops 2.3. Pastures 2.4. Heterogenous agricultural areas	Tereny rolne Tereny upraw polowych Tereny upraw polowych objęte zakazem zabudowy Tereny upraw polowych i ogrodnich Uprawy ogrodnicze z dopuszczeniem zabudowy	Tereny rolne Tereny rolne i inne Tereny produkcji rolnej Przyległa strefa ograniczonego rozwoju Tereny naturalne

	Pokrycie terenu		Dokumenty planistyczne	
Reklasyfikacja	Urban Atlas	CORINE Land Cover	Polska: SUiKZP	Portugalia: PDM
	2.4. Complex and mixed cultivation 2.5. Orchads		Tereny łąk Tereny łąk i pastwisk Tereny łąk i pastwisk objęte zakazem zabudowy Tereny łąkowo-pastwiskowe i dolinne chronione przed ornym użytkowaniem i zabudową Tereny łąk, łęgów i pastwisk Tereny sadów Tereny produkcji rolnej bez prawa nowej zabudowy Tereny upraw rolniczych/strefy intensywnej produkcji rolniczej Użytki zielone / tereny narażone na niebezpieczeństwo powodzi Ekotony polno-leśne i polno-łąkowe – wykluczone z nowej zabudowy	Tereny naturalne - Paúl de Arzila
Lasy i tereny (semi)naturalne	3.1. Forests 3.2. Herbaceous vegetation associations 3.3. Open space with little or no vegetation	3.1. Forests 3.2. Scrub and/or herbaceous vegetation associations 3.3. Open spaces with little or no vegetations	Tereny lasów Zasoby leśne Lasy (ze strefą 30m objętą zakazem nowej zabudowy) Tereny wskazane do zalesień Dolesienia, zadrzewienia, zakrzaczenia Parki leśne Zieleń leśna parkowa z ograniczonym dopuszczeniem zabudowy pensjonatowej lub jednorodzinnej	Tereny leśne Tereny naturalne – lasy Tereny naturalne Leśne obszary produkcyjne Obszary ochrony przyrody Tereny ochronne <i>Paúl da Madriz</i> Obszary ochrony krajobrazu Wielofunkcyjne obszary rolnicze i leśne Tereny rolno-leśne Tereny spalone w wyniku pożarów
Tereny podmokłe	4. Wetlands	4. Wetlands	-	Tereny naturalne - <i>Paúl de Arzila</i> Centralna część <i>Paúl da Madriz</i>
Tereny wód powierzchniowych	5. Water	5. Water bodies	Tereny wód powierzchniowych Stawy Proponowany zbiornik wodny Rzeki i wody otwarte Wody otwarte Zbiorniki wody otwarte	Tereny naturalne – rzeki Tereny naturalne – wody powierzchniowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urban Atlas, CORINE Land Cover oraz dokumentów planistycznych.

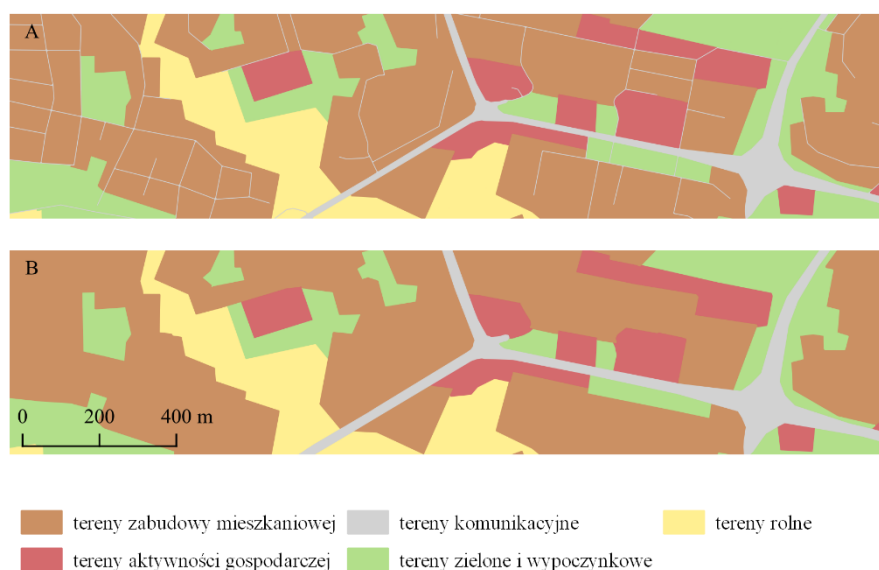
Przestrzeń ma często charakter wielofunkcyjny, a przy określaniu jej użytkowania lub przeznaczenia wskazuje się na jej główny charakter (por. Vanderhaegen, Canters 2017). Widoczne jest to zwłaszcza na terenach zurbanizowanych, gdzie na przykład tereny osiedli mieszkaniowych nie obejmują wyłącznie zabudowań mieszkalnych, ale również usługi, tereny zielone czy komunikacyjne. W oryginalnych danych Urban Atlas każdy blok miejski stanowi oddzielny obszar użytkowania terenu. Tereny antropogeniczne – zabudowa miejska, tereny aktywności gospodarczej oraz kopalnie, wyrobiska i budowy – są często rozdzielone drogą pomimo przynależności do tej samej klasy pokrycia terenu. Drogi te nie stanowią tu oddzielnej funkcji, a wchodzą niejako w skład konkretnego użytkowania. Przykładem są tu osiedla zabudowy mieszkaniowej, na których występujące drogi nie stanowią bariery, a zapewniają komunikację w ramach danego obszaru. Drogi te stanowią tu niejako funkcję uzupełniającą. Należy jednak odróżnić wspomniane drogi od głównych dróg stanowiących już wyraźne bariery pomiędzy poszczególnymi terenami.

Problem ten dostrzegli P. Prastacos i in. (2017), omawiając przydatność danych Urban Atlas przy obliczaniu metryk przestrzennych na przykładzie greckich miast. Położyli oni nacisk na ciągłość użytkowania gruntów, a nie na rozmieszczenie danej klasy w wielu mniejszych obszarach. Zastosowali oni agregację sąsiednich bloków o tym samym użytkowaniu terenu w jeden większy blok. Wykorzystali do tego narzędzie „*Aggregate polygons*” dostępne w oprogramowaniu ArcGis firmy ESRI. Narzędzie to łączy dwa poligony o tym samym przeznaczeniu, przy założeniu, że nie są one oddzielone odległością większą niż ustalona. Wspomniani autorzy przyjęli odległość agregacji 20 metrów, co skutkowało pozostawieniem głównych terenów komunikacyjnych (drog, linii kolejowych, lotnisk) jako barier funkcjonalnych przy jednoczesnej eliminacji mniejszych dróg stanowiących wspomnianą funkcję uzupełniającą. Poligony tej samej klasy użytkowania położone po bokach drogi mniejszej niż 20 metrów zostały połączone w jeden większy poligon, a dzielący je wcześniej odcinek drogi został przeklasyfikowany do tej samej klasy.

W niniejszej dysertacji rozważano kilka odległości agregacji: 20 metrów, wzorem analiz prowadzonych przez P. Prastacos i in. (2017), 10 metrów, 7 metrów i 5 metrów. W analizowanych obszarach odległość 20 metrów pomija jednak nie tylko drogi lokalne, ale również ważniejsze ciągi komunikacyjne, jak na przykład w Polsce drogi wojewódzkie i powiatowe. Podobny efekt widoczny był przy agregacji dla progu 10 metrów. Odległość

5 metrów była natomiast zbyt mała – wiele lokalnych dróg, w tym również dojazdowych – pozostawało niezagregowanych.

W Polsce zgodnie z § 17 ust. 1 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury...*, Dz. U. 2022 poz. 1518) „szerokość pasa ruchu na jezdni z co najmniej dwoma pasami ruchu” dla drogi zbiorczej⁶ wynosi standardowo 3 metry, z dopuszczeniem jego poszerzenia do 3,25 lub 3,5 metra, a w trudnych warunkach zawężenia do 2,75 metra. W Portugalii minimalna szerokość pasa ruchu regulowana na przykład w planie ogólnym Coimbrzy z 2017 roku została ustalona na 3,25-3,5 metra. Przyjęto zatem założenie, że jako funkcja uzupełniająca mogą być traktowane drogi o szerokości mniejszej niż 7 metrów. W narzędziu *Agregate polygons* możliwe jest również wskazanie barier, czyli obiektów pomijanych podczas agregacji. Za bariery te, niezależnie od szerokości, wskazano wody powierzchniowe. Zagregowane dane zostały następnie zweryfikowane, aby zniwelować ewentualne błędy powstałe przy zautomatyzowanej agregacji (ryc. 7). Dane pochodzące z bazy CORINE Land Cover nie wymagały agregacji.



Ryc. 7. Pokrycie terenu na w rdzeniu miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina przed agregacją (A) oraz po agregacji danych (B)

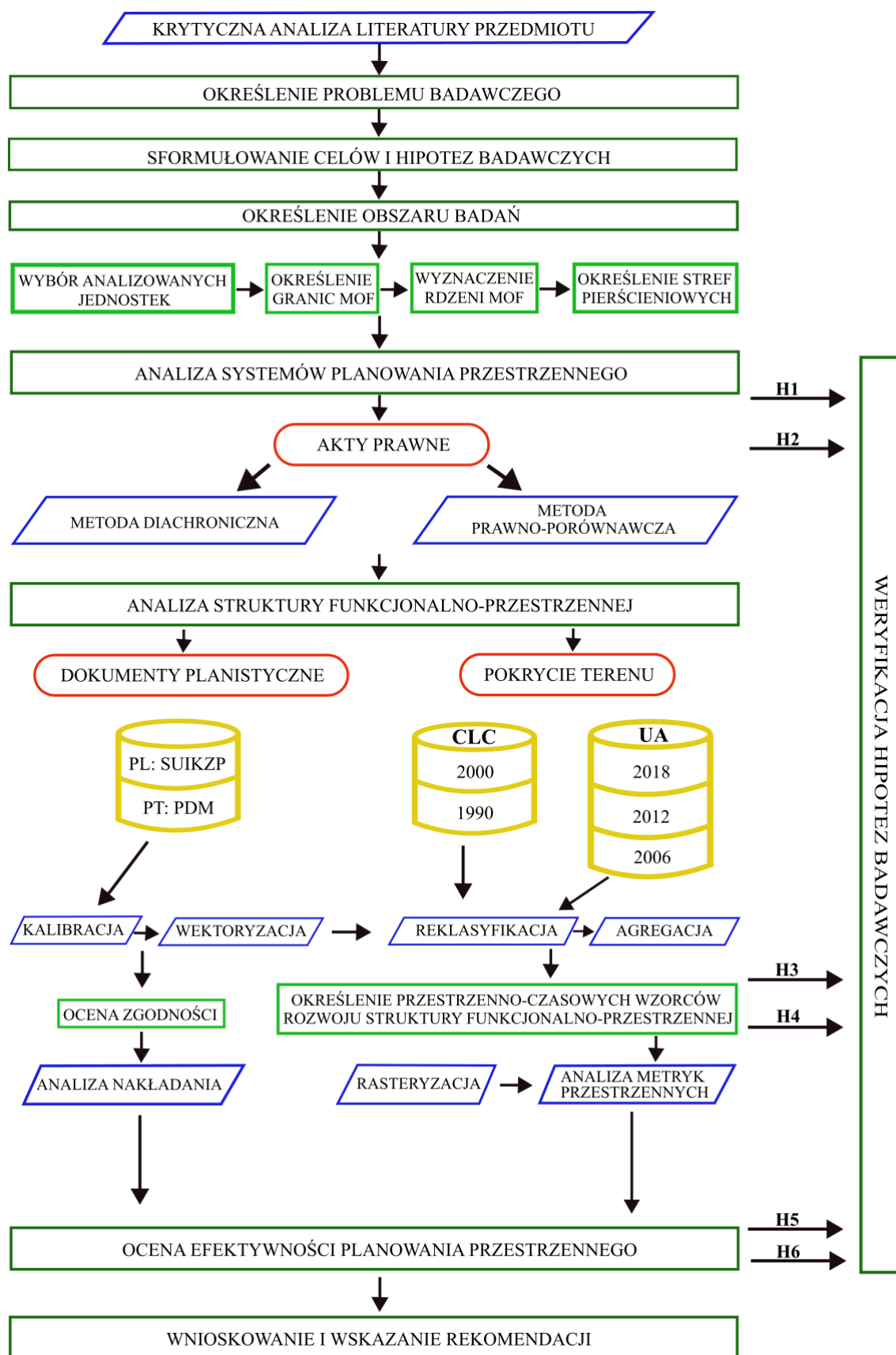
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Urban Atlas 2018*.

⁶ Drogi zbiorcze standardowo mają status drogi powiatowej, a w trudnych warunkach drogi wojewódzkiej. Drogi gminne najczęściej są drogami klasy lokalnej lub dojazdowej, chociaż dopuszcza się tu również drogi zbiorcze, główne i główne ruchu przyspieszonego (§ 12 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, Dz.U. 2022 poz. 1518).

Analizowane dokumenty planistyczne nie posiadają jednolitego poziomu szczegółowości we wszystkich gminach. W przypadku studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w niektórych jednostkach administracyjnych widoczne jest włączanie mniejszych dróg do głównego przeznaczenia terenu (np. zabudowy wielorodzinnej), podczas gdy w innych drogi te są również wyszczególniane. W Portugalii plany ogólne gmin uwzględniają najczęściej jedynie główne ciągi komunikacyjne. Aby uzyskać porównywalność danych o pokryciu/użytkowaniu terenów ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną wyznaczoną w dokumentach planistycznych przeprowadzono zatem agregację danych planistycznych z wykorzystaniem omówionego wyżej narzędzia *Aggregate polygons* przy analogicznych ustawieniach jak w przypadku danych pochodzących z bazy Urban Atlas.

Metryki przestrzenne są również zależne od przyjętej skali. Nie jest możliwe prowadzenie analiz porównawczych np. dla zagęszczenia pól przy różnych rozdzielczościach danych (por. Botequilha-Leitão i in. 2006). Konieczne było zatem odpowiednie dobranie rozdzielczości przestrzennej pozwalającej na osiągnięcie wyznaczonych w pracy celów (por. Wu i in. 2011; Triantakou, Stathakis 2015). Większa szczegółowość map umożliwia zidentyfikowanie dokładniejszych wzorców. Z uwagi, że w oprogramowaniu *Fragstats* możliwa jest analiza wyłącznie danych rastrowych, zagregowane dane zostały poddane rasteryzacji. Kluczowe było przy tym odpowiednie dobranie rozmiaru komórki. Jeśli jest on zbyt duży w stosunku do oryginalnych danych wektorowych może powodować błędy zwłaszcza w liniowych elementach struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Uproszczony schemat całej procedury badawczej został przedstawiony na ryc. 8. Zielonym kolorem oznaczono kolejne etapy, pomarańczowym i żółtym źródła danych, zaś niebieskim stosowane metody badawcze. SUIKZP oznacza studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; PDM – plan ogólny; CLC – CORINE Land Cover; UA – Urban Atlas.



Ryc. 8. Uproszczony schemat procedury badawczej

Źródło: opracowanie własne.

W rozdziale II dokonano przeglądu literatury przedmiotu, skupiając się na trzech głównych zagadnieniach: mieście, jego obszarach oddziaływania (w tym miejskich obszarach funkcjonalnych) oraz mechanizmach kształtowania rozwoju przestrzennego. Dokonano w nim przeglądu literatury światowej, ze szczególnym uwzględnieniem polskiego oraz portugalskiego dorobku. Przedstawione rozważania przybliżyły kontekst teoretyczny analizowanych zagadnień. Wyjaśniono terminy związane z podmiotem, jak i przedmiotem badań. Przybliżono również wybrane delimitacje, które rozważane były przy wyborze granic obszarów stanowiących studium przypadku. Dla szerszego kontekstu podjętych badań, przedstawiono również problemy i wyzwania, jakie widoczne są na tych terenach. Omówiono także sposoby zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi pod kątem możliwości prowadzenia w nich polityki przestrzennej i planowania przestrzennego.

Uwarunkowania krajowe Polski i Portugalii zostały przybliżone w rozdziale III. Skuteczność polityki miejskiej (jak również, zdaniem Autorki, planowania przestrzennego) zależy m.in. od uwarunkowań historycznych (por. Cunha i in. 2020). Stąd też analiza porównawcza Polski i Portugalii, w kontekście historycznym, jest uzasadniona. Istotnym dla tematyki niniejszej pracy jest podział administracyjny analizowanych krajów. System planowania przestrzennego zależy bowiem w dużej mierze od jednostek rządowych i samorządowych. Podział ten determinuje niejako kształt systemu planowania przestrzennego (Kafka 2020; Gorzym-Wilkowski, Trykacz 2022) i stanowi ramy instytucjonalne dla zarządzania miejskiego (Silva 2017). W ramach tego rozdziału, poza charakterystyką uwarunkowań geograficznych, struktury podziału administracyjnego oraz sytuacji społeczno-ekonomicznej w Polsce i Portugalii starano się przybliżyć podobieństwa i różnice w omawianych uwarunkowaniach.

Regulacje prawne – ich historia oraz obecne przepisy – są kluczowe dla kształtu struktury funkcjonalno-przestrzennej jednostek oraz ich rozwoju (Gorzym-Wilkowski, Trykacz 2022). W ramach IV rozdziału scharakteryzowano zatem historię ewolucji systemów planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii oraz obowiązujące do 2018 roku uwarunkowania prawne. Dokonano także analizy porównawczej omawianych systemów planistycznych, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań instytucjonalno-prawnych w zakresie kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej w analizowanych krajach.

Rozdział V poświęcony został wybranym studiom przypadku w Polsce i Portugalii. Przedstawiono w nim wyniki badań ilościowych, w tym zmiany zachodzące w przestrzenno-czasowych wzorcach rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej Lublina i Coimbrы i ich

miejskich obszarów funkcjonalnych. Na wstępie omówiono zasięg przestrzenny prowadzonych analiz. Następnie dokonano analizy rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej na podstawie baz danych o pokryciu terenu. Szczególne znaczenie z punktu widzenia niniejszej dysertacji miała fragmentacja i różnorodność tejże struktury.

W rozdziale VI dokonano oceny stopnia wpływu planowania przestrzennego na kształt struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimby. W pierwszym etapie przeanalizowano zmiany w kierunkach rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej na podstawie dokumentów planistycznych sporządzanych na poziomie lokalnym. Badania te przeprowadzono dla wybranych gmin analizowanych miejskich obszarów funkcjonalnych. Następnie podjęto próbę określenia zgodności zachodzących w rzeczywistości zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą określoną w wybranych dokumentach planistycznych. W końcowym etapie dokonano analizy porównawczej.

Rozdział II

Podstawy teoretyczne

1. Miasto

1.1. Definicja miasta

Termin „miasto” wydaje się być na tyle oczywistym, że nierzadko nie oczekuje się jego uściślenia. Zdawać by się mogło, że pojęcie to jest stosunkowo proste do określenia (Barata Salgueiro 1992). Miasta stanowią jednak obszary charakteryzujące się dużą dynamiką w czasie oraz znacznym zróżnicowaniem przestrzennym, przez co stały się istotnym polem zainteresowania wielu badaczy z różnych dyscyplin naukowych. Próba definiowania miasta podejmowana była w literaturze niejednokrotnie. Podejście do jednostek miejskich okazuje się jednak być zróżnicowane. Jak podkreśla T. Kudłacz (2018), jedni za miasto przyjmują konkretny obszar, adekwatnie do obowiązującego ustawodawstwa, zaś inni twierdzą, iż jest to jednostka zbyt złożona, aby możliwe było jej precyzyjne zdefiniowanie.

Podejście do miast oraz terenów zurbanizowanych zmienia się wraz z upływem czasu (Czornik 2008; Szymańska 2013). Zauważają to m.in. A. J. Scott i F. Moulaert (1997), według których każde pokolenie definiuje wspomnianą problematykę w nawiązaniu do obecnej (ówczesnej) sytuacji, w tym społecznej czy politycznej. Zróżnicowanie postrzegania miast widoczne jest także w ramach danej epoki – na przykład w średniowieczu pod pojęciem „miasto” rozumiane były tereny otoczone murami miejskimi. Jak wskazuje R. Maunier (1910), morfologiczne cechy nie są jednak uniwersalne. Jednym z jego argumentów jest fakt, że chociaż dawniej miasta definiowane były właśnie m.in. jako obszary otoczone murami/fortyfikacjami (co odróżniało je od obszarów wiejskich), nie miało to jednak odzwierciedlenia w każdym rejonie geograficznym oraz we współczesnych miastach. Koncentracja zabudowy czy charakterystyczny krajobraz miejski wciąż jednak stanowią pewien wyznacznik miejskości (por. George 1956; Kiełczewska-Zaleska 1972; Regulski 1986; Czornik 2008; Szymańska 2013).

Wspomniana dychotomia miasto-wieś widoczna jest także w innych kryteriach. Często przywoływany jest tu aspekt ekonomiczny i socjologiczny. Ekonomiczny dotyczy różnicy w rodzaju prowadzonej działalności – tereny wiejskie, w odróżnieniu od miast, charakteryzują się głównie rolnictwem. W miastach widoczna jest większa dywersyfikacja

struktury zawodowej mieszkańców. W kontekście socjologicznym natomiast, ludność miejska i wiejska prowadzi zróżnicowany tryb życia (por. George 1956; Kiełczewska-Zaleska 1972; Roxo Mateus 1991; Barata Salgueiro 1992; Pumain 2004; Czornik 2008; Szymańska 2013). Widoczne jest również kryterium prawno-administracyjne: w dyskursie naukowym pod pojęciem miasta często rozumiano taki typ osiedla, który ustawowo uzyskał inny status prawny niż osiedla wiejskie (por. Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977; Barata Salgueiro 1992; Stanny i in. 2016).

Struktura prawna związana jest ze statusem administracyjnym danej jednostki (Chmielewski 2001). Dla celów administracyjnych czy statystycznych istotna jest definicja określająca pewne jednostki jako „miasta”. Nie ma jednak jednej, uniwersalnej definicji obowiązującej na całym świecie. Również na gruncie europejskim, pomimo wielu podobieństw, widoczne są zróżnicowania i niemożliwym wydaje się być stworzenie jednej międzynarodowej definicji (Jałowiecki, Szczepański 2002; Pumain 2004).

W poszczególnych krajach świata zauważalne są jednak dwa podstawowe wskaźniki uwzględniane w definicjach miasta, tj. liczba mieszkańców oraz funkcja administracyjna. Często podstawą definiowania miasta jest też nadanie tym jednostkom oficjalnego statusu miasta, niejednokrotnie według liczby ludności oraz działalności pozarolniczej. Wskaźniki te przyjmują jednak, zależnie od regionu, zróżnicowane wartości – w Peru za miasto uznaje się jednostkę, którą zamieszkuje 100 osób, podczas gdy w Austrii liczba ludności musi wynosić aż 50 razy więcej (por. Szymańska 2013). Na problem tej dużej amplitudy przy wymaganej liczbie ludności wskazują m.in. F. Mafra i J.A. Silva (2004). Podkreślają oni również wewnętrzne, krajowe zróżnicowanie przy administracyjnej klasyfikacji, gdzie miastem może być jednocześnie jednostka licząca niewiele ponad 1 000 mieszkańców, jak i ponad 500 tys. (jak to ma miejsce np. w Portugalii).

Zróżnicowanie definicyjne widoczne jest zatem już na poziomie prawnym, gdzie uwzględniane są wielorakie wskaźniki, m.in. liczba ludności, gęstość zaludnienia czy infrastruktura techniczna, których wartości nie są jednolite. Generuje to problemy porównawczych analizach statystycznych na poziomie międzynarodowym (por. Pumain 2004; Karwińska, Brzosko-Sermak 2014).

Zgodnie z definicją EUROSTATu („EUROSTAT: Glossary”), „miasto” (ang. *city*) to lokalna jednostka administracyjna – tzw. LAU⁷ – gdzie co najmniej 50% ludności

⁷ LAU – *local administrative unit*; jednostka administracyjna niższego szczebla niż państwo/region/prowincja, która wykorzystywana jest do dostarczania statystyk lokalnych na terenie Unii Europejskiej. Zob.: EUROSTAT: Glossary.

zamieszkuje w jednym lub kilku ośrodkach miejskich (ang. *urban centre*), czyli klastrach sąsiadujących „komórek” (ang. *grid cells*) o powierzchni 1 km², o gęstości zaludnienia co najmniej 1,5 tys. mieszkańców na 1 km² i o łącznej liczbie mieszkańców nie mniejszej niż 50 tys. Mniejszą jednostkę stanowią małe miasta (ang. *town*) i przedmieścia (ang. *suburbs*), obejmujące obszary, w których mniej niż 50% ludności mieszka w wiejskich „komórkach” i mniej niż 50% zamieszkuje ośrodki miejskie.

W Portugalii, jak wskazują F. Mafra i J.A. Silva (2004), miastem (port. *cidade*) jest skupisko ludności, któremu kategorię tę nadał odpowiedni podmiot polityczno-administracyjny (w monarchii król, obecnie Zgromadzenie Republiki). Tworzenie miast reguluje ustawa o reżimie tworzenia i rozwiązania jednostek lokalnych oraz wyznaczania i określania kategorii terenów zabudowanych. Zgodnie z art. 13. ustawy została określona minimalna liczba ludności – miasto musi liczyć co najmniej 8 tys. wyborców. Portugalskie ustawodawstwo, poza wskaźnikami ludnościowymi, wskazuje również obiekty użyteczności publicznej, z których przynajmniej połowa musi znajdować się w danej jednostce miejskiej: (1) szpitale (z dyżurami na wezwanie), (2) apteki, (3) straż pożarna, (4) przedszkola, (5) szkoły przygotowawcze i średnia, (6) centrum rozrywki i centrum kultury, (7) muzeum i biblioteka, (8) obiekty hotelarskie, (9) transport publiczny – miejski i podmiejski, (10) parki i ogrody publiczne. W art. 14. ustawy podkreśla się ponadto rolę aspektów historycznych, kulturowych oraz architektonicznych, które również mogą mieć istotne znaczenie dla miasta. Ponadto, ustawodawca wyróżnia kategorię małych miast (port. *vilas*). Koncentrują one, zgodnie z art. 12., nie mniej niż 3 tys. wyborców, a na ich terenie występuje przynajmniej połowa następujących obiektów użyteczności publicznej: (1) apteka, (2) przychodnia lekarska, (3) placówka kształcenia obowiązkowego, (4) centrum kultury lub inne, (5) transport publiczny, (6) poczta, (7) oddział banku, (8) obiekty handlowe i hotelarskie (Lei n.º 11/82). Różnica opiera się zatem nie tylko na kryterium ludnościowym, ale również na znajdujących się na terenie danej jednostki obiektów użyteczności publicznej. Możliwe jest podniesienie statusu danej jednostki, co widoczne było zwłaszcza w latach 80. XX wieku (Barata Salgueiro 1992).

Nadanie statusu miasta w Portugalii było historycznie silnie związane z funkcją religijną. Zarówno pojęcia *cidade* jak i *vila* odnosiły się początkowo do terenu, który był zarządzany przez daną siedzibę biskupią, która stanowiła wówczas jego centrum (Barata Salgueiro 1992). Za czasów monarchii kategorię miasta przyznawano najczęściej jednostkom, gdzie powstawała diecezja. Współcześnie status ten nadano kilkudziesięciu

innym jednostkom, co F. Mafra i J.A. Silva (2004) nazywają „demagogią polityczną”. Miasta te niejednokrotnie są co najwyżej siedzibami parafii⁸. W 2018 roku 159 jednostek posiadało kategorię miasta, w tym 146 na terenie kontynentalnej Portugalii. Ponadto 581 jednostek (552 na terenie kontynentalnej Portugalii) posiada status małego miasta (INE), co daje łącznie 740 miast na terenie Portugalii, w tym 690 na terenie kontynentalnym.

W polskim prawie definicję miasta określa art. 2. ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. 2019 poz. 1443). Zgodnie z ustawą za miasto uznaje się zamieszkałą i wyodrębnioną w przestrzeni obszar, obejmujący zabudowę mieszkaniową wraz z infrastrukturą techniczną, w którym przeważa zwarta zabudowa. Obszar ten charakteryzuje się również koncentracją funkcji nierolniczych. Co istotne, pod pojęciem miasta rozumie się tylko te jednostki, które posiadają status miasta w świetle odrębnych przepisów. Status ten, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.), nadawany jest gminie lub miejscowości w drodze rozporządzenia Rady Ministrów na wniosek zainteresowanej jednostki, przy uwzględnieniu jej układu urbanistycznego, charakteru zabudowy oraz infrastruktury (zarówno technicznej jak i społecznej). Status miasta najczęściej przyznaje się jednostkom, które dawniej posiadały prawa miejskie, ale zostały niejako „zdegradowane”. Nadawany jest również często jednostkom, które usamodzielniały się od innych miejscowości. Pojawiają się jednak także zupełnie „nowe” miasta (Szmytkie i Krzysztofik 2016). W 2018 roku na terenie Polski było łącznie 930 miast (BDL).

Należy zauważyć, że formalny status miasta i jego granice administracyjne wiążą się również z konkretnymi, charakterystycznymi dla tych jednostek, kompetencjami i funkcjami (Nowak 1993; Karwińska, Brzosko-Sermak 2014). Miasta od wieków uznawane były za kluczowy element przestrzeni. Powstawały one w każdej epoce, a ich założenie związane było głównie z celami administracyjnymi (Barata Salgueiro 1992). Już od średniowiecza, jak podkreśla M. Słoń (2010), pobudzały one rozwój całego kraju. Pełniły rolę motorów gospodarczych – to w nich koncentrowała się wymiana towarów, możliwe było znalezienie zatrudnienia, a tzw. lokalne elity mogły zaspokoić swoje potrzeby. Co więcej, lokacja miasta oznaczała wzmocnienie kontroli (władzy) nad tym obszarem – jednostki te miały zatem także znaczenie polityczne. Również współcześnie miasta stanowią istotną przestrzeń kraju, która oddziałuje na państwo zarówno w aspekcie gospodarczym i politycznym, jak również m.in. społecznym czy kulturalnym. Koncentrują one zarówno publiczne jak i prywatne

⁸ Podział administracyjny Portugalii omówiony został w rozdziale III Uwarunkowania krajowe.

inwestycje (Barata Salgueiro 1992; Szymańska 2013). Wszystko to sprawia, że stają się one polem badań naukowców z różnych dziedzin naukowych, którzy rozumieją miasta szerzej niż tylko na podstawie wskazanych wcześniej wskaźników.

W Portugalii często zamiast terminu miasto stosuje się zatem pojęcie ośrodek miejski, który, jak wskazuje T. Barata Salgueiro (1992), jest bardziej neutralnym podejściem. Definicje miasta zależą bowiem często od dyscypliny, którą reprezentuje dany badacz (np. ekonomii czy architektury). Definiując miasto portugalscy badacze odnoszą się zazwyczaj do wskazanych powyżej definicji – kryteriów – ustawowych (m.in. Mafra, Silva 2004). Podkreśla się przy tym znaczenie występowania usług, ale także strukturę zawodową mieszkańców, która w miastach – w odróżnieniu od terenów wiejskich – nie jest oparta na rolnictwie (Barata Salgueiro 1992).

W polskiej literaturze próby definiowania miasta wydają się być częstsze niż w Portugalii. Wzorcową definicją miasta *sensu stricto* stała się zaproponowana przez geografa, architekta i urbanistę – K. Dziewońskiego (1956). Zwraca on uwagę na kilka podstawowych atrybutów tych obszarów: uwarunkowania historyczne, koncentrację tkanki społecznej (społeczności lokalnej), odrębną i określoną prawnie organizację obszaru oraz specyfikę krajobrazu wynikającą z trwałych urządzeń materialnych. J. Nowak (1993) wśród elementów składających się na miasto wyróżnia po pierwsze aspekt przyrodniczy, po drugie materialny, czyli zabudowę wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą techniczną, po trzecie natomiast społeczeństwo i władze lokalne. Wskazuje on przy tym na zachodzące między tymi składowymi wielostronne relacje. Wielopłaszczyznowość miasta podkreśla także J.M. Chmielewski (2001). On również wskazuje nie tylko na różne komponenty jednostek miejskich, ale również na zależności, jakie między nimi zachodzą. Zalicza do nich – podobnie jak K. Dziewoński – organizację prawną, fizjonomię miasta oraz strukturę społeczną, dodając do nich strukturę funkcjonalną.

Zauważalne stają się zatem dwa główne komponenty miasta – jego przestrzeń oraz mieszkańcy – które ze sobą korelują. Dostrzega to m.in. A. Wallis (1977), który definiuje miasto jako organizm, na który składają się dwa samodzielne, ale jednocześnie wzajemnie powiązane elementy, tj. podsystem urbanistyczny oraz społeczny. J. Regulski (1980) wśród powiązanych ze sobą podsystemów również wskazuje tkankę społeczną (ludność), a także zagospodarowanie oraz funkcje. Ujęcie miasta jako zbioru wzajemnie sprzężonych, ale jednocześnie odrębnych systemów widoczne jest także u T. Kudłacza (2018). Wyodrębnia on takie systemy, jak: (1) urbanistyczny, (2) społeczny, (3) gospodarczy, (4) finansowy,

(5) transportowy, (6) infrastruktury technicznej. Charakterystyczną cechą miasta jest zatem jego ogromna złożoność i różnorodność (Barata Salgueiro 1992; Nowak 1993; Budner 1996).

W aspekcie urbanistycznym, miasto to zmaterializowana forma przestrzenna (Corrêa 1989). Przejawia się ona przez fizjonomię (wygląd – zabudowę) oraz morfologię (kształt – rozplanowanie). Fizjonomię można rozumieć ogólnie jako trwałe formy, jakie można znaleźć w przestrzeni miasta (Kiełczewska-Zaleska 1972; Szymańska 2013): rodzaj budynków, place, czasem ślady murów. To w mieście mieszczą się m.in. ratusze, sądy czy katedry oraz znajdują się najbardziej imponujące zabytki (Barata Salgueiro 1992). Morfologia, rozumiana również jako organizacja przestrzenna miasta, przejawia się w różnych sposobach użytkowania gruntów (Kuciński 2004). R.L. Corrêa (1989) wskazuje tu obszary: (1) centralne – z koncentracją usług, handlu i funkcji zarządczych, (2) przemysłowe, (3) mieszkalne, (4) rekreacyjne oraz (5) przeznaczone pod przyszłą ekspansję. Tereny te kreują razem układ przestrzenny, który tworzony jest według pewnego schematu.

1.2. Struktura przestrzenna i funkcjonalno-przestrzenna

Istotę miasta stanowią wszelakie działalności prowadzące do jego rozwoju – niezależnie od ich rangi – jakie człowiek podejmuje na obszarze miejskim, co jest często określane jako funkcje (Kiełczewska-Zaleska 1972; Suliborski 1983). Funkcje te podzielić można na trzy główne grupy: (1) powtarzalne w wielu miastach, (2) powtarzalne w wybranych (kilku) miastach, (3) charakterystyczne dla jednej jednostki osadniczej (Harańczyk 2018). Jest to często działalność, z którą dane miasto jest kojarzone (np. przemysłowa, portowa, naukowa czy turystyczna). Nadaje ona zatem miastu pewien charakter (Dziwowski 1967a; Barata Salgueiro 1992; Czornik 2008; Kociuba 2011; Szymańska 2013).

Działalności te mogą przyjmować charakter dominujący (monofunkcyjność, specjalizacja), stanowiący podstawę działalności miasta, jednak najczęściej widoczne jest ich przenikanie. Istotny jest fakt, że dominująca funkcja ośrodka ma charakter zewnętrzny, o zasięgu lokalnym lub ponadlokalnym, i określa rolę miasta w strukturze osadniczej (Kiełczewska-Zaleska 1972; Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977; Domański 2007; Szymańska 2013). W niniejszej dysertacji funkcje ośrodków rozumiane będą jako działalność miasta.

Pierwszy podział miast ze względu na ich typ funkcjonalny (działalność – zatrudnienie) zaproponował Ch. D. Harris, wyróżniając: (1) ośrodki przemysłowe, (2) ośrodki handlu detalicznego, (3) ośrodki handlu hurtowego, (4) ośrodki o zróżnicowanych działalnościach (łącznie trzy wcześniejsze rodzaje działalności), (5) ośrodki transportowe, (6) ośrodki górnicze, (7) ośrodki uniwersyteckie oraz (8) ośrodki uzdrowiskowe i emerytów (Dziwoński 1967a; Kuciński 2004). D. Szymańska (2013) do głównych działalności jednostek miejskich zalicza natomiast: (1) administracyjno-polityczną, (2) produkcyjno-przemysłową, (3) handlową, (4) usługową, oraz (5) produkcyjną.

Funkcje miast nie są jednak czymś stałym. Wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym niejednokrotnie widoczne były ich zmiany (Kociuba 2011). Dawniej miasta charakteryzowała przede wszystkim działalność administracyjna oraz handlowa. Dominowała w nich często jedna działalność, która wraz z rozwojem osadnictwa została zdwersyfikowana. Zaowocowało to rozbudową pełnionych działalności, ich przenikaniem i złożonością. Dostrzegalna stała się wielofunkcyjność obszarów miejskich, tj. występowanie na ich terenach zróżnicowanych działalności (Barata Salgueiro 1992; Parysek 2005). Z biegiem czasu pewne działalności zostały wyparte przez inne, a miasta, które początkowo skupione były wokół jednej działalności, obecnie opierają się na zupełnie innej, co określane jest jako zjawisko sukcesji funkcji (Kiełczewska-Zaleska 1972; Szymańska 2013; Harańczyk 2018). Przykładowo, działalność handlowa nierzadko stanowiła podłoże do rozwoju osadnictwa. Obecnie występuje ona w każdym mieście, jednak tylko w szczególnych przypadkach ma charakter dominujący (Ślodeczyk 2001).

Istotnym sektorem, który rozwija się przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich, jest obecnie dział usług. Im wyższa ranga ośrodka, tym większe nagromadzenie tych działalności, w tym usług wyspecjalizowanych, których obecność zwiększa obszar oddziaływania jednostki miejskiej. Do sektora usług zalicza się również dwie, znaczące z punktu widzenia niniejszej pracy, działalności: turystyczną oraz kulturalno-oświatową (Ślodeczyk 2001; Szymańska 2013). Występujące w danym mieście działalności są między sobą powiązane. Na przykład, obecność szkół wyższych w przestrzeni miasta stanowi potencjał do przyciągania inwestycji z zakresu nowych technologii, usług czy przemysłu (Wolaniuk 2008). Działalności związane ze szkolnictwem wyższym i nauką, z uwagi między innymi na zwiększone ryzyko utraty potencjału, nie mogą być jednak rozmieszczone

równomiernie we wszystkich ośrodkach. Stąd też widoczna jest koncentracja tych funkcji w ośrodkach najwyższej rangi i ich otoczeniu (Śleszyński 2018b).

W Europie powstanie w XI wieku uczelni wyższych stanowiło jednocześnie początek funkcji (działalności) akademickiej, która przez wieki wyróżniała się trwałością w przestrzeni miasta. Jest ona związana z terenami kampusów akademickich, dzielnicami akademickim, a niekiedy nawet całymi miastami uniwersyteckimi (Wolaniuk 2008). Budynki uniwersyteckie, zwłaszcza w miastach o długiej tradycji akademickiej, są często wyróżnikiem tożsamości miasta, stanowiąc przy tym wartość historyczną i urbanistyczną (Gaczek 2008). Uczelnie wyższe wpływają zatem na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miast między innymi poprzez tworzenie kampusów akademickich oraz odnowę istniejących zabudowań i rewitalizację terenów powojkowych lub przemysłowych. Kampusy akademickie koncentrują nie tylko instytuty badawcze, ale również akademiki, obiekty sportowe, kulturowe oraz miejsca wypoczynku. Powstające tam przestrzenie publiczne służą nie tylko społeczności akademickiej, ale również innym mieszkańcom miasta (Nowakowska, Boryczka 2008).

Pojęcie struktury *sensu stricto* oznacza układ elementów oraz relacje pomiędzy nimi, które stanowią pewną całość. Struktura przestrzenna stanowi zatem układ wraz z powiązaniem w określonej przestrzeni. S. Liszewski (2012) wyróżnia cztery struktury przestrzenne: morfologiczną, funkcjonalną, demograficzną oraz społeczną. Kluczową z punktu widzenia niniejszej pracy jest struktura funkcjonalna, odnosząca się do formy użytkowania przestrzeni.

Należy przy tym mieć również na uwadze, co podkreśla J. Regulski (1980, 1986), różnice pomiędzy funkcją a zagospodarowaniem. Funkcją jest na przykład handel, podczas gdy zagospodarowaniem – lokale sklepowe. Zdarzają się jednak sytuacje, gdy funkcja i sposób zagospodarowania nie pokrywają się. Jako przykład można tu wskazać budynki mieszkalne, w którym znajduje się również funkcja administracyjna. Regulski uważa zatem, iż rozmieszczenie funkcji i zagospodarowania powinny być rozumiane jako dwie oddzielne struktury: przestrzenna struktura funkcji i przestrzenna struktura zagospodarowania – nie zaś jako jedna struktura funkcjonalno-przestrzenna. A. Suliborski (1994) zauważa, że funkcje miasta można analizować w różnych płaszczyznach, w tym między innymi gospodarczej oraz morfologicznej (fizjonomiczno-przestrzennej). O ile pierwsza z nich odnosi się do działalności – miejsc pracy – to morfologiczna podkreśla, iż funkcja danego miejsca ma odzwierciedlenie w jego zagospodarowaniu.

Z. Ziobrowski (2012) wskazuje, iż struktura przestrzenna jest często definiowana jako system poszczególnych komponentów zagospodarowania, które są ze sobą sprzężone, tworząc w ten sposób całość określaną mianem funkcjonalno-przestrzennej. Struktura funkcjonalno-przestrzenna jest zatem rozmieszczeniem w przestrzeni różnych sposobów użytkowania przestrzeni – zarówno tych zainwestowanych, takich jak tereny mieszkaniowe czy usługowe, jak i niezainwestowanych, w tym lasów czy terenów wód (por. Słodczyk 2001; Liszewski 2012; Szymańska 2013). Podobnie strukturę funkcjonalno-przestrzenną postrzega D. Kociuba (2011), przyjmując przy tym założenie, że sposób użytkowania danej przestrzeni stanowi odzwierciedlenie realizowanych w niej funkcji. Strukturę tą współtworzą zagospodarowane obszary i obiekty liniowe (Markowski, Nowak 2021). W niniejszej pracy termin funkcja/funkcja terenu stosowany będzie zatem do sposobu użytkowania przestrzeni. E. Lechowska (2022), definiując strukturę funkcjonalno-przestrzenną podkreśla ponadto powiązania przestrzenne zachodzące pomiędzy poszczególnymi funkcjami.

Główne funkcje w miastach, jakie wymienia S. Liszewski (2012), to: funkcja mieszkaniowa, funkcja usługowa, funkcja produkcyjna, zieleń i rekreacja, funkcja komunikacyjna, inne tereny zainwestowane (np. np. infrastruktura komunalna), intensywne uprawy podmiejskie, użytki rolne, wody oraz nieużytki. Na terenach podmiejskich wyróżnia się natomiast funkcje rolnicze, mieszkaniowe, handlowe i inne usługowe, produkcyjne oraz rekreacyjne (Słodczyk 2001). Bardziej szczegółowy podział funkcji wyróżnia natomiast E. Lechowska (2022), która wyodrębnia również między innymi funkcję wojskową, magazynowo-składową, obsługi rolnictwa, lotniskową, infrastruktury technicznej oraz mieszaną.

Oczywistym jest, iż wraz z rozwojem obszaru miasta, jego wielkości i liczby mieszkańców, jego struktura przestrzenna staje się bardziej złożona (Dziewoński 1967b; Kielczewska-Zaleska 1972). Rozwój gospodarczy i wzrost liczby ludności w miastach implikowały również zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miast (Kociuba 2011). Początkowo heterogeniczne funkcje mieściły się głównie w obrębie murów miejskich, co miało też związek z ich niską uciążliwością. Jednakże wraz z postępem – rozwojem przemysłu a następnie motoryzacji – podjęto próby segregacji poszczególnych funkcji, aby zmniejszyć lub wręcz uniknąć konfliktów na ich styku. Wyraźne stało się przemieszczanie z obszarów centralnych na peryferia nie tylko ludności, ale również niektórych usług (Ziobrowski 2012). Duże miasta charakteryzują się zatem występowaniem

na ich obszarze zarówno historycznego śródmieścia, terenów mieszkalnych (wielo- i jednorodzinnych) czy przemysłowych, jak również obszarów niezabudowanych, rolnych i leśnych (Ast 2001).

1.3. Rozwój miasta

Miasto nie jest jednostką stałą i niezmienną w czasie. Jego rozwój jest długotrwałym procesem, gdzie jego kształt jest wypadkową dwóch elementów: działań zaplanowanych i spontanicznych (Chmielewski 2001; Karwińska i Brzosko-Sermak 2014). A. Suliborski (1994) wyróżnia czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, które determinują przemiany ośrodków miejskich. Wśród pierwszych z nich wskazuje kwestie polityczne, ogólnogospodarcze i techniczno-organizacyjne oraz systemowe. Wojny, transformacje ustrojowe, preferencje władz, sytuacja gospodarcza – wszystkie te czynniki oddziałują, pośrednio lub bezpośrednio, na miasto. Nie mniejsze znaczenie ma również potencjał społeczno-gospodarczy danej jednostki, stanowiący czynnik wewnętrzny. Również zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej nie dzieją się zatem zupełnie samoistnie. Jednym z działań władz jest na przykład przygotowywanie odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego (Kociuba 2011). Istotny jest zatem fakt, że struktura miasta z jednej strony wynika z jego zaplanowania i zaprojektowania, z drugiej zaś – jego samoorganizacji (Bretagnolle i in. 2009).

Rozwój miasta widoczny jest w różnych obszarach – zarówno jego centrum, jak i na terenie przedmieść (Lopes 1987) – i stanowi proces, który prowadzi do przeobrażenia danej jednostki w bardziej złożoną formę. Jedną z form rozwoju stanowi rozwój przestrzenny, który związany jest zarówno z rozwojem zagospodarowania danego obszaru (Chmielewski 2001), jak i przepływami działalności człowieka (Dühr i in. 2010). Nie istnieje jednak końcowy stan zamykający rozwój miasta. Wręcz przeciwnie, przemiany jednostki miejskiej widoczne są nieustannie (Nowak 1993; Pumain 2004; Sroka 2021). Każdy osiągnięty przez miasto stan jest niejako stanem przejściowym, po którym następuje kolejny etap rozwoju (Regulski 1980, 1986; Budner 1996). Poza wspomnianą w poprzednim podrozdziale sukcesją działalności miasta, zmiany społeczno-demograficzne oraz gospodarcze znajdują swoje odzwierciedlenie w poszczególnych fazach rozwoju ośrodków miejskich, tj. urbanizacji, suburbanizacji, dezurbanizacji oraz reurbanizacji, opisanych przez L. Klassena (1960), które przytaczane są przez wielu naukowców (m.in. Van den Berg i in. 1982; Nowak 1993; Sudra 2020).

Urbanizacja widoczna była zwłaszcza w czasie rozwoju przemysłu, który stanowił niejako bodziec do koncentracji ludności w miastach. Charakteryzuje się ona szybkim rozwojem przestrzennym miast, skupiając miejsca pracy i zamieszkania (Nowak 1993; Sroka 2021). Liczba mieszkańców miast rośnie wówczas szybciej niż na jego peryferiach (Sudra 2020). Widoczna jest zatem centralizacja – absolutna lub względna – ludności w mieście (Van den Berg i in. 1982).

W kolejnej fazie – suburbanizacji – widoczny jest wzrost poziomu życia mieszkańców, a także powszechnego dostępu do indywidualnych środków transportu. Funkcja przemysłowa i mieszkalna zaczynają się zatem rozdzielać (Nowak 1993; Sroka 2021). Widoczne staje się przesuwanie terenów podmiejskich w kierunku coraz bardziej odległych peryferii, głównie poprzez rozwój zabudowy jednorodzinnej (Barata Salgueiro 1992; Nowak 1993). Obszary centralne miast odnotowują wtedy najmniejszy przyrost ludności w porównaniu z pozostałymi obszarami (Van den Berg i in. 1982; Sudra 2020). Tereny podmiejskie zaczynają również charakteryzować się rozproszonym, rozwijającym się na ich obszarze przemysłem (Sroka 2021). Jednocześnie widoczna jest postępująca degradacja terenów centralnych (Lopes 1987; Nowak 1993). Najczęściej widoczne są następujące etapy suburbanizacji: (1) powstawanie zabudowy mieszkaniowej, (2) rozwój usług, (3) nowe miejsca pracy i rozwój sieci drogowej (Harasimowicz 2018).

Faza dezurbanizacji charakteryzuje się głębokim ubytkiem ludności w centrum, niekiedy prowadząc do spadku liczby ludności w całym mieście i jego strefie podmiejskiej (Van den Berg i in. 1982; Nowak 1993; Sudra 2020). Widoczna jest alokacja różnych podmiotów na obszary znacznie oddalone od centrum (Feltynowski 2010). Obszary centralne podlegają przebudowie, a tereny mieszkaniowe zostają zastąpione terenami usługowymi. Zwiększona odległość pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem pracy generuje nasilenie dojazdów, zwłaszcza samochodami osobowymi (Nowak 1993).

Polityka odnowy miast rozpoczyna natomiast etap reurbanizacji. Prowadzi ona do równowagi funkcji w różnych częściach miasta tak, aby zmniejszyć potrzeby dojazdów i przemieszczania się mieszkańców (J. Nowak 1993). Często związana jest z podejmowanymi przez władze lokalne działaniami rewitalizacyjnymi oraz dogęszczaniem zabudowy w obszarach centralnych. Poprawie ulegają zasoby mieszkaniowe i sytuacja transportowa. Modernizowana jest także infrastruktura społeczna. Etap ten charakteryzuje się ponownym napływem ludności zarówno do centrum miasta jak i jego strefy podmiejskiej (Van den Berg i in. 1982; Feltynowski 2010; Sudra 2020). Należy również podkreślić,

że rozwój miast nie zachodzi w sposób jednostajny. Nie jest bowiem pozbawiony ograniczeń, nazywanych barierami lub progami rozwoju. Mogą one wynikać między innymi z ograniczeń finansowych danej jednostki, ograniczeń infrastrukturalnych, funkcjonalnych, fizycznych i przyrodniczych (Regulski 1986; Chmielewski 2001; Kuciński 2004; Domański 2007). Jak podkreśla B. Malisz (1984) kluczowym wyzwaniem wynikającym z istnienia progów rozwoju jest ich racjonalne przekraczanie. Rozwój przestrzenny miast zachodzi zatem w sposób skokowy.

Wspomniane już funkcje – działalności – wyższego rzędu mają istotne znaczenie nie tylko dla rozwoju miasta w sensie ekonomicznym, ale również w aspekcie przestrzennym. Rozwój ekonomiczny i wzrost znaczenia miasta wpływa na rozszerzenie miasta poza jego granice, tj. na jego ekspansję przestrzenną. Skutkuje to często występowaniem zjawiska nadmiernego rozlewania się miast, czyli ang. *urban sprawl* (Lopes 1987; Brueckner 2000; Tosics 2011; Hołuj 2018). Rozumiane jest ono jako niekontrolowany, nieregularny rozwój zagospodarowania, w tym przede wszystkim zabudowy mieszkaniowej⁹. Dotyczy ono terenów graniczących z miastem (*Spatial Development Glossary* 2007; Grochowski 2011; Kuć-Czajkowska 2019a) i zaciera wyraźną granicę między miastem a terenami wiejskimi (Pumain 2004). Ten nadmierny rozrost miast, przejawiający się chaotyczną zabudową na ich obszarach peryferyjnych, które administracyjnie leżą w granicach innych jednostek (Triantakontantis, Stathakis 2015; Kaczmarek, Szmytkowska 2019), cechuje się między innymi niską gęstością zabudowy rozmieszczonej punktowo oraz dominacją prywatnego środka transportu, tj. samochodu osobowego (Carruthers, Ulfarsson 2002; Kuć-Czajkowska 2019).

Należy przy tym rozróżnić zjawisko *urban sprawl* od suburbanizacji. Choć przyczyny ich występowania są często wspólne, związane między innymi z poszukiwaniem domu pod miastem oraz nowych terenów inwestycyjnych, to stanowią one inne formy przestrzenne rozwoju miasta (Lopes 1987; Smętkowski i in. 2012). Suburbanizacja stanowi nieuchronny, stopniowy proces przekształcenia i zagospodarowania i urbanizacji podmiejskich obszarów wiejskich związany z ich rozwojem (*Spatial Development Glossary* 2007; Harasimowicz 2018; Sudra 2020). Jego wyraz przestrzenny może – ale nie musi – stanowić *urban sprawl* (Janas, Jarczewski 2017), które pojawia się wówczas, gdy

⁹ Wspomniana ekspansja przestrzenna nie zawsze przebiega równolegle z ekspansją funkcji miejskiej. Dotyczy ona przede wszystkim zabudowy mieszkaniowej, w ślad której mogą „podążać” inne funkcje (Grochowski 2014).

suburbanizacja przybiera słabo kontrolowaną, żywiołową i rozproszoną formę (*Spatial Development Glossary* 2007; Harasimowicz 2018; Sudra 2020).

Oprócz zjawiska suburbanizacji widoczna jest również tzw. peri-urbanizacja (Sudra 2020). Obszary *peri-urban* znajdują się na granicy pomiędzy terenami wiejskimi o dominującej funkcji rolniczej, a terenami zurbanizowanymi. Widoczna jest jednak ich postępująca urbanizacja (Grochowski 2011). Peri-urbanizacja to zatem zjawisko występowania stref suburbanizacji a także dekoncentracji działalności gospodarczej w dalszych odległościach od centrum (Hoggart 2016; Korcelli 2018), sięgających niekiedy nawet 50 kilometrów (Sudra 2020).

Miasta nie stanowią samotnej, izolowanej jednostki (Smętkowski i in. 2012; Śleszyński 2018). Ich rozwój sprawił, że funkcje miejskie i miasto w sensie ekonomicznym nie mieszczą się już w zwartych obszarach miast, a wykraczają poza nie (Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977; Barata Salgueiro 1992; Tosics 2011). Chociaż dawniej jednostki osadnicze analizowano dzieląc je przede wszystkim na miasto oraz wieś, obecnie jednak na niektórych obszarach coraz trudniej jest wyznaczyć linię demarkacyjną pomiędzy tymi dwoma rodzajami jednostek (Barata Salgueiro 1992; Remy, Voyé 1994; Champion, Hugo 2004; Kuciński 2004; Pumain 2004; Harasimowicz 2018). Samo pojęcie miasta zdaje się wręcz być wątpliwe. Rozległa, często rozproszona urbanizacja zajmująca tereny wiejskie (Fernandes, Seixas 2018) i powstawanie stref przejściowych pomiędzy miastem a wsią stającą się niejako przedłużeniem miasta (Remy, Voyé 1994; Champion i Hugo 2004) sprawia, że idea miasta ustępuje powoli koncepcji metropolizacji (Fernandes, Seixas 2018). Z upływem czasu miasta zaczęły bowiem stopniowo przekraczać ich granice administracyjne, stając się coraz bardziej umownym założeniem, niepokrywającym się z definicją funkcjonalną miasta (Barata Salgueiro 1992; Bretagnolle i in. 2002; Ahrend i in. 2014; Śleszyński 2015).

2. Obszary funkcjonalne

2.1. Obszary oddziaływania miast

Obszar oddziaływania rozumiany jest jako fizyczna granica zasięgu zaspokajania danego zapotrzebowania – popytu (I.T. Silveira 1991). Jest to zatem swego rodzaju geograficznie określony rynek, który „przyciąga” większość swoich użytkowników (Kneib, Silva 2005, za: Grando 1986). Istnieje jednak pewna granica odległości, przy której daną

usługę nabywa się w innym ośrodku (Szymańska 2013). Obszar oddziaływania miasta jest bowiem zależny między innymi od jego wielkości i znaczenia funkcji, jakie znajdują się w danym ośrodku (Smętkowski 2007; Smętkowski i in. 2012). Początkowo koncepcje z tym związane pojawiały się w Stanach Zjednoczonych. W Europie pojawiły się one z pewnym opóźnieniem, poczynając od Wielkiej Brytanii, przez inne kraje, takie jak Niemcy, Holandia, Francja, Włochy czy Hiszpania (Kaczmarek, Miłko 2007; Hall 2009; Rozenblat 2020). Zależnie od przyjętych kryteriów obszary oddziaływania miasta nie tylko różnią się charakterem, ale również swoim zasięgiem (Smętkowski i in. 2012), a zmiany w nich zachodzące zależą między innymi od pełnionych przez dane miasto funkcji, jego wielkości i miejsca w systemie osadniczym (Harasimowicz 2018).

Miasto wraz z jego otoczeniem i zachodzącymi pomiędzy nimi relacjami przestrzenno-funkcjonalnymi ma odzwierciedlenie między innymi w koncepcji teorii miejsc centralnych, gdzie widoczna jest pewna hierarchia (Szymańska 2013) – poziom każdego ośrodka związany jest z występującymi w nim funkcjami (Barata Salgueiro 1992). Istotne znaczenie mają tu, zgodnie z teorią W. Christallera, funkcje centralne, do których zalicza się przede wszystkim usługi – zarówno wyższego, jak i niższego rzędu. Ośrodki niższego rzędu oferują przede wszystkim funkcje niższego rzędu. Ośrodki wyższego rzędu (wyższe rangą) gromadzą natomiast zarówno funkcje (usługi) niższego, jak i wyższego rzędu. Cechuje je również duża różnorodność (Domański 2007; Szymańska 2013). Zasada centralności Christallera opierała się na założeniu, że ośrodek wyższego rzędu wpływa na rozmieszczenie ośrodków niższego rzędu. Wokół ośrodków centralnych (miast) powstają ich strefy wpływów (rynk) (Malisz 1984; Kuciński 2004). Tym samym, ośrodki o wyższej randze obsługują większy obszar (Szymańska 2013). J.B. Parr podkreślił przy tym, że zależnie od miejsca w hierarchii dany ośrodek dysponuje innymi funkcjami centralnymi (Malisz 1984). Każdy ośrodek otrzymuje towary z ośrodka wyższego rzędu, które kieruje zarówno do ośrodków niższego rzędu, jak i do swojego najbliższego otoczenia – swojej strefy wpływów (Barata Salgueiro 1992).

Wspomniana już teoria miejsc centralnych pozwala także na określenie sieci osadniczej (Barata Salgueiro 1992), czyli zbioru jednostek osadniczych na danym obszarze (Kuciński 2004), i jej hierarchii, w której wyróżnia się ośrodki stołeczne, ponadregionalne, regionalne i lokalne (Szymańska 2013). Sieć osadnicza wraz z występującymi w niej powiązaniem tworzy natomiast system osadniczy (Kuciński 2004). Co więcej, teoria Christallera zainspirowała również regionalizację rozumianą jako podział przestrzeni

państwa na regiony, w tym regiony węzłowe – posiadające silny ośrodek, do którego widoczne są dojazdy do pracy z jego otoczenia (Sýkora, Mulíček 2009).

Koncepcja współoddziaływania miasta i wsi związana jest niejako z dominacją jednego, centralnego ośrodka (Stanny i in. 2016). Nie ulega wątpliwości, że miasto – niezależnie od wielkości – wytwarza silną korelację z terenami je otaczającymi (Sołtys 2016). Mowa tu nie tylko o terenach podmiejskich, ale również o obszarach, które – pomimo dzielącej je od miast odległości – cechują się silnymi powiązaniem i związkami kooperacyjnymi z daną jednostką miejską. Pod koniec lat 60. XX wieku E. Iwanicka-Lyra (1969) podkreślała, że granice administracyjne miast nie odpowiadają w pełni ich realnym strefom wpływów. Związane jest to nie tylko z dojazdami do pracy, ale również ze świadczeniem pewnych usług przez obszary otaczające miasta, jak m.in. produkcją i dostarczaniem produktów rolnych i hodowlanych. W obszarze wpływu miasta G. Chabot wyróżnia zatem trzy strefy:

- strefę podmiejską, charakteryzującą się stałymi związkami z jednostką miejską oraz intensywnym ruchem budowlanym i powstającymi tu, wyposażonymi w infrastrukturę medialną, osiedlami zabudowy jednorodzinnej, przy zachowaniu dużej ilości terenów zielonych i rolnych;
- strefę środkową zaplecza, która również wykazuje silne powiązania z miastem, ale jej zabudowa ma częściej charakter wiejski; jest to często również strefa „żywielska” miasta;
- strefę zewnętrzną (peryferyjną) zaplecza, która nie wykazuje tak silnych powiązań z jednostką miejską jak dwie wcześniejsze, a dojazdy przyjmują charakter okresowych; powstają tu również lokalne ośrodki obsługi (Kiełczewska-Zaleska 1972; Szymańska 2013).

W literaturze, zarówno polskiej jak i zagranicznej, widoczne jest zróżnicowanie pojęć odnoszących się do tych terenów, tj. obszarów pozostających pod oddziaływaniem miast. Chociaż A. Bretagnolle i in. (2009) definiują miasto jako obszar zurbanizowany, który jest spójny geograficznie oraz funkcjonalnie, niezależnie od wspomnianych wcześniej jego administracyjnych czy też politycznych granic, to w dyskursie naukowym wyróżnia się między innymi aglomeracje miejskie (m.in. Iwanicka-Lyra 1969; Dziewoński 1973), dzienne systemy miejskie (m.in. Berry 1967; Rakowska 2014), czy też regiony funkcjonalne (m.in. Korcelli 1977; Hall, Hay 1980; Karlsson, Olsson 2006; Ferrão i in. 2012) i regiony metropolitalne (m.in. Moura 2014). Istotne miejsce w badaniach zajmują w ostatnich latach

również miejskie obszary funkcjonalne oraz obszary metropolitalne (m.in. Markowski, Marszał 2006; Smętkowski 2007; Śleszyński 2013a; Mięka 2017; Kaczmarek, Szmytkowska 2019; Kuć-Czajkowska 2019; Churski i in. 2023). Pomimo, iż terminy te wykazują pewne podobieństwa definicyjne, to różnią się jednak koncepcyjnie (Sýkora, Mulíček 2009; Śleszyński 2013a). Poza klasycznymi fazami rozwoju miasta, omówionymi w poprzednim rozdziale, w dyskursie naukowym można również wskazać następujące etapy tego rozwoju: (1) etap koncentracji ludności, będący konsekwencją industrializacji; (2) powstawania aglomeracji miejsko-przemysłowych; (3) procesów metropolizacji oraz (4) megalopolizacji (Słodczyk 2001), co łączy się z omawianymi koncepcjami obszarów oddziaływania miasta.

Jednym z podstawowych terminów, pochodzącym z geografii francuskiej (Czyż 2009), jest aglomeracja miejska. Na poziomie europejskim brak jest jednolitej, wspólnej definicji (ESPON 2004). Aglomeracja może być rozpatrywana w trzech aspektach: genetycznym (morfologicznym), wielkościowym oraz funkcjonalno-przestrzennym (uwzględniającym siłę powiązań). Powyżej pewnego progu ludnościowego termin miasto nie odpowiada już specyfice danej jednostki. Tworzą się bowiem, rozległe, połączone ze sobą obszary zurbanizowane (Ferreira i Rosado 2001; Szymańska 2013), w których widoczne są w silne związki funkcjonalne miasta – zarówno z jego strefą podmiejską, jak i jego miastami satelickimi (Kiełczewska-Zaleska 1972; Śleszyński 2018b) – a także dominacja pozarolniczej działalności mieszkańców (Dziwowski 1973). Z punktu widzenia morfologicznego – głównego aspektu, zdaniem P. Korcellego (1973), aglomeracji miejskiej – aglomerację tę stanowią obszary, na których widoczna jest ciągłość stref zabudowanych. Ich granica nie jest niezmienna – widoczny jest tu stabilny kierunek rozszerzania tych obszarów w kierunku zewnętrznym (Pumain 2004). Widoczna jest w nich również wyższa wartość wskaźników związanych z urbanizacją (Iwanicka-Lyra 1969).

Kiedy na stosunkowo niewielkim obszarze rozwija się zespół miast i osiedli dookoła jednego, dominującego większego miasta, mówi się o aglomeracji (Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977; Kuciński 2004), a gdy obszary podmiejskie kilku jednostek stykają się ze sobą – o konurbacji (Barata Salgueiro 1992). W przypadku konurbacji nie jest widoczna dominacja jednego ośrodka. Jednostki wchodzące w jej skład są zazwyczaj równorzędne, administracyjnie niezależne i położone blisko siebie. Nawet gdy przewaga jednego ośrodka jest jednak widoczna, to pozostałe miasta wchodzące w skład konurbacji również charakteryzują własne powiązania funkcjonalne. Ponadto, konurbacja ma często charakter

przemysłowy lub portowy (Kiełczewska-Zaleska 1972; Kuciński 2004; Kaczmarek, Miłucha 2007; Liszewski 2012; Szymańska 2013).

Koncepcja aglomeracji, jak wskazuje D. Pumain (2004), była krytykowana między innymi z uwagi na powszechność motoryzacji i rozlewanie się miast. Wyznaczanie aglomeracji oparte było głównie na kryteriach morfologicznych (Churski i in. 2023), czyli nie obejmujących powiązań funkcjonalnych. W 1973 roku B.J.L. Berry wprowadził w Stanach Zjednoczonych termin dzienny system miejski (ang. *daily urban system*) (Sýkora, Muříček 2009; de Graaf 2019).

Termin ten związany jest z codziennym przepływem osób z własnej jednostki do innej. Często dotyczy to dojazdów do pracy mieszkańców terenów wiejskich do miast. System ten stanowi zatem przestrzenie nierozłączny i silnie powiązany rynek mieszkaniowy i rynek pracy (Sýkora, Muříček 2009; Rakowska 2014; Sołtys 2016; de Graaf 2019). Dienne systemy miejskie pokrywały całe terytorium Stanów Zjednoczonych – każda osada, niezależnie od siły powiązań z rdzeniem – była częścią dziennego systemu miejskiego (Hall, Hay 1980; Sýkora, Muříček 2009). W przypadku gęsto zurbanizowanych terenów widoczne staje się jednak nakładanie poszczególnych systemów.

Dojazdy do pracy nie stanowią jedynej motywacji do podejmowania dziennych interakcji. W literaturze przedmiotu można znaleźć rozszerzenie klasycznego ujęcia koncepcji dziennych systemów miejskich o inne formy interakcji przestrzennych, związanych między innymi z dojazdami do placówek edukacji, miejsc sportu i rekreacji czy handlu (por. de Graaf 2019). Widoczne jest również przyjmowanie minimalnych progów dotyczących dojazdów do miasta, które warunkują uwzględnienie w danym dziennym systemie miejskim (Rakowska 2014). Wraz z rozwojem i dostępem motoryzacji odległości dojazdów uległy powiększeniu, a co za tym idzie – zwiększył się również zasięg obszarów oddziaływania (Pumain 2004; Rakowska 2014).

Kolejnym terminem odnoszącym się do codziennej dynamiki i mobilności jest region funkcjonalny (Smętkowski 2007; Sýkora, Muříček 2009; Halás i in. 2016), który wywodzi się z koncepcji dziennych systemów miejskich (Śleszyński 2013a). Regiony te F. Cörvers i in. (2009) definiują wręcz jako regiony pewnych przepływów tj. takie, w których mieszkańcy zarówno mieszkają jak i pracują. Analizy funkcjonalnych regionów miejskich (ang. *functional urban regions*, FURs) w Europie zapoczątkowali P. Hall i D. Hay (1980). Badania te były później rozszerzane i pogłębiane (Hall 2009). W niektórych przypadkach, na przykład we Francji, regiony funkcjonalne nie obejmują całego kraju w przeciwieństwie

do dziennych systemów miejskich w Stanach Zjednoczonych. Przy ich wyznaczaniu widoczny jest bowiem próg minimalnej intensywności wspomnianych dojazdów do pracy (Sýkora, Muliček 2009).

Regiony funkcjonalne wymagają jednak bardziej kompleksowego podejścia z uwagi na ich spójność funkcjonalną, opartą na współzależnych relacjach i wewnętrznej integracji. Termin ten nie może być zatem definiowany wyłącznie na podstawie jednego wskaźnika (Lopes 1987). Poza dojazdami do pracy wskazuje się również silne interakcje gospodarcze, w tym przepływ dóbr, informacji czy powiązania usługowe (Korcelli 1977; Karlsson, Olsson 2006; Smętkowski 2007; Hall 2009). Nie jest tu przy tym widoczna hierarchia (Smętkowski i in. 2012). L. Sýkora, O. Muliček (2009) region funkcjonalny definiują w sposób ogólny, tj. jako jednostki terytorialne zintegrowane przestrzennie poprzez działalność społeczno-gospodarczą. Wskazują oni przy tym ich trzy główne cechy: wewnętrzną złożoność, integralność oraz centralność/węzłowość. Regiony te z jednej strony charakteryzują się wewnętrzną spójnością, z drugiej zaś niezależnością zewnętrzną (Halás i in. 2016). J. Ferrão i in. (2012) wskazują, że regiony funkcjonalne tworzą przestrzeń, która charakteryzuje się miejskim charakterem i intensyfikacją przepływów, stanowiąc jednocześnie obszar o zasięgu ponadlokalnym (ponadgminnym). Regiony funkcjonalne mogą według tychże autorów obejmować zatem zarówno obszary metropolitalne, jak i obszary wokół średnich miast. Nie muszą również mieścić się w ramach jednego regionu¹⁰. Koncepcja regionu funkcjonalnego, podobnie jak pozostałe, łączy zatem trzy podstawowe kryteria: fizyczne, demograficzne oraz funkcjonalne (Ferreira, Rosado 2001).

Obszary funkcjonalne znajdują odzwierciedlenie w polityce rozwoju Unii Europejskiej (Kudełko, Musiał-Malago 2022). Unia Europejska (dalej: UE) już w przyjętej w 1999 roku Europejskiej Perspektywie Rozwoju Przestrzennego (ang. *European Spatial Development Policy*) (dalej: ESDP) podkreślała znaczenie współpracy miejsko-wiejskiej i wyście poza nieaktualną w dzisiejszych realiach dychotomię miasto-wieś. Zgodnie z zapisami ESDP, miasto i wieś stanowią funkcjonalno-przestrzenną całość, w której zachodzą różne relacje (European Spatial Development Perspective 1999). Problematyka rozprzestrzeniania się aktywności społecznej poza obszary miejskie oraz wzmocnienia sieci powiązań funkcjonalnych została następnie podkreślona między innymi w Nowej Karcie Ateńskiej. Współcześnie rozumiane w sposób klasyczny miasta stają się częścią większej

¹⁰ Region stanowi, zdaniem W.A. Gorzyna-Wilkowskiego (2013), jednostkę terytorialną bezpośrednio poniżej poziomu krajowego. W przypadku Portugalii region rozumiany jest tu zatem jako poziom NUTS 2.

całości, tzw. *urban continuum*, czyli sieci miast połączonej m.in. infrastrukturą transportową (*The New Charter of Athens 2003*). Kluczowe zmiany przyniósł traktat lizboński, który wprowadził, obok spójności gospodarczej i społecznej, trzeci wymiar polityki spójności – terytorialny (*Dz.Urz. UE z 2007 r., C 306/01*), a także raport F. Barcy (2009), podkreślający podejście terytorialne (ang. *place-based approach*). Znaczenie tego podejścia, współpracy i obszarów funkcjonalnych zostało wskazane także w Agendach Terytorialnych (2007; 2011; 2020) oraz Karcie Lipskiej (2007; 2020).

W Portugalii w ramach przygotowań do polityki spójności UE na lata 2014-2020 oraz w związku z podkreślanym przez UE znaczeniem współpracy miejsko-wiejskiej w 2012 roku, J. Ferrão i in. (2012) przeprowadzili główne badania dotyczące wspomnianych już regionów funkcjonalnych. Wskazali oni między innymi, czym są regiony funkcjonalne, a także w jakim celu i na jakich warunkach mogą być one „wykorzystywane” w kontekście rozwoju terytorialnego. Wyróżnili oni dwa rodzaje regionów funkcjonalnych: funkcjonalne regiony miejskie (RUF) oraz funkcjonalne regiony miejsko-wiejskie. Pierwsze z nich dotyczą obszarów metropolitalnych, subregionalnych systemów miejskich oraz tzw. „łuków”. RUF związane są z intensywnymi powiązaniami międzymiastowymi. Drugie natomiast dotyczą miast średniej wielkości i jego relacji z otoczeniem, w tym małymi ośrodkami wiejskimi.

Perspektywa finansowa 2014-2020 wprowadziła również dwa kluczowe elementy: miejskie obszary funkcjonalne oraz zintegrowane inwestycje terytorialne (Kociuba 2018). Miejskie obszary funkcjonalne (ang. *functional urban area, FUA*) nie są definiowane wyłącznie poprzez ciągłość morfologiczną (Rozenblat 2020), lecz stanowią zwarte obszary zurbanizowane, które wykazują silne powiązania funkcjonalne pomiędzy rdzeniem (miastem) a jego strefą zewnętrzną – zapleczem (Sýkora, Mulíček 2009; Sudra 2020). Na ten „podwójny” charakter wskazuje również P. Śleszyński (2013a), który definiuje miejski obszary funkcjonalny jako obszar oddziaływania miasta, który charakteryzuje się z jednej strony spójnością przestrzenną i zaawansowanymi procesami urbanizacyjnymi, z drugiej zaś – występowaniem sinich powiązań funkcjonalnych. Według OECD na miejski obszar funkcjonalny składa się miasto oraz powiązany z nim funkcjonalnie obszar, który wyznaczony jest poprzez codzienne przepływy ludności (Dijkstra i in. 2019). Analogicznie definiowany jest ten termin w Portugalii przez Narodowy Instytut Statystyczny (INE 2022).

Co istotne, termin ten dotyczy wszystkich miast, niezależnie od ich miejsca w strukturze osadniczej kraju (Churski i in. 2023): zarówno mniejszych, lokalnych

ośrodków, jak i wielkich miast (Kuć-Czajkowska 2019a), co w Polsce zostało podkreślone w typologii obszarów funkcjonalnych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2011). Według tej typologii miejskie obszary funkcjonalne stanowią jeden z typów obszarów funkcjonalnych i dzielą się na ośrodki wojewódzkie (w tym również obszary metropolitalne), ośrodki regionalne, ośrodki subregionalne oraz ośrodki lokalne. Również według OECD możliwe jest dokonanie podziału FUA zależnie od liczby ludności, chociaż widoczne są tu inne wartości progowe niż w polskim dokumencie: małe obszary miejskie (poniżej 200 tys. ludności), obszary miejskie średniej wielkości (200 tys. – 500 tys. ludności), obszary metropolitalne (500 tys. – 1,5 mln ludności) oraz wielkie obszary metropolitalne (powyżej 1,5 mln mieszkańców) (OECD 2013). W literaturze wskazuje się również pewne ograniczenia dotyczące zasięgu przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych. K. Kuć-Czajkowska (2019a) wskazuje, iż granicą tego obszaru powinno być maksymalnie trzecie pasmo gmin otaczających rdzeń, zaś P. Churski i in. (2023) ograniczają zasięg MOF do 1–1,5 godziny dojazdu do rdzenia (zależnie od wielkości miasta centralnego).

Gdy miasto przekroczy pewien próg ludnościowy, często nazywane jest wówczas metropolią (por. Heffner, Gibas 2013). Nie jest to jednak kryterium wystarczające do przesądzenia o metropolitalnym charakterze danej jednostki (Parysek 2005; Smętkowski i in. 2012; Grochowski 2014). Kluczowe jest tu kryterium funkcjonalne (Markowski, Marszał 2006). Miasto, jak już wspomniano, pełni wiele różnorodnych funkcji. W przypadku, gdy mieszczą się na jego terenie usługi tzw. wyższego rzędu – które, co istotne, mają znaczenie co najmniej krajowe – mówi się o funkcjach metropolitalnych (Markowski, Marszał 2006; Kaczmarek, Mikuła 2007; Ziobrowski i in. 2012; Hołuj 2018). Są to przede wszystkim wyspecjalizowane usługi świadczone przez duże przedsiębiorstwa (w tym ich siedziby), uczelnie czy instytuty badawcze, a także instytucje kultury (Parysek 2005; Gaczek 2008; Śleszyński 2018b). Pojawienie się tych funkcji wiąże się z procesem metropolizacji (Moura 2014), który widoczny jest w strefie zewnętrznej metropolii (Liszewski 2012). Funkcje metropolitalne występują wówczas nie tylko w samym rdzeniu, ale na całym obszarze metropolitalnym (Smętkowski 2007; Czyż 2009; Smętkowski i in. 2012).

Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż termin *obszar metropolitalny* nie może stanowić swoistego zamiennika innych pojęć związanych z obszarami oddziaływania

miast¹¹. Sama strefa podmiejska nie stanowi obszaru metropolitalnego (Markowski, Marszał 2006), a jest jedynie jego częścią. W skład obszaru metropolitalnego wchodzi bowiem również jego strefa funkcjonalna (Kaczmarek 2018b). To zatem silne powiązania funkcjonalne między odległymi peryferiami a centrum (Barata Salgueiro 1992) w połączeniu z cechami jakościowymi – koncentracją funkcji metropolitalnych świadczących o randze danego obszaru (Ziobrowski i in. 2012) – tworzą obszar metropolitalny (ang. *Metropolitan area*).

Obszar metropolitalny charakteryzuje również wysoki stopień zurbanizowania oraz złożona struktura administracyjna, tj. mnogość jednostek lokalnych wchodzących w skład tegoż obszaru (Ziobrowski i in. 2012; Kaczmarek 2014; 2018b). Zatem każdy obszar metropolitalny jest jednocześnie aglomeracją, ale nie każda aglomeracja posiada na tyle rozwinięte funkcje metropolitalne, aby można było nazywać ją obszarem metropolitalnym. Aglomeracja miejska związana jest bardziej z aspektem morfologicznym, zaś obszar metropolitalny związany jest z powiązaniami funkcjonalnymi (por. Markowski, Marszał 2006; Czyż 2009; Sudra 2020). Podobnie każdy obszar metropolitalny to miejski obszar funkcjonalny, ale nie każdy miejski obszar funkcjonalny charakteryzuje się takimi powiązaniami funkcjonalnymi, aby można nazwać go obszarem metropolitalnym. Obszary metropolitalne stanowią zatem jeden z typów miejskich obszarów funkcjonalnych. Rozróżnienie to jest kluczowe w kontekście stosowanej w niniejszej pracy terminologii.

Końcowym etapem metropolizacji wydają się być regiony metropolitalne (por. Moura 2014), często opisywane w literaturze zachodniej (Kaczmarek, Mikuła 2007). Widoczne jest rozszerzanie się poszczególnych metropolii i mniejszych miast, które łączą się ze sobą, tworząc regiony gęste, ale jednocześnie rozproszone. Region metropolitalny jest zatem postrzegany jako przestrzeń – ciągła lub rozproszona, która składa się z sieci miast, koncentrując na swoim obszarze ludność, wiedzę i dochody. Z uwagi na wspomniane powiązania, wyznaczenie granic tego regionu jest często niemożliwe (Moura 2014).

Obszary funkcjonalne, w tym metropolitalne, są uwzględniane również w krajowym ustawodawstwie. Ich miejsce w podziale administracyjnym oraz systemie planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii zostało omówione odpowiednio w trzecim oraz czwartym rozdziale niniejszej dysertacji. Zróżnicowane są jednak kwestie terminologiczne w prawodawstwie obydwu analizowanych krajów. O ile w Polsce definicja obszarów

¹¹ Chociaż stosowanie pojęć zamiennie jest często widoczne, jak np. utożsamiania obszarów metropolitalnych z aglomeracjami miejskimi (zob. Czyż 2009).

funkcjonalnych i miejskich obszarów funkcjonalnych znajdowała się w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹² (tab. 8), tak w Portugalii w analogicznych aktach prawnych nie funkcjonuje termin miejskich obszarów funkcjonalnych. Należy przy tym podkreślić, co wskazuje również T. Kudłacz (2016), że w Polsce definicja terminu *obszar funkcjonalny* zastąpiła – z pewnym doprecyzowaniem – wcześniej obowiązującą definicję *obszaru problemowego*.

Tab. 8. Zmiany terminologiczne w regulacjach prawnych odnośnie miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce, 2003-2018

Określenie	Definicja	Podstawa prawna
Obszar problemowy	„obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych wskazany w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	art. 2 pkt 7 UoPiZP (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717)
Obszar funkcjonalny	„obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju”	art. 2 pkt 6a UoPiZP (Dz.U. 2012 poz. 647 z późn. zm.)
Miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego	„typ obszaru funkcjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie”	art. 2 pkt 6b UoPiZP (Dz.U. 2012 poz. 647 z późn. zm.)

Źródło: ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.).

Widoczna jest zatem nie tylko różnorodność terminologiczna odnośnie obszarów oddziaływania miast, ale również zróżnicowanie definicyjne wewnątrz poszczególnych pojęć. W niniejszej rozprawie Autorka będzie posługiwać się terminem *miejski obszar funkcjonalny* (dalej: MOF), który obejmuje również obszary metropolitalne, będące typem MOF, ale o większym zasięgu oddziaływania. MOF rozumiany jest tu jako zwarte, spójne przestrzennie terytorium o wysokim stopniu zurbanizowania, złożone z samodzielnych jednostek terytorialnych, obejmujące rdzeń – miasto – oraz jego bezpośrednie otoczenie

¹² Zmiana ustawy z 2020 roku uchyliła definicje obszaru funkcjonalnego oraz miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. W obecnych uwarunkowaniach prawnych termin *obszar funkcjonalny* zdefiniowany jest w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zgodnie z art. 5 pkt 6a *obszar funkcjonalny* rozumiany jest jako „obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny” (Dz. U. 2020 poz. 1378).

wykazujące z nim silne związki funkcjonalne, obejmujące gminy położone maksymalnie w trzecim paśmie gmin otaczających rdzeń. MOF charakteryzuje się również wspólnymi problemami oraz wspólnym potencjałem rozwoju.

2.2. Delimitacje obszarów funkcjonalnych

Delimitacja to wyznaczenie granic danego obszaru poprzez wykonanie pewnej klasyfikacji. Jednym ze sposobów delimitacji jest wybranie odpowiednich kryteriów, na podstawie których dokonuje się porównania mniejszych jednostek i łączenia ich w jedną, większą całość (Śleszyński 2015). Najczęściej kryteria związane z określeniem granic miejskich obszarów funkcjonalnych dotyczą aspektów morfologicznych (np. stopień urbanizacji), społeczno-gospodarczych (np. zatrudnienie mieszkańców w sektorach pozarolniczych) oraz funkcjonalnych (np. dojazdy do pracy), a dobór tych kryteriów zależy od celu i zasięgu przestrzennego delimitacji (Heffner 2015). Istotny jest również fakt, iż obszar, który jest pod wpływem oddziaływania miasta, nie jest stały. Wynika to między innymi ze zmian demograficzno-ekonomicznych oraz przestrzennych (Szymańska 2013). Granice miejskich obszarów funkcjonalnych są wyznaczane przez ekspertów (naukowców) oraz administrację publiczną (np. w Polsce przez samorządy województwa). Zdarza się również, że delimitacje te przeprowadzone przez organy administracji odnoszą się do wypracowanych przez ekspertów koncepcji (np. „Kryteria delimitacji...” 2013). Widoczne są zarówno delimitacje ogólnoeuropejskie (np. ESPON 2004, 2007; OECD 2013), jak i krajowe (np. Smętkowski 2007; Sýkora, Muliček 2009; Carvalho Seabra i in. 2011; Heffner, Gibas 2013; Śleszyński 2013a), co w Polsce widoczne jest dość często. Ponadto widoczne są próby delimitacji wyłącznie obszarów metropolitalnych (np. Smętkowski 2007; Heffner, Gibas 2013; Ramos, Silva 2003), jak i pozostałych miejskich obszarów funkcjonalnych (np. Sýkora, Muliček 2009; Śleszyński 2013a; Bartosiewicz 2016; Ilnicki, Janc 2021; Churski i in. 2023). Delimitacje te mogą mieć cel poznawczy lub aplikacyjny (Kaczmarek, Mikuła 2007; Sudra 2018).

Z uwagi na to, że delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych nie jest celem niniejszej rozprawy, a służy przedstawieniu tła dyskusji oraz wskazaniu zasięgu przestrzennego *case study*, omówiono szerzej jedynie wybrane próby delimitacji MOF, obejmujące nie tylko obszary metropolitalne, ale przede wszystkim pozostałe duże miasta regionalne. Kluczowa była również aktualność przedstawionych koncepcji i zastosowanie ich w krajach będących studium przypadku w niniejszej dysertacji.

Na poziomie europejskim widocznych jest kilka wiodących podejść do delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych. Początkowo definiowano je jako większe strefy miejskie (ang. *Larger Urban Zones*, LUZ), wyznaczone przez EUROSTAT na potrzeby Urban Audit (Smętkowski i in. 2012), którego pierwszy etap (pilotażowy) przeprowadzony został w 1998 roku¹³. Bazując na koncepcji funkcjonalnych regionów miejskich, LUZ zostały wyznaczone w oparciu o przepływy ludności związane z dojazdami do pracy. W Polsce brakowało jednak wówczas danych o dojazdach do pracy. Przyjęto zatem arbitralne rozwiązanie, opierając delimitację LUZ na pierścieniach wokół miasta w oparciu o jednostki LAU1 i LAU2 (czyli odpowiednio powiaty i gminy). Zidentyfikowano wówczas 28 LUZ, podczas gdy w Portugalii wyznaczono granice jedynie 9 LUZ (Bretagnolle i in. 2011). W 2012 roku zweryfikowano granice wyznaczonych w Polsce LUZ w oparciu o wyniki przeprowadzonych badań dojazdów do pracy: „Przepływy ludności związane z zatrudnieniem w 2006 r.” (Sudra 2018). Większe strefy miejskie zostały w późniejszych latach zastąpione terminem funkcjonalnych obszarów miejskich (ang. *Functional Urban Area*, FUA). W oparciu o metodologię przyjętą przez Eurostat oraz dane o dojazdach do pracy pochodzące ze spisu powszechnego z 2011 roku zdefiniowano 12 FUA na terenie Portugalii (INE 2022).

Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ang. *European Spatial Planning Observatory Network*) (dalej: ESPON) w ramach projektu nr 1.1.1. “Urban areas as nodes in a polycentric development” oraz projektu nr 1.4.3. “Study on urban function” zidentyfikowała FUAs. Według ESPON 1.1.1. (2004) w skład FUA wchodzi rdzeń oraz silnie powiązane z nim ekonomicznie, między innymi poprzez dojazdy do pracy, otoczenie. Problem stanowił jednak brak jednolitych danych o dojazdach dla wszystkich krajów Unii Europejskiej. Stąd też w projekcie tym przyjęto krajowe definicje FUA. Wyznaczając FUA brano pod uwagę próg ludnościowy, tj. minimalną liczbę mieszkańców rdzenia i całego miejskiego obszaru funkcjonalnego w zależności od wielkości kraju. Wśród wyznaczonych 1595 FUA projekt ten wyróżnił również 76 Europejskich Metropolitalnych Obszarów Wzrostu (MEGA, ang. *Metropolitan European Growth Area*). Obszary te zostały wybrane nie tylko na podstawie progu ludnościowego, ale również zależnie od funkcji, jakie pełni dany obszar. Zgodnie z wynikami projektu, liczba FUA

¹³ W kolejnych latach przeprowadzane były kolejne edycje projektu.

w Polsce i Portugalii jest dość podobna: w Polsce wskazano łącznie 48 FUA zaś w Portugalii 46 FUA¹⁴. Podobną liczbę FUA miały jedynie Szwajcaria (48) i Szwecja (47).

Projekt ESPON 1.4.3. (2007) rozszerzał wcześniejszą metodologię, uwzględniając w definicji FUA również morfologiczne obszary miejskie (ang. *Morphological Urban Areas*, MUAs). Delimitacja ta bazowała na jednostkach NUTS 5 (w Polsce odpowiadały one gminom, w Portugalii natomiast parafiom¹⁵). Włączenie do MUA zależało od gęstości zaludnienia (powyżej 650 osób/1 km², z pewnymi wyjątkami, wynikającymi np. z dużej powierzchni danej jednostki czy występowania lasów). Podobnie jak we wcześniejszym projekcie, brano również pod uwagę kryteria funkcjonalne, związane między innymi z funkcją administracyjną czy transportową. W przypadku delimitacji FUA w Polsce barierę stanowił ponownie brak aktualnych danych o dojazdach do pracy (dostępne były wówczas jedynie za 1988 rok). Wymusiło to zastosowanie zmiennych zastępczych. W projekcie wskazano przy tym również na nieadekwatność wcześniejszych badań (ESPON 1.1.1. opierał się na powiatach, nie na gminach). Stąd też w projekcie 1.4.3. przeprowadzono nową identyfikację oraz delimitację występujących w Polsce FUA, wyróżniając ich prawie dwa razy więcej. W Portugalii liczba FUA, w porównaniu ze wcześniejszą identyfikacją, uległa natomiast znacznemu zmniejszeniu, co wynikało z przyjętego większego progu minimalnej liczby mieszkańców.

Identyfikacja FUA w projekcie ESPON poddawana była jednak niejednokrotnie krytyce, między innymi z uwagi na różne ograniczenia wynikające z przyjętej w projekcie skali przestrzennej (projekt ESPON 1.1.1. obejmował skalę makro – europejską, a nie mikro – regionalną) (np. Sýkora, Mulíček 2009). Wskazywano również na braki kryterialne w delimitacji, związane z powiązaniem funkcjonalnymi, w tym dojazdami do pracy, w projekcie ESPON 1.4.3. Dojazdy te stanowią jedno z kluczowych kryteriów delimitacyjnych MOF (np. Śleszyński 2013a, 2013b, 2015; Churski i in. 2023).

Również OECD zaproponowało metodologię wyznaczania FUA, która, w odróżnieniu od delimitacji ESPON, uwzględniała dojazdy do pracy. W pierwszym kroku wyznaczono rdzenie FUA w oparciu o dane dotyczące ludności w *grid cells* o powierzchni 1km², czyli niezależnie od granic administracyjnych lub statystycznych. Aby dana jednostka lokalna została włączona do rdzenia, przynajmniej połowa jej populacji musiała mieszkać

¹⁴ W Polsce wskazano 8 MEGA, 11 FUA o znaczeniu międzynarodowym/krajowym i 29 FUA o znaczeniu regionalnym/lokalnym, zaś w Portugalii 2 MEGA, 5 FUA o znaczeniu międzynarodowym/krajowym i 39 FUA o znaczeniu regionalnym/lokalnym.

¹⁵ O strukturze administracyjnej analizowanych krajów zob. Rozdział III.

w obrębie klastra miejskiego. Przy jego wyznaczaniu brano pod uwagę gęstość zaludnienia sąsiadujących komórek siatki¹⁶. W kolejnym kroku określono zasięg zaplecza FUA. Zostały do niego włączone te jednostki lokalne, w których, z pewnymi wyjątkami, co najmniej 15% mieszkańców pracowało w rdzeniu¹⁷. Przepływy ludności obejmowały również między innymi dojazdy do placówek edukacji czy zdrowia. Ważna była przy tym również zasada sąsiedztwa – jednostki te musiały wykazywać ciągłość przestrzenną (sąsiadować ze sobą). Jeśli pojawiały się jednostki niespełniające tego kryterium (tzw. enklawy) otoczone przez te, które zostały włączone do obszaru zaplecza, one również zostały uwzględniane w celu zapewnienia spójności FUA (OECD 2013; Dijkstra i in. 2019). Delimitacja ta opiera się wyłącznie na danych o gęstości zaludnienia i danych o codziennej mobilności mieszkańców, nie uwzględniając przy tym kwestii morfologicznych (Dijkstra i in. 2019), co w kontekście analiz struktury funkcjonalno-przestrzennej jest znaczącym brakiem (Sýkora, Mulíček 2009).

Zdaniem L. Sýkora i O. Mulíčka (2009), delimitacja FUA w skali europejskiej nie powinna opierać się na jednolitych kryteriach, a uwzględniać zróżnicowanie krajowe i regionalne. Niejednokrotnie instytucje międzynarodowe delimitują FUA odmiennie niż instytucje regionalne w poszczególnych krajach. Widoczne jest to chociażby w miejskich obszarach funkcjonalnych wyznaczonych w regionalnych dokumentach planistycznych (Kociuba 2015).

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na działania Unii Europejskiej w zakresie instrumentów polityki przestrzennej. Perspektywa UE na lata 2014-2020 znacząco wzmocniła bowiem wymiar terytorialny. Polityka spójności Unii Europejskiej uwzględniła znaczenie miejskich obszarów funkcjonalnych wdrażając w perspektywie 2014-2020 instrument Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, ang. *Integrated Territorial Investment* (dalej: ZIT) dedykowane MOF dużych miast (Kaczmarek 2014; Krukowska, Lackowska 2016; Kociuba 2017a; Kaczmarek 2018b). Konieczne stało się zatem wyznaczenie granic tych obszarów (Kuć-Czajkowska 2019a). Delimitacje MOF na potrzeby zintegrowanych inwestycji terytorialnych są na tyle istotne, że ZIT, jako narzędzie o charakterze praktycznym, wskazują obszar, dla którego zaplanowano konkretne działania i współpracę (por. Janas, Jarczewski 2017).

¹⁶ Gęstość zaludnienia w sąsiadujących komórkach, z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych i Kanady, powinna wynosić min. 1500 os./km².

¹⁷ Dane o dojazdach do pracy pochodzą ze spisów powszechnych i są aktualizowane.

W Polsce ośrodki wojewódzkie zostały zobligowane do utworzenia związków ZIT, co stanowiło podejście unikalne w skali Unii Europejskiej (Krukowska, Lackowska 2016). Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wypracowało kryteria delimitacji MOF ośrodków wojewódzkich¹⁸ („Kryteria delimitacji...” 2013), bazując na ekspertyzie wykonanej przez P. Śleszyńskiego i przygotowało dokument („Zasady realizacji...” 2013) wskazujący propozycje delimitacji tych obszarów, które stanowiły granice referencyjne przy wyznaczaniu ZIT w poszczególnych województwach. Powoływane związki ZIT musiały obejmować przestrzennie przynajmniej połowę gmin, które zostały wskazane przez P. Śleszyńskiego (Kociuba 2017a; Kuć-Czajkowska 2019a) spełniając 6 z 7 kryteriów („Kryteria delimitacji...” 2013). Delimitacja P. Śleszyńskiego jest na tyle istotna, iż wskazuje ona uniwersalne, jednolite kryteria służące wyznaczeniu granic miejskich obszarów funkcjonalnych, uwzględniając w nich kwestie powiązań funkcjonalnych (por. Sudra 2018).

Ostatecznie przyjęte granice ZIT były jednak często powiększane w porównaniu do granic referencyjnych zaproponowanych przez P. Śleszyńskiego (Janas, Jarczewski 2017; Kuć-Czajkowska 2019), co mogło wynikać z chęci włączenia jak największej liczby jednostek w nowe możliwości unijnego finansowania (Janas, Jarczewski 2017). Jedynie 4 na 17 ośrodków przy delimitacji ZIT zastosowało granice referencyjne bez wprowadzenia w nich żadnych zmian. W przypadku 3 miast związek ZIT obejmował natomiast mniejszą liczbę jednostek niż sugerowane przez Ministerstwo, co wynikało ze słabej bądź też braku współpracy z miastem wojewódzkim (Janas, Jarczewski 2017; Kociuba 2017a; Kuć-Czajkowska 2019). Rozszerzenia te nie do końca odpowiadają idei MOF, z uwagi na dominujący wiejski charakter przyłączanych gmin (Kociuba 2017a).

Zgoła odmiennie wyglądała sytuacja w Portugalii. Chociaż UE preferowała podejście funkcjonalne, co podkreślali również J. Ferrão i in. (2012)¹⁹, to sposób wdrożenia zintegrowanych inwestycji terytorialnych świadczy o braku podejścia funkcjonalnego. W Portugalii bowiem nie podjęto próby wyznaczenia granic obszarów w oparciu o wybrane kryteria, jak miało to miejsce w Polsce. ZIT zostały tam wdrożone nie na obszarach funkcjonalnych, a na poziomie NUTS III (Seixas i in. 2020; Cavaco i in. 2021),

¹⁸ Kryteria delimitacji MOF ośrodków wojewódzkich w Polsce wg Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w oparciu o metodykę P. Śleszyńskiego uwzględniały trzy grupy wskaźników: funkcjonalne, społeczno-gospodarcze oraz morfologiczne („Kryteria delimitacji...” 2013; Śleszyński 2013a).

¹⁹ Wskazywali oni, że przy delimitacji należy uwzględnić zarówno kryteria ilościowe jak i jakościowe, biorąc przy tym pod uwagę kryteria funkcjonalne J. Ferrão i in. (2012).

co spowodowało, iż całe terytorium Portugalii zostało objęte tym instrumentem. Chociaż, jak wskazują J. Ferrão i in. (2012), nie istnieją uniwersalne, uzgodnione wskaźniki służące wyznaczeniu regionów funkcjonalnych, to wyodrębniają oni sześć grup tematycznych, w których wyróżniono różnorodne wskaźniki. Grupy te stanowią: (1) mobilność, mieszkalnictwo i infrastruktura; (2) usługi publiczne i działalność gospodarcza; (3) środowisko i ekosystemy; (4) zarządzanie; (5) dynamika demograficzna oraz (6) dynamika użytkowania gruntów.

Należy jednak podkreślić, że wszystkie delimitacje MOF mają charakter umowny. Jednostki te nie mają bowiem wyraźnie określonych w przestrzeni granic, a ich zasięg zależy od przyjętych w danym podejściu założeń i wskaźników. Co znamienne, wyznaczone przez pryzmat wybranych kryteriów granice nie są stałe (Kudłacz 2016; Janas, Jarczewski 2017). Dynamika zmian społeczno-gospodarczych ma bowiem odzwierciedlenie w intensywności powiązań między jednostkami.

2.3. Problemy obszarów funkcjonalnych

Jak już wskazano, jednym z typów miejskich obszarów funkcjonalnych są obszary metropolitalne. Występujące w nich problemy dotyczą zatem również innych MOF, choć problemy te mają wówczas chociażby inną skalę (por. Grochowski 2014). Problemem miejskich obszarów funkcjonalnych jest już samo wyznaczenie ich granicy. Chociaż istnieje wiele prób ich delimitacji, które omówiono w poprzednim podrozdziale, należy podkreślić, iż MOF nie są jednostką o stałych granicach. Intensywność występujących w nich powiązań jest bowiem zmienna w czasie (Kudłacz 2016; Janas, Jarczewski 2017), a wyznaczenie odpowiednich granic MOF ma na celu zapewnienie efektywnego zarządzania tymi obszarami (Heffner 2015).

Odpowiedni model zarządzania oraz związana z tym współpraca jednostek samorządowych to kluczowe i najtrudniejsze wyzwanie miejskich obszarów funkcjonalnych (Tosics 2011; Kaczmarek 2014; Kaczmarek, Kociuba 2017). Jednym z podstawowych problemów staje się tu podział administracyjny. MOF nie stanowią bowiem najczęściej jednej jednostki – w ich skład wchodzi autonomiczne podmioty lokalne (np. gminy). Skutkuje to pewną fragmentacją spójnej z założenia jednostki poprzez występowanie wewnątrz niej granic administracyjnych (Tosics 2011; Danielewicz 2013a; Ahrend i in. 2014; Kudłacz 2016; Drzazga 2019).

Jednostki lokalne wchodzące w skład MOF często nie są skłonne do podjęcia współpracy. Naturalny jest dla nich mechanizm konkurencyjności (Carruthers, Ulfarsson 2002; Drzazga 2019), przejawiający się między innymi w przyciąganiu inwestorów do swojej gminy. Widoczna jest również często obawa o swoją autonomię i utratę znaczenia (Kaczmarek, Mikuła 2007; Janas, Jarczewski 2017; Kociuba 2017b; Kuć-Czajkowska 2019), a także dominacja jednego ośrodka – rdzenia (Kudłacz 2016).

Niejednokrotnie działania administracji publicznej zmierzające do rozwiązania danych problemów są zatem rozproszone pomiędzy poszczególne gminy, zamiast obejmować cały obszar funkcjonalny (Pereira, Silva 2001). Widoczne jest wówczas często rozproszenie inwestycji (Grochowski 2014; Kuć-Czajkowska 2019a). Zawiązywana współpraca w postaci pojedynczych projektów, wymagających współdziałania, również nie przynosi długofalowej współpracy jednostek – po zakończeniu projektu kończy się kooperacja. Stąd też kluczową rolę odgrywają opracowane wspólnie dokumenty strategiczne (Janas, Jarczewski 2017), choć podporządkowanie przez poszczególne jednostki swojej działalności ustaleniom ponadlokalnych strategii może jednak rodzić pewne trudności (Kaczmarek 2014).

Wśród problemów, z jakimi borykają się miejskie obszary funkcjonalne, można również wskazać między innymi (por. Tosics 2011; Danielewicz 2013a; Heffner 2015; Kuć-Czajkowska 2019a):

- kwestie demograficzne, jak zmniejszanie się liczby mieszkańców miasta, przy jednoczesnym wzroście w gminach silnie z nim powiązanych;
- problemy społeczne, wynikające ze zróżnicowanych interesów i stylów życia mieszkańców wsi i ludności napływającej z rdzenia MOF;
- segregację społeczno-przestrzenną różnych grup;
- nasilającą się antropopresję i niekorzystne zmiany środowiskowe na terenie MOF.

Miejskie obszary funkcjonalne, zwłaszcza w Polsce, borykają się także z niekontrolowanym, żywiołowym rozlewaniem się miast na obszary poza ich granicami administracyjnymi (Carruthers, Ulfarsson 2002; Kaczmarek, Mikuła 2007; Danielewicz 2013a; Kuć-Czajkowska 2019). Suburbanizacja i *urban sprawl* stają się obecnie dużym problemem. Mieszkańcy często bowiem wybierają zabudowę jednorodzinną na rozległych peryferiach zamiast mieszkania w centrum miast. Problem ten dotyczy nie tylko zabudowy mieszkaniowej, ale również usługowej czy przemysłowej (Barata Salgueiro 1992). Ponadto widoczne staje się przyspieszenie rozlewania miast, co wynika między innymi z rosnącej

mobilności mieszkańców i lepszych połączeń transportowych (Williams i in. 2010). Rozlewanie to charakteryzuje się między innymi niską gęstością zabudowy, rozmieszczonej punktowo (Carruthers, Ulfarsson 2002).

Na terenie MOF widoczna jest zwiększona aktywność inwestorów-deweloperów, którzy oferują zróżnicowaną ofertę mieszkaniową na terenach podmiejskich w postaci nowych, małych osiedli zabudowy jedno lub wielorodzinnej. Aktywność ta wynika między innymi z niższych, w porównaniu do centrum, kosztów inwestycji, a także z samej dostępności terenów (Kuć-Czajkowska 2019a). Opanowanie żywiołowej suburbanizacji a także przeciwdziałanie jej negatywnym skutkom to jedno z wyzwań, z jakimi borykają się miejskie obszary funkcjonalne. W konsekwencji widoczne są np. problemy przestrzenne i ekonomiczne. Chaotyczna zabudowa skutkuje bowiem fragmentacją przestrzeni, a także degradacją krajobrazu (Heffner 2015; Bianchini i in. 2021).

Widoczne staje się pogłębianie dysproporcji pomiędzy rdzeniem a pozostałymi gminami wchodzącymi w skład MOF. Gminy podmiejskie czerpią korzyści ekonomiczne z nowych mieszkańców i podmiotów gospodarczych, podczas gdy rdzeń MOF boryka się z utratą dochodów oraz ze zwiększonymi migracjami wahadłowymi (Kaczmarek, Miłucha 2007; Janas, Jarczewski 2017; Kuć-Czajkowska 2019) i kosztami utrzymania różnych usług i infrastruktury (Kaczmarek i Miłucha 2007; Danielewicz 2013a). Pogłębia się wówczas często konkurencja pomiędzy poszczególnymi jednostkami wewnątrz MOF poprzez ustalanie niższych podatków – tak, aby zachęcić potencjalnych inwestorów do lokalizowania działalności na terenie danej gminy (Tosics 2011).

Brak zintegrowanych działań w miejskich obszarach funkcjonalnych skutkuje rozpraszaniem usług publicznych i jednocześnie niechęcią do partycypowania w ich kosztach (Kuć-Czajkowska 2019a). Korzystanie ze wspomnianych usług bez ich finansowego wspierania określane jest terminem *free riding* (Kaczmarek, Miłucha 2007; Tosics 2011). Solidarne, proporcjonalne partycypowanie w kosztach związanych z funkcjonowaniem nie tylko obszarów metropolitalnych (Tosics 2011; Kaczmarek 2014), ale również mniejszych MOF staje się zatem jednym z problemów i wyzwań tych obszarów.

Związana jest z tym także kwestia ograniczonej dostępności usług w gminach podmiejskich (Tosics 2011), w tym organizacja efektywnego transportu publicznego. Niejednokrotnie miejsca wykazujące silne powiązania z rdzeniem nie mają dostępu do zbiorowego transportu publicznego, bądź też dostęp ten jest mocno ograniczony (Janas, Jarczewski 2017). Wynika to często z kosztowności jego doprowadzenia do obszarów, gdzie

gęstość zaludnienia jest niska (Tosics 2011; Danielewicz 2013a; Ahrend i in. 2014; Kuć-Czajkowska 2019). Odpowiedzią na te wyzwania powinna stać się zintegrowana komunikacja publiczna, która – odpowiednio zorganizowana – pozwala na sprawne przemieszczanie się w obrębie MOF (Kaczmarek, Mikuła 2007).

Nie ulega zatem wątpliwości, że obszary funkcjonalne wymagają wspólnego zarządzania i prowadzenia na ich terenie odpowiedniej polityki przestrzennej i planowania przestrzennego (Kaczmarek, Szmytkowska 2019; Kuć-Czajkowska 2019). Widoczne są próby ustanowienia odpowiednich strategii strefowych, które mogłyby na przykład zniechęcać mieszkańców do zmiany miejsca zamieszkania i wynikających z tego konsekwencji. Podejmowane są próby ograniczania terenów możliwych do zabudowy, ustalania minimalnych wielkości działek, czy podnoszenia kosztów życia w porównaniu do ich obecnego miejsca zamieszkania (Carruthers i Ulfarsson 2002).

Według wyników raportu OECD *The OECD Metropolitan Governance Survey* planowanie przestrzenne znajduje się na trzecim miejscu wśród wskazywanych głównych obszarów współdziałania i zarządzania w obszarach metropolitalnych (Kaczmarek 2018b). Przy wspomnianej niechęci do współpracy, planowanie przestrzenne, również na terenie MOF, staje się jednak kluczowym wyzwaniem. Z jednej strony chodzi tu o opracowanie i wdrożenie jednego dokumentu obejmującego zasięgiem cały MOF, z drugiej zaś – o koordynację planów poszczególnych gmin wchodzących w skład MOF (Pereira, Rosado 2001). Kwestia ta w kontekście polskiego i portugalskiego systemu planowania przestrzennego została szerzej omówiona w rozdziale czwartym niniejszej dysertacji.

3. Mechanizmy kształtowania rozwoju przestrzennego

3.1. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi

Rozwój miejskich obszarów funkcjonalnych w dużej mierze warunkowany jest sposobem zarządzania danym obszarem (Grochowski 2014). Znaczenia nabiera tu koordynacja pomiędzy poziomem funkcjonalnym MOF a poszczególnymi jednostkami administracyjnymi (Tosics 2011). Zarządzanie to jest tematem rozważań zarówno na gruncie europejskim, jak i krajowym. Dyskusje te dotyczą zarówno MOF *sensu largo* (np. Tosics 2011; Kaczmarek, Kociuba 2017; Kuć-Czajkowska 2019), jak również, co jest wręcz częstsze, obszarów metropolitalnych (np. Lefèvre 1998; Kaczmarek, Mikuła 2007; Danielewicz 2013b; Kaczmarek 2014; 2018b; Seixas i in. 2018). Do instrumentów

zarządzania MOF zalicza się między innymi odpowiednie rozdzielenie kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy poszczególne jednostki administracyjne, budowanie współpracy, planowanie strategiczne i przestrzenne (por. Danielewicz 2013a). Pomimo niemożności wskazania wzorca współpracy²⁰, jest ona jednak kluczowa w kontekście wprowadzania rozwiązań instytucjonalnych, możliwości stosowania pewnych instrumentów czy też samego powodzenia poszczególnych działań (Grochowski 2014).

Współpraca wymaga jednak często zinstytucjonalizowanej formy, zwłaszcza gdy MOF stanowi dużą i złożoną jednostkę. Rozwiązania instytucjonalne umożliwiają reagowanie na omówione wcześniej problemy miejskich obszarów funkcjonalnych (Pereira, Silva 2001; Santos i in. 2001; Janas, Jarczewski 2017). Rozwiązania te, zależnie od kraju, są zróżnicowane (Pereira, Silva 2001; Santos i in. 2001; Kaczmarek 2018b), co wynika między innymi z uwarunkowań administracyjnych i historycznych (Pereira, Rosado 2001). Przyjmują jednak zasadniczo dwie formy (por. Santos i in. 2001; Kaczmarek, Kociuba 2017; Kuć-Czajkowska 2019):

- odgórne, twarde podejście (administracyjne) – *top-down*;
- oddolne, miękkie podejście (oparte na dobrowolnej współpracy) – *bottom-up*.

Forma odgórna, wynikająca często ze słabości oddolnych inicjatyw (Kaczmarek, Kociuba 2017), może przyjąć formę prawnych lub miękkich – skłaniających do zachowań integracyjnych – regulacji (Kudłacz 2016). Formę prawną wyróżnia ponadlokalny poziom administracji, który może opierać się również na współpracy międzygminnej, poziomie regionalnym, zdekoncentrowanym poziomie państwowym, bądź też na strukturze mieszanej (Santos i in. 2001). Forma ta związana jest zatem ze zmianami w podziale administracyjnym kraju i włączeniem do niego nowego szczebla, bądź też wymuszeniem przez organ centralny na poszczególnych jednostkach terytorialnych zawiązania obligatoryjnej współpracy (Kaczmarek, Kociuba 2017; Kaczmarek 2018b).

Pierwsza z tych możliwości jest ściśle związana z przyjęciem nowego ustawodawstwa i implementacją zinstytucjonalizowanych form zarządzania w formie nowych jednostek terytorialnych/organów władzy (Kuć-Czajkowska 2019a). Jednostki te mają wybieralne lub mianowane władze, do których kompetencji należy między innymi planowanie strategiczne i przestrzenne (Tosics 2011). Organ państwowy może również zobligować gminy do zawiązania współpracy, co widoczne jest na przykład we Francji (Kaczmarek, Miś 2007; Tosics 2011). Podejście *top-down* stosowane jest na przykład na

²⁰ Podobne rozwiązania instytucjonalne mogą bowiem kreować różne rezultaty (Grochowski 2014).

poziomie obszarów metropolitalnych Lizbony i Porto (Danielewicz 2013a; Seixas i in. 2018), zaś w Polsce w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (Tosics 2011).

Miękką formę twardego podejścia, która ma na celu zmotywować i zachęcić poszczególne jednostki terytorialne do zawiazania współpracy, reprezentują na przykład ZIT (Janas, Jarczewski 2017). Stanowiąc narzędzie polityki spójności, ZIT służą między innymi promowaniu i wzmocnieniu partnerstwa i współpracy w MOF (Kaczmarek, Kociuba 2017; Kociuba 2017b). Warunkiem koniecznym do ubiegania się o środki finansowe w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych było posiadanie odpowiedniej dla danego MOF strategii rozwoju (Kociuba 2015). Aby móc korzystać z tych środków, samorządy musiały nawiązać współpracę, która w Polsce miała przyjąć zinstytucjonalizowaną formę związku ZIT („Zasady realizacji...” 2013; Kaczmarek 2018; Kociuba 2017a; 2018). Forma ta jest zatem niejako odgórnym wymuszeniem oddolnej formy współpracy.

Podejście *top down* z jednej strony pozwala uniknąć rozproszenia zarządzania na terenie MOF, związanego ze złożoną strukturą administracyjną obszaru, z drugiej jednak może prowadzić do aż nadmiernej centralizacji tego zarządzania (Kaczmarek, Kociuba 2017; Kuć-Czajkowska 2019). Należy przy tym pamiętać, że każdy obszar charakteryzuje inna specyfika, w tym również (nie)chęć do nowych struktur administracyjnych. Nie istnieje zatem uniwersalny model zarządzania, który byłby możliwy do zaimplementowania w każdym MOF (Lefèvre 1998). Ponadto wśród negatywnych aspektów tego podejścia wskazuje się również możliwość prowadzenia polityki rozwoju, która nie odpowiada potrzebom mieszkańców całego MOF a także na niechęć władz regionalnych, które obawiają się utraty swojej pozycji, jak miało to miejsce na przykład we Włoszech (Kuć-Czajkowska 2019a). Odgórne narzucenie współpracy może się również spotkać ze sprzeciwem społecznym (Kociuba 2017a). Przeprowadzenie zatem reformy administracyjnej umożliwiającej wdrożenie podejścia *top down* może być zatem długotrwałe, utrudnione lub wręcz niemożliwe (por. Kaczmarek, Mięka 2007; Tosics 2011). Biorąc również pod uwagę wspomnianą już zmienność granic MOF, ustanowiona odgórnie nowa jednostka administracyjna szybko straciłaby również swoją „aktualność przestrzenną” i potrzebne byłoby przeprowadzenie kolejnej reformy administracyjnej (Tosics 2011; Węglowski 2012).

Bardziej adekwatne wydają się być zatem miękkie, bardziej elastyczne formy zarządzania (Tosics 2011). W przypadku oddolnych, dobrowolnych form współpracy (*bottom up*) to zainteresowane współdziałaniem jednostki lokalne podejmują decyzję, czy

chęć przystąpić do danej inicjatywy (Kuć-Czajkowska 2019a). Często związane są z realizacją określonych celów i wspólnych interesów (Santos i in. 2001; Kudłacz 2016). Współpraca ta może przybierać formę mniej lub bardziej formalną (Kaczmarek 2014; Krukowska, Lackowska 2016; Kuć-Czajkowska 2019). Współpraca formalna opiera się na zawarciu upodmiotowionej prawnie współpracy, której ustanowienie ma służyć realizacji określonego celu/zadania (Kaczmarek, Mikuła 2007). Mogą one przyjmować formę np. związków międzygminnych, związków komunalnych, stowarzyszeń czy porozumień (Kaczmarek, Mikuła 2007; Krukowska, Lackowska 2016). Współpraca nieformalna to natomiast różne „luźne” rady, fora i partnerstwa (Kaczmarek, Mikuła 2007; Krukowska, Lackowska 2016; Kuć-Czajkowska 2019). Stanowią one często źródła informacji (Kaczmarek, Kociuba 2017) i służą promocji czy obrony wspólnych interesów (Kaczmarek i Mikuła 2007). Szerzej podejścia *top down* oraz *bottom up* w Polsce i Portugalii omówione zostały w trzecim rozdziale niniejszej pracy.

Tak jak podejście odgórne, podobnie podejście *bottom up* nie jest rozwiązaniem pozbawionym pewnych słabości. O ile decentralizacja zarządzania przejawiająca się we fragmentacji administracyjnej i współpracy poszczególnych jednostek postrzegana jest jako jedna z zalet tego podejścia, między innymi z uwagi na większe uwzględnienie potrzeb mieszkańców, to wskazuje się również na negatywną stronę takiej współpracy, wynikającą z braku podejścia zintegrowanego i rozbieżności zadań publicznych (sfer działania) na różne współpracujące grupy w ramach jednego MOF (Kuć-Czajkowska 2019a).

Polska i Portugalia to dwa przykładowe kraje, w których sposoby wdrażania ZIT, co zostało już wcześniej wskazane, są zróżnicowane. W Polsce zastosowano bardziej doraźny model zarządzania terytorialnego, podczas gdy w Portugalii ZIT zostały wdrożone zgodnie z modelem zarządzania wielopoziomowego poprzez kaskadowanie kompetencji. Same podstawy tworzenia stowarzyszeń ZIT w Polsce nie były jednorodne. Część z nich powstała w oparciu o dotychczasową formę współpracy, mniej lub bardziej zaawansowaną, część zaś tworzona była „od zera” (Krukowska, Lackowska 2016).

Niezależnie od przyjętej formy zarządzania, formy te łączą cztery główne elementy: poziomy interwencji, sektory interwencji, organizację oraz finansowanie (Pereira, Rosado 2001; Santos i in. 2001). Chociaż T. Kudłacz (2016) wskazuje, iż inicjatywy oddolne mogą być jedynie uszczegółowieniem regulacji odgórnych, to jeśli współpraca między poszczególnymi jednostkami realizowana jest w sposób prawidłowy, staje się ona jednak

niejako uzupełnieniem obowiązującego podziału administracyjnego kraju. Co więcej, współpraca ta może stanowić również remedium na konieczność przeprowadzenia nowych reform administracyjnych (Kaczmarek, Mięka 2007), które to – biorąc pod uwagę zmienność granic MOF – musiałyby być przeprowadzane niejednokrotnie (Węglowski 2012). W kontekście obszarów metropolitalnych wskazuje się na potencjał obligatoryjnych związków gminnych zamiast tworzenia nowej jednostki terytorialnej (np. Markowski, Marszał 2006). Rozwiązanie to zostało wdrożone w różnych krajach także odnośnie do pozostałych miejskich obszarów funkcjonalnych. Widoczna jest bowiem pewna przymusowość formalnej współpracy w kontekście ZIT w Polsce (MOF ośrodków wojewódzkich) oraz objęcie tym instrumentem całego terytorium Portugalii (NUTS III). Stąd też przedmiotem *case study* niniejszej dysertacji nie będą odgórne, administracyjne formy współpracy stanowiące najczęściej obszary metropolitalne, a MOF mniejszych miast wyznaczone w kontekście ZIT, przy pewnych modyfikacjach wyjaśnionych w rozdziale piątym.

3.2. Polityka przestrzenna

M. Borsa (2008) wskazuje, że rozwój przestrzenny regulowany jest przez trzy powiązane ze sobą elementy: politykę przestrzenną, mechanizm podejmowania decyzji przestrzennych oraz planowanie przestrzenne. O skuteczności polityki przestrzennej decydują bowiem podejmowane decyzje przestrzenne, które regulowane są przez planowanie przestrzenne. Chociaż przez wiele lat postrzegane było ono jako samoistna działalność, to planowanie przestrzenne jest narzędziem polityki przestrzennej (Malisz 1984; Brzeziński 2015). Nie stanowi zatem odrębnego od niej elementu, a jej składową.

Bez wątpienia polityka przestrzenna stanowi jeden z elementów polityki rozwoju i zarządzania publicznego (Noworól 2020; Lechowska 2022), będąc planową i świadomą działalnością władz publicznych (Gaczek 2003; Borsa 2008; Brzeziński 2015; Lechowska 2022). W dyskursie naukowym widoczne jest jednak zróżnicowanie pojmowania i definiowania tego pojęcia. Spotyka się tu ujęcie wąskie i szerokie. W wąskim rozumieniu polityka przestrzenna odnoszona jest głównie do kreowania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym (np. Dembowska 1978; Goryński 1982; Kulesza, Pańko 1986).

W szerszym znaczeniu, poza regulowaniem przeznaczenia terenów i ich przekształcenia, polityka przestrzenna ma na celu również koordynację polityk sektorowych oraz wspieranie rozwoju przestrzennego (Ferrão, Mourato 2015; Noworól 2020). Zdaniem

niektórych autorów jest ona powiązana w pewien sposób z polityką regionalną i rozwojem społeczno-gospodarczym (np. Winiarski 1976; Bagdziński 1990; Gaczek 2003) i stanowi przestrzenny wymiar prowadzonych na danym terenie polityk sektorowych (Williams 1996; Faludi, Waterhout 2002). Jak wskazują W. Salet i A. Faludi (2000), w wielu krajach, z perspektywy historycznej, polityka ta poprzedzała niejako rozwój planowania strategicznego. R. Martin i in. (2022) termin ten odnoszą natomiast głównie do zestawu środków, jakimi dysponuje państwo, których stosowanie ma na celu złagodzenie występujących nierówności gospodarczych, jakie widoczne są w przestrzeni. Na potrzeby niniejszej dysertacji, z uwagi na zakres analiz, skupiono się głównie na wąskim znaczeniu polityki przestrzennej.

Zasadniczo polityka przestrzenna służy ustaleniu celów zagospodarowania przestrzeni i głównych kierunków jej rozwoju (Borsa 2008; Brzeziński 2015), a także środków mających prowadzić do realizacji tych celów. Jej zadaniem jest rozmieszczenie poszczególnych inwestycji oraz funkcji społeczno-gospodarczych i kreowanie odpowiednich warunków dla podmiotów gospodarczych do efektywnego działania, przy jednoczesnym utrzymaniu optymalnej struktury użytkowania terenów, kontroli jej wykorzystania i nadzorowaniu stanu elementów przestrzeni (Malisz 1984). Samo ustalenie celów nie jest jednak jedyną składową polityki przestrzennej, a jedynie jej początkowym etapem. Jest to bowiem działalność długofalowa, która składa się z pewnej sekwencji działań, wielokrotnie wskazywanych w latach 80. w polskim dyskursie naukowym. Na wstępie polityka przestrzenna określa wspomniane cele zagospodarowania przestrzennego danego obszaru. Kolejno wskazuje ona jednak również sposób, w jaki wskazane cele mogą zostać zrealizowane. Wreszcie wskazuje ona także narzędzia realizacyjne (por. Goryński 1982; Malisz 1985; Domański 1989).

Odmienne spojrzenie prezentuje A. Szymt (2001), która w szerokim znaczeniu rozumie politykę przestrzenną jako działania władz publicznych zmierzające do osiągnięcia zakładanego kształtu przestrzeni, zaś w wąskim – jako sporządzenie dokumentu planistycznego na szczeblu krajowym. Zdaniem Autorki, podejście to wskazywałoby, iż polityka przestrzenna odnosi się wyłącznie do sfery materialnej, niezależnie od szerokiego czy wąskiego pojmowania. Sporządzenie dokumentu nie powinno być jednak wskazywane jako wąskie rozumienie polityki przestrzennej, a jako środek (narzędzie) służące jej realizacji.

O skuteczności polityki przestrzennej świadczy możliwość osiągnięcia przez nią zakładanych celów, na co wpływa jej stabilność i ciągłość w perspektywie długofalowej (Noworól 2020; Lechowska 2022). W niniejszej pracy przyjęto definicję polityki przestrzennej za E. Lechowską (2022), według której stanowi ona działalność władz publicznych skierowaną na racjonalne kształtowanie przestrzeni, na którą składają się następujące etapy: (1) określenie celów, (2) ustalenie środków służących realizacji sformułowanych celów, (3) realizacja wskazanych celów.

Na politykę przestrzenną składają się zatem również środki służące jej kształtowaniu (Borsa 2008). Stanowią je instrumenty polityki przestrzennej, czyli określone prawnie możliwości odpowiednich podmiotów do realizacji założeń tejże polityki (Brzeziński 2015). Instrumenty te B. Malisz (1984) dzieli na pięć głównych grup:

- środki przymusu,
- środki materialnego kształtowania przestrzeni,
- środki stymulujące i zniechęcające,
- środki informacyjne,
- środki kontrolne.

Środki przymusu ograniczają swobodę działania różnych podmiotów i ustalane są poprzez akty prawne. Powinny one wykazywać prymat interesu publicznego. Dotyczą one m.in. szeroko rozumianego planowania przestrzennego. Stanowią je nie tylko dokumenty planistyczne, ale również narzędzia pozwalające na wprowadzenie ich regulacji, jak na przykład mechanizm wywłaszczania czy prawo pierwokupu. Środki materialne związane są z działaniami władz publicznych, podejmowanymi w celu zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru poprzez wprowadzanie zmian w zagospodarowaniu przestrzeni. Działania te dotyczą w dużej mierze inwestycji infrastrukturalnych, a także przeznaczenia nowych terenów pod przemysł oraz rekreację. Kolejną grupę stanowią środki stymulujące i zniechęcające, które obejmują bardziej działania miękkie, ekonomiczne, jak na przykład zwolnienie/obniżenie różnych opłat czy obniżenie ceny nieruchomości nabywanych przez inwestora od gminy. Istotne są również działania informacyjne – zarówno te kierowane do indywidualnych jednostek, jak i do ogółu. Ich celem jest uświadomienie poszczególnych podmiotów o występujących na danym terenie możliwościach, jak i o ograniczeniach. Ostatnią grupą są środki kontroli stanu środowiska, w tym między innymi jakości powietrza, wód powierzchniowych czy

powierzchni leśnej, a także wpływu człowieka na środowisko, związanego chociażby z górnictwem, turystyką czy osadnictwem (Malisz 1984).

Podobny podział zauważyć można u J. Regulskiego i in. (1986), którzy wyróżniają normy i normatywy, instrumenty nakazowe, prawno-własnościowe, finansowe, informacyjne oraz inwestycje infrastrukturalne. Normowanie wskazuje także W. Goryński (1982), który do instrumentów polityki przestrzennej zalicza również programowanie i planowanie przestrzenne, administrację oraz egzekwowanie. Podobnie S.L. Bagdziński (1990) wyróżnia przepisy prawa miejscowego, środki administracyjne, ekonomiczne oraz przepisy prawno-własnościowe. Odmienne podejście do podziału instrumentów polityki przestrzennej prezentują K. Dziewoński (1988) i W.M. Gaczek (2003) dzieląc je na instrumenty bezpośrednie i pośrednie. W pierwszej grupie znajdują się między innymi przepisy prawne i planowanie przestrzenne. Instrumenty pośrednie stanowią natomiast informacje oraz bodźce ekonomiczne. Wśród instrumentów polityki przestrzennej widoczne są zatem powtarzające się elementy. Są to między innymi środki prawne, ekonomiczne oraz planowanie przestrzenne. W niniejszej pracy skupiono się na dwóch z nich: przepisach prawnych (tj. systemie planowania przestrzennego) oraz planowaniu przestrzennym jako takim.

3.3. Planowanie przestrzenne

Jak już wskazano, rozwój miasta, a także miejskich obszarów miejskich, wynika zarówno z działań odbywających się spontanicznie, jak i tych, które zostały zaplanowane. Wśród działań celowych należy wyróżnić planowanie gospodarcze, społeczne oraz przestrzenne (Chmielewski 2001). To właśnie planowanie przestrzenne, stanowiące istotne narzędzie realizacji polityki przestrzennej (Malisz 1984; Waldemar A Gorzym-Wilkowski 2011; Brzeziński 2015), jest kluczowe z punktu widzenia niniejszej dysertacji.

W języku angielskim widoczne są różne terminy odnoszące się do planowania przestrzennego. Należą do nich m.in. *land-use planning*, *urban (and regional) planning* oraz *spatial planning*. Jak zauważają E. Silva i R. Acheampong (2015), terminy te są powszechnie stosowane do określenia działalności prawno-instytucjonalnych związanych z rozwojem przestrzennym. B. Cullingworth i V. Nadin (2006) utożsamiają *land use planning* z ustaleniem przeznaczenia terenu. Pojęcie to odnosi się do regulowania zagospodarowania przestrzennego danego obszaru m.in. poprzez wyznaczenie terenów

chronionych oraz tych, które przewidywane są pod rozwój danej jednostki (Medeiros 2019b za: Nadin 2007).

Pojęcie *spatial planning* ma swoje źródło w Unii Europejskiej (Silva i Acheampong 2015). Zdefiniowane zostało bowiem z końcem lat 90. XX wieku w „*The EU compendium of spatial planning systems and policies*” jako neutralny termin odnoszący się do regulowania rozwoju przestrzennego. Rozumiane było wówczas jako sposób wpływania na przyszły kształt przestrzeni przez sektor publiczny, poprzez rozmieszczenie różnych rodzajów działalności. Docelowo powinno zapewniać taką organizację struktury przestrzeni, która pozwoli na jednoczesny rozwój i osiągnięcie celów społeczno-gospodarczych, przy poszanowaniu walorów środowiskowych. Obejmuje ono zarówno cele, jak i mechanizmy, które mają pozwolić na ich realizację (The EU Compendium 1997).

P. Healey (2004) *spatial planning* rozumie jak podejmowane świadomie zbiorowe wysiłki, które służą wyobrażeniu kształtu danego terytorium w przyszłości. Podobnie termin ten definiują B. Waterhout i in. (2008), podkreślając przy tym, że są to pewne metody lub rozwiązania administracyjne. Na metody wskazywał również opublikowany przez Radę Europy w 2006 roku po 14. posiedzeniu Europejskiej Konferencji Ministrów Odpowiedzialnych za Planowanie Regionalne/Przestrzenne (CEMAT) glosariusz, w którym *spatial planning* definiuje jako metody, którymi posługuje się sektor publiczny na różnych szczeblach administracji. Metody te mają służyć rozplanowaniu rozmieszczenia ludności, działań, infrastruktury, terenów przyrodniczych oraz rekreacyjnych (Spatial development glossary... 2007).

W szerszym rozumieniu *spatial planning* wykracza poza tradycyjne przeznaczenie terenów. Obecnie rozumiane jest bowiem także jako koordynowanie polityk sektorowych i ich skutków przestrzennych (Nadin i in. 2018) Poprzez strategie integrujące poszczególne polityki sektorowe pozwala ono bowiem na takie zarządzanie przestrzenią, które wspiera założony i preferowany rozwój przestrzenny danej jednostki. Prowadzone jest przynajmniej na dwóch poziomach administracyjnych w danym kraju: krajowym i lokalnym (Reimer i in. 2014a; Nadin i in. 2021).

Jak wskazują E. Medeiros (2019b) i P. Ciesiółka i in. (2023) *spatial planning* oraz *land-use planning* nie stanowią tożsamyh pojęć, a ich dychotomia jest obecnie wyraźnie podkreślana na arenie międzynarodowej. Wspomniana regulacja sposobu użytkowania terenu, wskazywanie docelowego przeznaczenia oraz obszarów pod rozwój danej jednostki stanowi cel *land use planning*. *Spatial planning* ma natomiast szersze znaczenie. Zakłada

ono bowiem rozwój przestrzenny obszaru poprzez koordynacje różnych polityk czy też decyzji sektorowych i ich skutków przestrzennych (Cullingworth, Nadin 2006; Medeiros 2019b za: Nadin 2007; Ciesiółka i in. 2023).

Planowanie przestrzenne *sensu stricto* nie należy jednak do kompetencji Unii Europejskiej (Jędraszko 2007; Dühr i in. 2010; Zanon 2010; Morgado, Dias 2013; Medeiros 2014; Ramos 2017; Korbel 2019). Wskazuje ona jedynie ogólne zasady (Zanon 2010; Korbel 2019). Kluczowe znaczenie ma przyjęta w 1999 roku Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego („European Spatial Development Perspective...” 1999), której wzmocnieniem, jak już wcześniej wskazano, była między innymi Agenda Terytorialna z 2007 roku, zaktualizowana w 2011 i 2020 roku („Territorial Agenda...” 2007; „Agenda Terytorialna...” 2011; „Territorial Agenda...” 2020). Unia Europejska prowadzi także działania, które ukierunkowane są na planowanie przestrzenne. Można tu wskazać między innymi inicjatywy INTERREG, URBAN czy program ESPON (Jędraszko 2007). W literaturze przedmiotu często widoczna jest analiza wpływu ESDP, polityk sektorowych i funduszy europejskich na poszczególne systemy planowania przestrzennego (m.in. Giannakourou 2005; Waterhout i in. 2008; Medeiros 2014; Nadin i in. 2018). Tym samym Unia Europejska ma wpływ na planowanie przestrzenne w poszczególnych krajach członkowskich, jak i na rozwój przestrzenny terytorium europejskiego (Dühr i in. 2010).

Na terenie UE nie funkcjonuje jednak jednolity system planowania przestrzennego (Nadin, Stead 2008). Zostało ono uznane przez UE za kwestię należącą bezpośrednio do poszczególnych państw członkowskich, które decydują, w jaki sposób transponują zapisy unijne do ustawodawstwa krajowego (Waterhout i in. 2008; Carvalho 2012). W większości krajów europejskich planowanie przestrzenne definiowane jest jednak wciąż podobnie – jako proces, który organizuje daną przestrzeń i użytkowanie gruntów na jej terenie w taki sposób, aby z jednej strony zapewnić rozwój, z drugiej zaś ochronę terenów w interesie publicznym. Podkreśla się przy tym także zarządzanie zróżnicowanymi, często konkurującymi interesami (Nadin i in. 2018).

Na terenie całej Europy można wskazać zróżnicowane podejścia do zagadnienia, jakim jest *spatial planning* (Waterhout i in. 2008). Termin ten nie jest łatwy do przetłumaczenia (Healey 2004), ale w językach analizowanych krajów tłumaczy się go jako planowanie przestrzenne (pl.) oraz *ordenamento do território* (port.) (Nadin i in. 2018; Cavaco i in. 2021). Jednakże już w latach 90. XX wieku podkreślano, że termin *spatial planning* nie oznacza dokładnie tego samego, co terminy (tłumaczenia) wskazane powyżej.

W każdym kraju pojęcie to odzwierciedla bowiem lokalną specyfikę kraju lub regionu (The EU Compendium 1997).

Portugalski termin *ordenamento do território* nie do końca jest odpowiednikiem *spatial planning*, chociaż jest tak uznawane. *Ordenamento do território* związane jest z nauką, dziedziną polityki oraz techniką administracji (Reigado 2000; Cavaco i in. 2021). Stanowi politykę publiczną o charakterze przekrojowym. Integruje ona bowiem dwie kwestie: organizację przestrzeni oraz rozwój społeczno-gospodarczy (Carmo 2016). Zajmuje się rozwojem oraz organizacją przestrzenną różnych jednostek w oparciu o międzysektorowe podejście, koordynując działania polityki środowiskowej, społeczno-gospodarczej i kulturowej, a także integrując podmioty publiczne i prywatne (Carvalho 2012; Cavaco i in. 2021). Powinno być również oparte na długoterminowych analizach różnych zjawisk, w tym społecznych i gospodarczych. Charakteryzuje się zatem interdyscyplinarnością i stanowi odzwierciedlenie w przestrzeni różnych polityk sektorowych jako jednej całości (Reigado 2000).

Ordenamento do território posiada zatem dwa główne wymiary. Z jednej strony dotyczy rozwoju przestrzennego, z drugiej zaś – planowania użytkowania terenów. Odnosi się zatem do opracowania wizji lub modelu terytorialnego na różnym poziomie (od poziomu krajowego po poziom lokalny – gminny), określając przy tym główne opcje strategiczne oraz inwestycyjne. Ponadto zajmuje się regulowaniem zmian sposobu użytkowania gruntów poprzez strefowanie oraz przyznawanie prawa do zabudowy danego terenu. Łączy zatem podejście strategiczne z regulacją zmian w użytkowaniu terenów (Cavaco i in. 2021), mając na celu poprawę jakości życia mieszkańców, zapewniając zrównoważony rozwój i dbając o zasoby naturalne (Reigado 2000).

W Portugalii poza terminem *ordenamento do território* istotne znaczenie ma również termin *urbanismo*, czyli urbanistyka. Dotyczy on przede wszystkim terenów miejskich, w tym również obszarów metropolitalnych. Urbanistyka pozwala na dostosowanie danego obszaru do potrzeb społeczeństwa (Reigado 2000). Początkowo termin ten dotyczył głównie projektowania urbanistycznego i morfologii miejskiej, jednak z czasem został on rozszerzony o kwestie społeczno-gospodarcze oraz środowiskowe (Cavaco i in. 2021).

W Polsce planowanie przestrzenne w latach 70. i 80. XX wieku definiowane było jako zorganizowana działalność, której celem jest – przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb człowieka – planowe zagospodarowanie przestrzeni. Działalność ta wskazuje przeznaczenie poszczególnych terenów oraz definiuje sposób ich zagospodarowania. Ma to

na celu zagwarantowanie prawidłowego rozwoju kraju i zaspokojenia potrzeb ludności, przy jednoczesnym zachowaniu dziedzictwa przyrodniczego (Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977; Regulski 1986). Nie jest to jednak jednorazowe działanie, a ciągły proces (Lechowska 2022). J. Regulski (1980) wskazywał, iż jest to działalność, która ma na celu przygotowanie materiałów służących podejmowaniu decyzji z zakresu zagospodarowania przestrzeni, jak również samo przygotowanie planów zagospodarowania. Zgodnie z tą definicją planowanie samo w sobie nie wprowadza zmian w zagospodarowaniu terenów, ale stanowi podstawę do podjęcia odpowiednich decyzji w tym zakresie. Podobnie planowanie przestrzenne postrzega M. Borsa (2008), według którego po analizie uwarunkowań tworzone są różnego rodzaju plany zagospodarowania przestrzennego, regulujące podejmowanie decyzji. Planowanie przestrzenne stanowi zatem narzędzie, które umożliwia władzom publicznym oddziaływanie na kształt przestrzeni, głównie na poziomie lokalnym (Waldemar A. Gorzym-Wilkowski 2022).

Nie każdy kraj posiada prawną definicję planowania przestrzennego, ale poszczególne kraje określają często w swoim ustawodawstwie cele planowania przestrzennego (Nadin i in. 2018). W obowiązującym polskim ustawodawstwie planowanie przestrzenne, chociaż jest w nim często stosowanym pojęciem, nie zostało zdefiniowane. Definicji planowania przestrzennego należy szukać we wcześniejszych aktach prawnych. Podobnie w portugalskim ustawodawstwie nie zdefiniowano tego terminu.

W Polsce ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1961 nr 7 poz. 47) w art. 1 ust. 2 wskazywała, że planowania przestrzennego ma za zadanie ustalenie „przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenów”, a jego celem było wówczas „zapewnienie prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju, podkreślając przy tym znaczenie terenów produkcyjnych i usługowych, a także potrzeby ludności i ochronę wartości przyrodniczych (art. 1 ust. 2). Ustawa z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1984 nr 35 poz. 185) określając cele planowania przestrzennego zwracała uwagę m.in. na poprawę jakości życia przy poszanowaniu walorów przyrodniczych i kulturowych. Ustawodawca, definiując cele planowania przestrzennego uwzględnił również wzrost efektywności gospodarczej oraz zwiększenie zdolności obronnej państwa (art. 1). W Portugalii cele te zostały zdefiniowane dość szeroko. Ustawa (Lei n.º 31/2014) wskazuje ich aż czternaście, w tym wzmocnienie potencjału gruntów, zapewnienie zrównoważonego rozwoju, ożywienie potencjału terenów rolnych i leśnych,

ograniczanie rozproszonej zabudowy, a także odnowę centrów miast i terenów zdegradowanych (art. 2).

Definiując planowanie przestrzenne, należy podkreślić, że jest to proces ciągły, uwzględniający następujące etapy (por. Regulski 1986; Chmielewski 2001):

- analizy uwarunkowań i decyzja o potrzebie sporządzenia planu zagospodarowania;
- opracowanie projektu planu zagospodarowania;
- uchwalenie planu zagospodarowania;
- realizacja założeń planu zagospodarowania (decyzje, inwestycje);
- ocena realizacji planu zagospodarowania (kontrola).

Widoczne są zatem dwa główne nurty w rozumieniu planowania przestrzennego. Ujęcie klasyczne to podejście strukturalne – regulacyjne, czyli związane z rozmieszczeniem w przestrzeni poszczególnych funkcji i określeniem zasad zagospodarowania terenów. Ujęcie szerokie rozszerza je natomiast o kwestie strategiczne, co wynika, jak wskazuje B. Zanon (2010), z wpływu Unii Europejskiej, a szczególnie ESPD. Z uwagi na zakres niniejszej pracy, planowanie przestrzenne rozumiane jest tu klasycznie – jako działanie władz publicznych regulujące kształt danego terytorium poprzez rozmieszczenie funkcji i określenie zasad jego zagospodarowania.

Dokumenty planistyczne obowiązujące w danym kraju, procedury z nimi związane, a także podmioty, które są uprawnione i/lub zobowiązane do sporządzania poszczególnych dokumentów w określonych ramach przestrzennych, definiowane są przez system planowania przestrzennego (Mikuła 2021). Zgodnie z definicją przyjętą w projekcie badawczym ESPON COMPASS (Nadin i in. 2018), na system ten składa się zespół instytucji pośredniczących przy użytkowaniu gruntów/nieruchomości, regulujących zmiany, promujących preferowaną formę przestrzenną i przydzielających prawo do zabudowy.

Wszystkie te kwestie regulowane są przez formalne ramy prawne (Grange 2017; Mikuła 2021). Przepisy prawne tworzą zatem system planowania przestrzennego (Kafka 2020), który powinien charakteryzować się stabilnością (Mikuła 2021). Na system planowania przestrzennego według P. Getimis (2012) składają się również polityczne interakcje pomiędzy instytucjami a różnymi aktorami (podmiotami), natomiast K. Kafka (2020), uwzględnia doświadczenia praktyczne. W niniejszej dysertacji pod terminem system planowania przestrzennego rozumie się jednak jedynie wspomniane przepisy prawa obowiązujące w danym kraju, które określają podmioty odpowiedzialne za planowanie przestrzenne oraz wskazują odpowiednie dokumenty i możliwości regulowania w nich

struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz zasad zagospodarowania przestrzennego. Doświadczenia praktyczne pozwalają natomiast, zdaniem Autorki, ocenić efektywność przyjętych w danym kraju rozwiązań.

Chociaż widoczna jest rosnąca integracja państw europejskich, to jednak systemy planowania przestrzennego poszczególnych krajów członkowskich są zróżnicowane (Kafka 2020; Gorzym-Wilkowski 2022). Wpływają na to między innymi różne rodziny i kultury planowania, które analizowali między innymi P. Newman i A. Thornley (1996), Komisja Europejska (European Commission 1997), J. Farinós Dasí (2006), V. Nadin i D. Stead (2008), E.A. Silva i R.A. Acheampong (2015).

P. Newman i A. Thornley (1996) w swojej klasycznej pracy wyróżniają pięć rodzin systemów planowania przestrzennego: brytyjską, napoleońską, germańską, skandynawską oraz wschodnioeuropejską. W kontekście niniejszej dysertacji istotna jest tu przede wszystkim największa z nich – rodzina napoleońska – do której należy Portugalia, oraz wschodnioeuropejska, w której skład wchodzi Polska. Praca P. Newmana i A. Thornleya, chociaż stanowi niejednokrotnie punkt odniesienia chociażby przy studiach porównawczych, to, jak wskazują E.A. Silva i R.A. Acheampong (2015), nadmiernie podkreśla kwestie formalne i powinna zostać uzupełniona o funkcjonowanie systemów w praktyce.

We wspomnianym już Europejskim kompendium planowania przestrzennego i polityki wskazano cztery główne tradycje planowania przestrzennego (European Commission 1997) wykraczające już poza kwestie formalne (E.A. Silva, Acheampong 2015). Są to: planowanie gospodarki regionalnej (*regional economic planning approach*), kompleksowe i zintegrowane podejście (*comprehensive integrated approach*), zarządzanie użytkowaniem terenu (*land-use management*) oraz urbanistyka (*urbanism*). Portugalia zaklasyfikowana została tu do dwóch typów: regionalnego planowania gospodarczego, które charakteryzuje się silną rolą władzy centralnej i powiązaniem planowania przestrzennego z realizacją celów społeczno-gospodarczych, oraz urbanistyki – silnie związanej z projektowaniem urbanistycznym i kontrolą budynków (European Commission 1997). Polska nie została ujęta w tym opracowaniu, co wynika z faktu jej późniejszego dołączenia do Unii Europejskiej (Gorzym-Wilkowski, Trykacz 2022).

Wyniki przeprowadzonej przez S. Morgado i L.F. Dias (2013) analizy porównawczej wskazują, że niektóre systemy planowania przestrzennego wykazują większą dojrzałość oraz, co za tym idzie, efektywność planowania, zwłaszcza w kontekście wychodzenia

z sytuacji kryzysowych. Mowa tu przede wszystkim o systemach opartych właśnie na mieszanym, połączonym stylu. Zdaniem M. Grochowskiego (2014), systemy efektywne charakteryzują się natomiast restrykcyjnością, tj. ograniczeniami dla jednostek indywidualnych w celu ochrony dobra wspólnego. Należy przy tym jednakże pamiętać o zmienności z biegiem lat obowiązujących w danym kraju stylów (Farinós Dasí 2006; Silva, Acheampong 2015). Od wydania wspomnianego *Kompendium* planowanie przestrzenne w krajach europejskich uległo znacznym zmianom (Farinós Dasí 2006; Getimis 2012; Nadin i in. 2021). W ramach projektu ESPON COMPASS (Nadin i in. 2018) przeanalizowano zmiany jakie zaszły w europejskich systemach planowania przestrzennego na początku XXI wieku: od 2000 do 2016 roku. Analizy te dotyczyły 32 krajów europejskich.

Większość krajów OECD charakteryzuje obecnie łączenie różnych tradycji planowania przestrzennego (Farinós Dasí 2006; Nadin, Stead 2008; Silva, Acheampong 2015). Zauważalna jest decentralizacja i przyznawanie kompetencji planistycznych jednostkom lokalnym, łączenie planowania przestrzennego ze strategicznym, miękkie planowanie wykraczające poza ścisłe granice administracyjne, a także zaangażowanie wielu aktorów w procesy planistyczne i zwiększona partycypacja społeczna (Nadin i in. 2021). Zgodnie z wynikami projektu ESPON 2.3.2. (Farinós Dasí 2006) w Portugalii na poziomie lokalnym widoczne jest przechodzenie do *land use planning*, a tradycja urbanistyczna staje się mniej widoczna. Wciąż silne jest jednak podejście związane z regionalnym planowaniem gospodarczym (poziom regionalny i krajowy). Polskę natomiast charakteryzuje kompleksowe i zintegrowane podejście, widoczne na trzech poziomach. Na poziomie krajowym i w pewnym stopniu również regionalnym funkcjonuje planowanie gospodarcze, natomiast poziom lokalny opiera się – analogicznie jak w Portugalii – na urbanistyce i *land use planning*.

Systemy planistyczne są często odzwierciedleniem krajowych uwarunkowań społecznych, politycznych i instytucjonalnych (Nadin, Stead 2008; Reimer, Blotevogel 2012; Knieling, Othengrafen 2015; Gaidex i in. 2021). Na kształt tych systemów oddziałują bowiem zarówno uwarunkowania historyczne, jak i obecne. Zależą one między innymi od różnego poziomu powiązania planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym (Nowak i in. 2022) oraz odmiennych ustrojów administracji publicznej i systemów podziału administracyjnego w poszczególnych krajach (Reimer, Blotevogel 2012; Kafka 2020; Gorzym-Wilkowski 2022). Uwarunkowania krajowe, w tym struktura

podziału administracyjnego i sytuacja społeczno-ekonomiczna Polski i Portugalii zostały omówione w trzecim rozdziale dysertacji.

Instrumentami planowania przestrzennego są wszelkie działania władz publicznych, które ukierunkowane są na kreowanie kształtu danej przestrzeni i jej funkcji (Gorzym-Wilkowski 2013). E. Lechowska (2022) wyróżnia tu instrumenty bezpośrednie oraz pośrednie. Do pierwszej grupy należą wszelkie instrumenty prawne, inwestycyjne i organizacyjne. Działania ekonomiczne czy monitoring stanowią natomiast instrumenty pośrednie. Kluczowe w niniejszej dysertacji są instrumenty organizacyjne – związane z strukturą władz publicznych w danym kraju – oraz prawne. Stanowią je między innymi plany i inne narzędzia, za pomocą których reguluje się rozwój przestrzenny określając i realizując cele planowania przestrzennego. Są one związane z uwarunkowaniami prawnymi planowania przestrzennego w danym kraju (Nadin i in. 2018; Lechowska 2022).

Z reguły podstawowy instrument stanowią plany sporządzane na poziomie lokalnym (Nowak i in. 2022). Najczęściej wskazuje się tutaj podział planów na plany struktury oraz plany rozwoju (por. Regulski 1986). Plan struktury jest przedstawieniem przyszłego stanu (kształtu) danej przestrzeni, który zostanie osiągnięty w wyniku podjętych działań. Plan rozwoju zawiera natomiast sposób, w jaki należy dany stan osiągnąć (Regulski 1986; Regulski i in. 1986). Już w latach 80. XX wieku wskazywano, że plany zagospodarowania przestrzennego powinny stanowić łączyć te dwa rodzaje planów (Regulski 1986). Przegląd instrumentów planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii dokonany został w czwartym rozdziale niniejszej dysertacji.

Rozdział III

Krajowy kontekst systemów planowania przestrzennego

1. Polska

1.1. Uwarunkowania geograficzne

Polska położona jest w Europie Środkowo-Wschodniej. W obecnych granicach (ukształtowanych w 1945 roku) (Kondracki 2009), jej rozciągłość południkowa wynosi 649 km, zaś równoleżnikowa – 689 km. Kształtem zbliżona jest zatem do koła (Kortus 1996; Richling 2005). Charakteryzuje ją strategiczne położenie pomiędzy wschodnią a zachodnią Europą. Graniczy ona z 7 państwami: Białorusią, Ukrainą, Słowacją, Czechami, Niemcami, Litwą i Rosją (OECD 2008a), a długość jej granic wynosi łącznie 3504 km. Tylko 8 państw europejskich charakteryzuje się większą powierzchnią kraju niż Polska (Richling 2005), która w 2018 roku wynosiła 312 695 km² (BDL).

Ukształtowanie powierzchni Polski jest urozmaicone, a krainy geograficzne rozłożone są w układzie równoleżnikowym. Na terenie kraju występują zarówno góry, obszary wyżynne jak i nizinne (Kortus 1996), z czego to właśnie niziny zajmują największą powierzchnię kraju (około 54%) (Woś 2010). Południe Polski zajmują pasma górskie Sudetów i Karpat, z najwyższym szczytem (Rysy, 2 499 m n.p.m.) położonym w Tatrach. W kierunku północy pasma górskie opadają w kotliny, następnie widoczne są pasy wzniesień i wyżyn, a środkowej części kraju – rozległe równiny. Od północy Polska graniczy natomiast z Morzem Bałtyckim, gdzie granica morska wynosi 528 km. Najniżej położony punkt znajduje się na obszarach depresyjnych na Żuławach Wiślanych (1,8 m p.p.m.) (Kortus 1996).

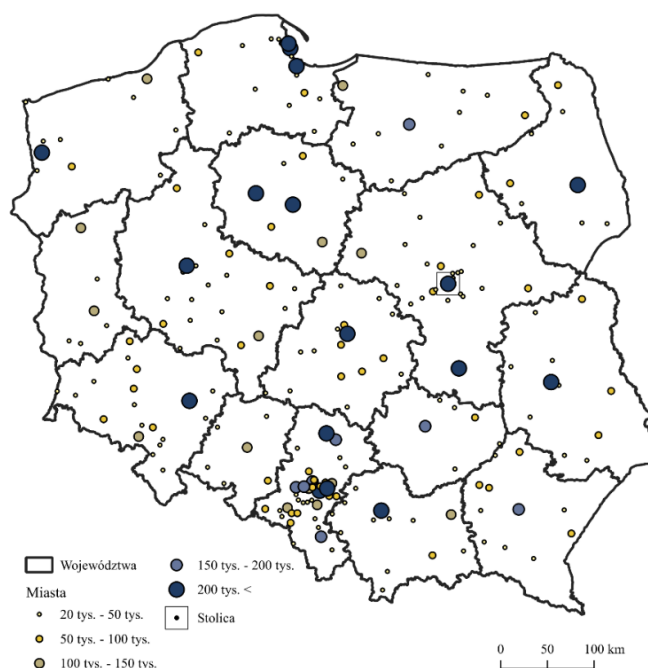
Większość rzek Polski należy do zlewiska Morza Bałtyckiego, gdzie uchodzą również dwie główne rzeki kraju – Wisła oraz Odra. Źródło Wisły znajduje się na zboczu Baraniej Góry (Beskid Śląski), zaś Odra swoje źródło ma na terytorium Czech, na zboczu Gór Oderskich (Gutry-Korycka 2005). Do najważniejszych rzek w Polsce zaliczyć należy także Wartę, Bug oraz Narew (Kortus 1996). W Polsce znajduje się również około 7 tys. jezior o powierzchni przekraczającej 1 ha, z czego większość zlokalizowana jest na północy kraju. Związane jest to z ostatnim zlodowaceniem. Najwięcej jezior znajduje się na Pojezierzu Pomorskim (ponad 3 tys.) i Mazurskim (ponad 2 tys.). W kierunku południowym od zasięgu zlodowacenia liczba jezior ulega znacznemu zmniejszeniu. Wyróżnia się tu

jednak Pojezierze Łęczyńsko-Włodawskie w województwie lubelskim. Największym jeziorem, o powierzchni 113,8 km², jest jezioro Śniardwy, zaś najgłębszym jezioro Hańcza (Kortus 1996; Gutry-Korycka 2005).

Polska leży w strefie klimatu umiarkowanego. Widoczne są tu wpływy zarówno cech klimatu oceanicznego, jak i kontynentalnego, co wpływa na zmienność pogody i występowanie zróżnicowanych pór roku (Kortus 1996; Kondracki 2009). Często określa się go zatem jako klimat przejściowy (Woś 2010). Od ostatniej dekady XX wieku w Polsce widoczne stały się także ekstremalne zjawiska, takie jak susze oraz nawalne deszcze, które niejednokrotnie prowadzą do powodzi (Z. Kowalewski 2006).

System osadniczy Polski jest jednym z najbardziej policentrycznych w Europie (ESPON 2004). W 1999 roku na terenie Polski zlokalizowanych było 885 miast, a w 2018 roku ich liczba zwiększyła się do 930 (BDL). Widoczne jest jednak zróżnicowanie regionalne pod względem policentryczności. Jak wskazują B. Bartosiewicz i Sz. Marcińczak (2020), stopień policentryczności odzwierciedla niejako podział zaborów. Lubelszczyzna, Podlasie, Kielecczyzna, ziemia łódzka oraz Mazowsze charakteryzują się znacznym stopniem monocentryczności. Południe kraju jest natomiast znacznie zdecentralizowane, a największym stopniem policentryczności charakteryzuje się tu region Śląska.

Najwięcej miast w 2018 roku znajdowało się w województwie wielkopolskim (113), dolnośląskim (91) i mazowieckim (87), zaś najmniej w województwie świętokrzyskim, opolskim (36) i podlaskim (40). Należy przy tym podkreślić, że wśród tych miast około 76,6 % stanowiły w 2018 roku małe miasta poniżej 20 tys. mieszkańców (BDL). W Polsce występuje jednak również dużo średnich i dużych ośrodków miejskich (Śleszyński 2018b). W 2018 roku na terenie kraju występowało 180 miast o liczbie ludności w przedziale 20 tys. – 100 tys. oraz 38 miast powyżej 100 tys. ludności (BDL). Poza stolicą Polski – Warszawą – widocznych jest kilka, rozmieszczonych w różnych częściach Polski, metropolii. Zaliczają się do nich, wg A. Sobali-Gwosdz i in. (2024), Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Trójmiasto (Gdańsk-Gdynia-Sopot) oraz Wrocław (ryc. 9).



Ryc. 9. Sieć osadnicza w Polsce, miasta powyżej 20 tys. mieszkańców, 2018 rok

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i BDOT10k.

1.2. Ewolucja ustroju polityczno-gospodarczego po II wojnie światowej

W pierwszych latach po II wojnie światowej wprowadzono w Polsce tzw. „demokrację ludową” (Bałtowski 2009). Porzucony poniemiecki majątek podlegał upaństwowieniu. Władze państwowe weszły w posiadanie dużych zakładów przemysłowych i górniczych oraz banków, a także zaczęły odpowiadać za transport i telekomunikację (Kaliński 1995). Już w 1945 roku ponad 75% osób zatrudnionych w przemyśle pracowało w sektorze państwowym. Jednocześnie w rękach prywatnych pozostawało wówczas rolnictwo, drobne rzemiosło i handel (Bałtowski 2009).

Duże znaczenie w kontekście przyszłego kształtu terenów wiejskich w Polsce miała przeprowadzona po wojnie reforma rolna. Duże użytki rolne zostały przymusowo podzielone, co skutkowało rozdrobnieniem struktury agrarnej w kraju. Po prawej stronie Wisły średni areał wynosił 2-3 ha. Stosunkowo lepiej wyglądała sytuacja na tzw. Ziemiach Odzyskanych²¹, gdzie średnio powierzchnia gruntów wynosiła 7-15 ha (Kaliński 1995; Bałtowski 2009).

Ustrój polityczny obowiązujący w Polsce w latach 1944-1948 miał jednak przejściową strukturę (Bałtowski 2009). Dość szybko widoczne stało się dążenie do systemu

²¹ Ziemie Odzyskane to tereny na północy i zachodzie przyłączone do Polski po II wojnie światowej (Kaliński 1995).

socjalistycznego (Swadźba 2019) – w 1947 roku władze komunistyczne zaczęły wprowadzać w Polsce rządy totalitarne (Bałtowski 2009). Partia komunistyczna otwarcie mówiła o dążeniu w kierunku większej roli państwa w gospodarce (Kaliński 1995). Sektor prywatny zaczął być kontrolowany i podporządkowany planowaniu gospodarczemu. W latach 1948-1951 nacjonalizacji poddano mniejsze przedsiębiorstwa, co praktycznie ograniczyło własność prywatną oraz spółdzielnie mieszkaniowe (Bałtowski 2009).

Władzę sprawowała wówczas jedna partia komunistyczna (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza – PZPR), która była silnie zależna od Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) (Wrona 2018). W planie sześcioletnim (1950-1955) położono nacisk na zwiększenie roli przemysłu ciężkiego (Kaliński 1995; Bałtowski 2009) i zmniejszenie różnic w rozwoju pomiędzy tzw. Polską „A” i Polską „B” m.in. poprzez budowę nowych obiektów przemysłowych na biedniejszych terenach (Bałtowski 2009), co nie zostało jednak osiągnięte. Zakładano również inwestycje infrastrukturalne, w tym m.in. w zakresie transportu kolejowego, a także militaryzację gospodarki. Prowadzone przemiany strukturalne i zejście na dalszy plan potrzeb konsumpcyjnych społeczeństwa zahamowały wzrost poziomu życia ludności (Kaliński 1995).

W 1955 roku rozpoczęła się w Polsce odwilż polityczna. Nadmierna centralizacja była bowiem wówczas krytycznie oceniana, co w kolejnych latach skutkowało m.in. wprowadzeniem tzw. modelu mieszanego (decentralizacji decyzji) w przedsiębiorstwach państwowych (Bałtowski 2009; Swadźba 2019). Oprócz planów wieloletnich Sejm przyjmował również plany roczne. Początkowo ówczesny I sekretarz PZPR²² – W. Gomułka – spotkał się zatem z dużym zaufaniem społecznym. Odwilż nie trwała jednak długo, ale stanowiła niejako impuls do wprowadzania reform w systemie socjalistycznym (Bałtowski 2009).

W latach 1959-1981 funkcjonował w Polsce dojrzały socjalizm. Przyspieszeniu uległ proces industrializacji. Dotyczył on jednak głównie przemysłu tradycyjnego. Dopiero pod koniec lat 60. XX wieku, co wynikało m.in. z zacofania technologicznego względem Zachodu, pojawił się pomysł wspierania nowoczesnego przemysłu pod hasłem „selektywnego rozwoju”. (Bałtowski 2009). Koniec lat 60. przyniósł również narastające niezadowolenie społeczne. Wynikało ono z pogarszającej się sytuacji gospodarczej i niskiej jakości życia. Zapowiadane z początkiem lat 70. podwyżki cen dóbr konsumpcyjnych doprowadziły natomiast do protestów robotniczych, w których zginęły dziesiątki osób.

²² I sekretarz PZPR pełnił wówczas rolę najważniejszej osoby w państwie (por. Wrona 2018).

Odsunięto wówczas od władzy W. Gomułkę, którego zastąpił E. Gierek (Kaliński 1995; Bałtowski 2009).

Polityka Gierka przyniosła wzrost gospodarczy. Ceny produktów spożywczych zostały zamrożone, rozwijał się przemysł konsumpcyjny, poprawiła się sytuacja rolników i gospodarstw indywidualnych, a także wzrosła liczba mieszkań oddanych do użytku wprowadzając model budownictwa wielkopłytowego. Widoczne były również duże inwestycje infrastrukturalne i przemysłowe, w tym m.in. budowa kopalni węgla kamiennego w okolicach Lublina (w Bogdanie) (Dudek, Zblewski 2008; Bałtowski 2009). Zakładano również, że do 1980 roku rewolucję przemysłową w Polsce zastąpi rewolucja naukowo-techniczna (Kaliński 1995). Problemem stało się jednak m.in. nadmierne zadłużenie kraju poprzez kredyty zagraniczne, na których spłatę już pod koniec 1975 roku Polsce brakowało pieniędzy, a także nieracjonalne utrzymywanie niskich cen żywności i nierównowaga rynkowa (Dudek, Zblewski 2008; Bałtowski 2009).

Przełom przyniósł 1976 rok. Wprowadzone przez władze komunistyczne w czerwcu 1976 roku znaczne podwyżki cen wywołały protesty robotnicze. Na manifestujących wysłane zostały Zmotoryzowane Odwoły Milicji Obywatelskiej (tzw. ZOMO), które miały stłumić protesty. Rozpoczęto również masowe aresztowania. Skala społecznych protestów zaskoczyła jednak władze, które zdecydowały się na wycofanie z zapowiadanej podwyżki cen. Sytuacja ta zwiększyła świadomość kryzysu gospodarczego w Polsce. Ponadto, fale protestów unaocznily słabości rządzących, którzy nie dostrzegali napięć i frustracji społecznych (Kaliński 1995; Dudek, Zblewski 2008; Bałtowski 2009). Zaczęły się pojawiać braki energii elektrycznej, wprowadzono sprzedaż kartkową cukru, a czas oczekiwania na mieszkania w dużych miastach wynosił nawet 20 lat. Niekorzystne zmiany generowały opór społeczny. Odwołanie w 1980 roku E. Gierka oraz powstanie związku zawodowego „Solidarność” i podpisanie postulatów w porozumieniu gdańskim stały się początkiem zmian w podejściu społeczeństwa do władzy (Bałtowski 2009). Wspomniane wydarzenia dały impuls do prac nad reformą gospodarczą (Kaliński 2015).

Reakcją władz na rosnącą w siłę „Solidarność” i opór społeczny było wprowadzenie przez gen. W. Jaruzelskiego – kierującego Wojskową Radą Ocalenia Narodowego – w grudniu 1981 roku w Polsce stanu wojennego (Bałtowski 2009). Pomimo nielegalności wprowadzającego go dekretu, jego zasady zostały w Polsce wprowadzone siłą, z wykorzystaniem milicji oraz wojska (Kwiatkowski 2006). „Solidarność” została wówczas rozbita, a protesty społeczne spacyfikowane. Ponad 10 tys. działaczy „Solidarności” zostało

internowanych (Kordas 2010). Ludność cywilna została poddana szeregowi surowych ograniczeń. Zakazano m.in. zrzeszania się, wprowadzono ograniczenie wolności słowa likwidując wiele czasopism i wprowadzając cenzurę mediów. Przez kilka miesięcy dostęp do telefonów był ograniczony, a prowadzone rozmowy telefoniczne oraz korespondencja podlegały cenzurze. Wprowadzono również godzinę policyjną (milicyjną), która ograniczała swobodę przemieszczania obywateli. Stan wojenny został zniesiony 22 lipca 1983 roku (Świdlicki 1984; Kwiatkowski 2006; Dudek, Zblewski 2008).

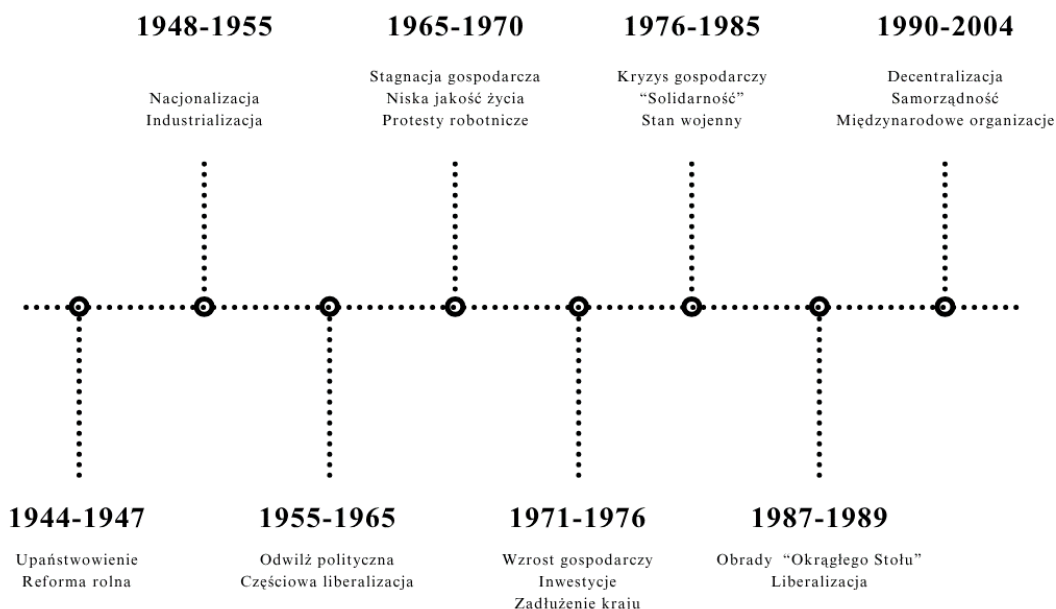
Narastające problemy gospodarcze i wprowadzony stan wojenny utrudniły prowadzenie reform. Ożywienie widoczne było dopiero w 1987 roku wraz z przygotowaniem „Tez w sprawie II etapu reformy gospodarczej”, w których, jak wskazuje J. Kaliński (2015), zaczęto podkreślać znaczenie mechanizmów rynkowych. Kolejny premier – M. Rakowski – zdołał wprowadzić w polskiej gospodarce system mieszany. System ten z jednej strony zakładał utrzymanie centralnego nadzoru nad podstawowymi sektorami gospodarki, z drugiej zaś – zwiększenie znaczenia sektora prywatnego z uwzględnieniem mechanizmów rynkowych (Kaliński 2015).

Przełomowe wydarzenia miały miejsce w 1989 roku. Podczas obrad „okrągłego stołu”, które rozpoczęły się w lutym 1989 roku, ówczesne władze prowadziły negocjacje z opozycją w celu wypracowania porozumienia (Przybyciński 2009). Zapowiedziano wówczas przejście z gospodarki centralnie planowanej na gospodarkę wolnorynkową (Bałtowski 2009; Kaliński 2015). Jednym z podstawowych działań, które miały pomóc w uregulowaniu rynku, była prywatyzacja (Kaliński 2015). W porozumieniu podkreślono również rozwój samorządności (Przybyciński 2009). Przeprowadzone reformy pozwoliły na decentralizację i powstanie struktur samorządowych, poczynając od wprowadzenia w 1990 roku samorządu gminnego (Kulesza 2000). W czerwcu 1989 roku odbyły się pierwsze w Polsce „wolne” wybory, a zwieńczeniem reform ustrojowych było uchwalenie w 1997 roku nowej Konstytucji (Przybyciński 2009). 1989 rok zakończył zatem funkcjonujący przez kilkadziesiąt lat monopol władzy w kraju (por. Wrona 2018).

Ustrój polityczny Polski po II wojnie światowej podlegał zatem kilku przeobrażeniom. Trwający w Polsce 45 lat system socjalistyczny, jak wskazuje S. Swadźba (2019, 25), „przechodził przez różne etapy (modele socjalizmu). Raz był to socjalizm z bardziej, a innym razem z mniej „ludzką twarzą””. Transformacja ustrojowa w Polsce miała stosunkowo łagodny przebieg. Często podkreśla się również jej pokojowy i ewolucyjny charakter (Bałtowski 2009; Przybyciński 2009).

Jak podkreśla S. Swadźba (2019), nie ma zgodności odnośnie daty rozpoczęcia ani też zakończenia transformacji ustrojowej w Polsce. Jej początek związany jest z pierwszymi częściowo wolnymi wyborami oraz przyjęciem w październiku 1989 roku tzw. Planu Balcerowicza. Plan ten, opublikowany w październiku 1989 roku, wskazywał potrzebę radykalnych działań zmierzających do budowy w Polsce systemu rynkowego. Celem prowadzonych reform była m.in. niska inflacja, która miała ustabilizować wartość pieniądza (Przybyciński 2009).

W kolejnych latach po zmianach politycznych 1989 roku, Polska została członkiem międzynarodowych organizacji: OECD i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) (OECD 2008a). Podpisana przez L. Balcerowicza w 1991 roku umowa o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi stanowiła natomiast początek integracji europejskiej. Po latach negocjacji (rozpoczętych jeszcze w 1998 roku), 1 maja 2004 roku, Polska została członkiem Unii Europejskiej. Jedną z reform ustrojowych prowadzących do członkostwa było dokończenie rozpoczętej w 1990 roku reformy samorządowej. Wprowadzono wówczas trójstopniowy podział administracyjny kraju, uwzględniający województwa, powiaty i gminy²³ (Przybyciński 2009). Zakończenia transformacji ustrojowej można zatem dopatrywać w 2004 roku (Kaliński 2009; Swadźba 2019). Na ryc. 10. przedstawiono główne cechy poszczególnych etapów gospodarki Polskiej Republiki Ludowej i transformacji ustrojowej.



Ryc. 10. Główne etapy gospodarki Polskiej Republiki Ludowej i transformacja ustrojowa
Źródło: Opracowanie własne.

²³ Zmiany podziału administracyjnego zostały szczegółowo omówione w kolejnym podrozdziale.

1.3. Struktura podziału administracyjnego

1.3.1. Przemiany podziału administracyjnego po II wojnie światowej

Polska, jako historycznie ukształtowane państwo unitarne, charakteryzowała się silną centralizacją władzy. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku władza ta skupiona była w strukturach rządu centralnego. Interesy obcych mocarstw sprawujących kontrolę nad terytorium Polski w trakcie zaborów i późniejszy autorytarny charakter reżimu komunistycznego po II wojnie światowej w znacznym stopniu utrwaliło społeczną nieufność wobec centralnych organów państwowych (Yoder 2003).

Przed 1939 rokiem funkcjonował w Polsce trójstopniowy podział administracyjny, obejmujący 17 województw (w tym miasto stołeczne Warszawę), 264 powiaty i 3195 gmin (Stasiak 1999). W ostatnich dziesięcioleciach podział ten, podobnie jak ustrój polityczny kraju, ulegał jednakże kilku przeobrażeniom. W powojennej Polsce można wyróżnić cztery główne etapy:

- 1) okres kształtowania administracji terenowej,
- 2) okres jednolitej władzy państwowej,
- 3) okres wzmocnionej centralizacji,
- 4) okres samorządu terytorialnego.

W okresie powojennym widoczny był system dualistyczny ze ścisłą kontrolą centralnej administracji rządowej nad samorządem terytorialnym (Honka 2021). Lata 1944-1950 stanowiły okres przejściowy. Wynikało to m.in. z obowiązujących wówczas aktów prawnych, które uchwalone zostały jeszcze w okresie międzywojennym. Na podstawie dekretów z 1944 przywrócono administrację rządową w postaci starostów oraz wojewodów. Reaktywowano również samorząd terytorialny rozszerzając jego działanie na całe terytorium Polski w jej nowych granicach (Dolnicki 2012).

Chociaż po II wojnie światowej przywrócono przedwojenny trójstopniowy podział administracyjny (Stasiak 1999), to kluczowe znaczenie miały wówczas nowe organy – rady narodowe. Zostały one utworzone na podstawie dekretu z 1944 roku i sprawowały nadrzędną władzę nad poszczególnymi organami administracji (Sekuła 2007; Honka 2021). Rady narodowe były wówczas nieodłącznie związane z samorządem terytorialnym (Dolnicki 2012). Powoływały one organy wykonawcze poszczególnych szczebli administracyjnych (Honka 2021) i pełniły funkcję organów uchwałodawczych (Dolnicki 2012). Samorząd był zatem reprezentowany przez oddziały terenowe rad narodowych, a zakres jego działań

ograniczał się do spraw publicznych, które miały znaczenie lokalne (*Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego...*, Dz.U. 1944 nr 14 poz. 74).

W latach 50. nastąpił początek długotrwałego okresu centralizacji. Funkcjonujący w tym okresie podział terytorialny przypominał radziecki system trójstopniowy. Ustawa z 1950 roku zlikwidowała organy wykonawcze samorządu terytorialnego przekazując jednocześnie ich kompetencje radom narodowym (Yoder 2003; Kowalczyk 2006; Sekuła 2007; Dolnicki 2012). W Polsce zaczął zatem funkcjonować system jednolitej władzy państwowej i tzw. centralizm demokratyczny, z szeroką kontrolą władz centralnych nad działaniami o charakterze lokalnym (Honka 2021).

Ustawą z 28 czerwca 1950 roku (Dz. U. 1950 nr 28 poz. 255) zwiększono liczbę województw z 14 do 17. Funkcjonowały wówczas również tzw. województwa miejskie, tj. obejmujące swym zasięgiem największe miasta w ówczesnej Polsce: Warszawę, Łódź, Kraków, Wrocław i Poznań (Stasiak 1999; Honka 2021). W 1950 roku zlikwidowano także związki komunalne. Jediną możliwością współpracy stały się porozumienia związane z realizacją zadań administracyjnych (Kaczmarek 2014). W 1954 roku gminy wiejskie zostały ponadto zastąpione przez gromady (utworzono 8789 takich jednostek) (Kociuba 2021).

Lata 70. XX wieku przyniosły duże zmiany w strukturze administracyjnej kraju. Przeprowadzona w trzech etapach reforma początkowo zastąpiła gromady gminami (Miszczyk 2003; Sokalska 2011). Należy przy tym podkreślić, że gminy te nie miały wówczas charakteru samorządowego (Miszczyk 2003). Kluczowe zmiany przyniósł jednak 1975 rok wraz z ustawą z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1975 nr 16 poz. 91). Istniejące wówczas 17 województw zostało zlikwidowanych i zastąpionych nowym podziałem na 49 znacznie mniejszych województw. Likwidacji uległy wówczas jednocześnie powiaty (Miszczyk 2003), a na terenie gmin wydzielono również jednostki pomocnicze – sołectwa (Kociuba 2021). Reforma ta wzmocniła centralizację w Polsce. Nowy podział administracyjny ułatwiał bowiem kontrolę ze strony centralnego aparatu władzy. Bezpośredni nadzór zarówno nad gminami jak i województwami wciąż sprawowały rady narodowe (Yoder 2003; Sekuła 2007), które to zgodnie z art. 1 ustaw z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. 1983 nr 41 poz. 185), będąc jednocześnie przedstawicielem władz państwowych, stanowiły organy „samorządu

terytorialnego”. Najważniejsze zmiany, jakie zaszły w podziale administracyjnym Polski po II wojnie światowej przedstawione zostały w tab. 9.

Tab. 9. Zmiany podziału administracyjnego Polski po II wojnie światowej

Okres	Rok	Główne zmiany
Okres kształtowania administracji terenowej	1944	System dualistyczny: - powołanie rad narodowych; - przywrócenie samorządu terytorialnego: wojewódzkiego, powiatowego, miejskiego i gminnego.
	1945	Utworzenie 14 województw.
Okres jednolitej władzy państwowej	1950	Reforma administracyjna: - likwidacja samorządów, - wzmocnienie roli rad narodowych; - zwiększenie liczby województw z 14 do 17.
	1954	Zastąpienie gmin wiejskich przez gromady.
Okres wzmocnionej centralizacji	1972	Przywrócenie gmin jako podstawowych jednostek terytorialnych.
	1975	Reforma administracyjna: - zmniejszenie liczby gmin, - likwidacja powiatów – wprowadzenie dwustopniowego podziału administracyjnego, - zwiększenie liczby województw z 17 do 49.
	1983	Rady narodowe jako organy władzy państwowej i „samorządu terytorialnego”.
Okres samorządu terytorialnego	1990	Odbudowa samorządu gminnego.
	1997-1999	Reforma administracyjna: - samorząd terytorialny jako naczelną zasadę ustrojową; - wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego (województwa, powiaty, gminy); - zmniejszenie liczby województw z 49 do 16.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Dekret Polskiego Komitetu..., Dz.U. 1944 nr 14 poz. 74; Ustawa..., Dz. U. 1950 nr 28 poz. 255; Ustawa..., Dz.U. 1975 nr 16 poz. 91; Ustawa..., Dz.U. 1983 nr 41 poz. 185; Ustawa..., Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.; Stasiak 1999; Kulesza 2000; Miszczuk 2003; Yoder 2003; Kowalczyk 2006; Sokalska 2011; Dolnicki 2012; Kaczmarek 2016; Honka 2021; Kociuba 2021).

1.3.2. Podział administracyjny po 1989 roku

Wraz z rozpoczęciem transformacji ustrojowej, w porównaniu z innymi krajami Europy środkowo-wschodniej, widoczny był rozszerzony proces decentralizacji (OECD 2008a). Pokomunistyczne władze uchwaliły w 1990 roku ustawę odbudowującą samorząd gminny (Yoder 2003). Był to pierwszy krok w stronę decentralizacji kraju (Trykacz 2020). W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, jako naczelną zasadę ustrojową zagwarantowano decentralizację władzy publicznej a także funkcjonowanie samorządu terytorialnego (Kowalczyk 2006; Sokalska 2011; Dolnicki 2012). Następnie, w 1998 roku, przyjęto ustawę wprowadzającą trójstopniowy podział administracyjny. W konsekwencji w 1999 roku zmniejszono liczbę województw do 16 i przywrócono powiaty (Yoder 2003; Kaczmarek 2016). Na ryc. 11 przedstawiono obowiązujący w 2018

roku podział administracyjny kraju. Zgodnie z danymi GUS (BDL) istniało wówczas 16 województw, 380 powiatów (w tym 66 miast na prawach powiatu) oraz 2478 gmin.

Jak wskazuje P. Śleszyński (2018b) przeprowadzona reforma administracyjna nie jest w pełni satysfakcjonująca, począwszy od zasięgu przestrzennego poszczególnych jednostek po podział ich kompetencji. Najbardziej wątpliwym jawi się tu powiat (por. Kaczmarek 2016), chociaż krytyce podlegają również gminy, jak i województwa. Krytyka powiatów pojawia się przede wszystkim w kontekście ich kompetencji, zaś województw – zasięgu terytorialnego (zob. Śleszyński 2018b). W przypadku gmin wątpliwy wydaje się być zakres kompetencji niezależny od wielkości danej jednostki (por. Kuć-Czajkowska 2019b).



Ryc. 11. Podział administracyjny Polski (2018)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Państwowego Rejestru Granic.

Impulsem do zmian w poziomie regionalnym, poza zmianami ustrojowymi, była też w pewnej mierze perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej (Kaczmarek 2016). Utworzony w 1999 roku samorząd województwa stał się niejako partnerem strategicznym pomiędzy poziomem centralnym a lokalnym, odpowiadając między innymi za fundusze europejskie (OECD 2008a). Obecnie funkcjonuje w Polsce 16 województw: dolnośląskie,

kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie oraz zachodniopomorskie. Najmniejszym województwem (stan na 2018 rok) jest położone w południowej części Polski województwo opolskie (9 412 km²), zaś największym, mieszczące się w środkowo-wschodniej części kraju, województwo mazowieckie (35 558 km²) (BDL).

Działalność samorządu województwa reguluje ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 z późn. zm.). Zgodnie z art. 4 tejże ustawy działalność samorządu województwa nie może naruszać samodzielności pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiatów oraz gmin. Do kompetencji samorządu województwa należą m.in. zadania związane z kształtowaniem ładu przestrzennego i ochroną wartości środowiska przyrodniczego. Samorząd ten prowadzi politykę rozwoju m.in. poprzez utrzymanie i ewentualną rozbudowę infrastruktury o znaczeniu wojewódzkim (art. 11). Do zadań samorządu województwa należy również m.in. zagospodarowanie przestrzenne i ochrona środowiska, a także modernizacja terenów wiejskich (art. 14). Do organów samorządu województwa należą sejmik oraz zarząd województwa (art. 15). Organy te posiadają kompetencje planistyczne – sejmik, jako organ stanowiący, uchwała przygotowany przez zarząd województwa plan zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 18, art. 49).

Na poziomie regionalnym widoczna jest „dualna” forma administracyjna: rządowa i samorządowa (Sekuła 2007; Kuć-Czajkowska 2019b). Poza władzą samorządową funkcjonuje bowiem również wojewoda – regionalny przedstawiciel władzy centralnej (Kaczmarek 2016). Zakres działania wojewody reguluje ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206 z późn. zm.). W jego kompetencjach jest przede wszystkim sprawowanie nadzoru prawnego nad działaniami jednostek samorządu terytorialnego – ich legalności, rzetelności, a także gospodarności (art. 3).

Pierwszą próbą wprowadzenia ponadlokalnego poziomu administracyjnego było utworzenie w 1995 roku miejskich stref usług publicznych, dedykowanych niejako miastom i ich strefom urbanizacyjnym. Strefy te wykazywały pewne podobieństwa do związków komunalnych. Nie były one jednak efektywnym rozwiązaniem i w 1998 roku zostały zastąpione przez kolejny etap reformy samorządowej i wprowadzony trójstopniowy podział władzy (Kuć-Czajkowska 2019b). W 1998 roku utworzono powiaty, które podzielono na

dwa rodzaje: „zwykłe” powiaty oraz miasta na prawach powiatu, czyli tzw. powiaty grodzkie (Gorzym-Wilkowski, Trykacz 2022). Średnia wielkość powiatu w Polsce w 2018 roku wynosiła 823 km², przy czym powiatów grodzkich 113 km², a pozostałych powiatów – 972 km² (BDL).

Zakres działalności powiatu reguluje ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.). Do organów powiatu należą rada oraz zarząd powiatu (art. 8). Przewodniczącym zarządu jest natomiast starosta (art. 26). Wśród szerokich kompetencji powiatu, obejmujących m.in. gospodarkę nieruchomościami, administrację architektoniczno-budowlaną, transport zbiorowy czy też ochronę środowiska (art. 4), nie wskazuje się jednak bezpośrednio kompetencji planistycznych (por. Trykacz 2020).

Szczególny podmiot w polskiej strukturze administracyjnej stanowi ponadto związek metropolitalny (Gorzym-Wilkowski, Trykacz 2022). Pierwszy krok w stronę reformy metropolitalnej widoczny był w 2015 roku. Uchwalono wówczas ustawę o związkach metropolitalnych (Dz.U. 2015 poz. 1890), zgodnie z którą Rada Ministrów mogła – w drodze rozporządzenia – ustalić granice poszczególnych obszarów metropolitalnych i utworzyć związki metropolitalne (art. 4). Obszar metropolitalny musiał być przy tym zamieszkiwany przez minimum 500 tys. ludności (art. 5). Jak wskazuje jednak T. Kaczmarek (2018b, 282), „ta ważna i oczekiwana przez samorządy ustawa nie została jednak wzmocniona przepisami wykonawczymi i w wyniku zmiany władz centralnych została zniesiona nowymi przepisami prawa”.

W 2017 roku ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017 poz. 730 z późn. zm.) określiła zasady powstania i funkcjonowania związku metropolitalnego wyłącznie w jednym województwie. W konsekwencji w Polsce w 2018 roku istniał jeden, składający się z ponad 40 gmin, związek metropolitalny. Został on utworzony w 2017 roku w województwie śląskim pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (Dz.U. 2017 poz. 1290). Jednostka ta posiada osobowość prawną (art. 2 ust. 2), a do jej kompetencji zalicza się m.in. kwestie transportu zbiorowego oraz kształtowania ładu przestrzennego (art. 12). Organem stanowiącym jest zgromadzenie, w którego skład wchodzi delegaci gmin członkowskich (art. 20-21), zaś wykonawczym – zarząd związku metropolitalnego (art. 27) (Dz.U. 2017 poz. 730 z późn. zm.).

Poza związkiem metropolitalnym możliwe są również inne formy formalnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Od początku reformy administracyjnej,

tj. od 1990 roku, możliwa jest współpraca międzygminna, a od 2015 roku również gminno-powiatowa (Kaczmarek 2018; Kuć-Czajkowska 2019a; Ofiarska, Ofiarski 2021). Współpraca nieformalna może natomiast przybierać formę na przykład rad czy forów, których rola jest często bardziej informacyjna (Kaczmarek 2014, 2018b). Współpraca formalna w Polsce może, zgodnie z ustawami samorządowymi, przyjmować formę porozumienia, stowarzyszenia lub związku.

Najłatwiejszą i najpopularniejszą formę o uproszczonej procedurze stanowią porozumienia, stąd też ich największa liczba w kraju (Janas, Jarczewski 2017; Kuć-Czajkowska 2019a). Najbardziej zinstytucjonalizowaną formę stanowią natomiast związki jednostek samorządu terytorialnego (Ofiarska, Ofiarski 2021). Zgodnie z art. 8 i art. 8b województwa mogą nawiązywać porozumienia oraz tworzyć stowarzyszenia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, przy czym porozumienie związane z prowadzeniem zadań publicznych może zostać zawarte z innym województwem bądź też samorządem/samorządami lokalnymi w obrębie danego województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 z późn. zm.). Podobne ustalenia dotyczą powiatu, który może zawierać porozumienia z jednostkami lokalnymi lub z województwem, w którego skład wchodzi dany powiat (art. 5) oraz tworzyć związki powiatów (art. 65) lub związki powiatowo-gminne (art. 72a) (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.). Aby wspólnie wykonywać zadania publiczne, gminy mogą również zawierać związki międzygminne (art. 64). Gminy mogą także zawierać stowarzyszenia zarówno z innymi gminami, jak i powiatami czy województwami. Szczegółowe zasady dotyczące tej formy współpracy regulowane są ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (art. 84) (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).

Najdłuższą tradycję posiadają w Polsce gminy. Istniały one bowiem jeszcze w okresie przedwojennym (Śleszyński 2018b). Ich charakter, jak już wspomniano, zmieniał się w czasie, a po transformacji ustrojowej gminy stały się podstawową jednostką samorządu terytorialnego (Kaczmarek 2016). Chociaż wcześniej pojęcie gminy odnosiło się wyłącznie do terenów wiejskich, po reformie z lat 90. XX wieku zaczęły funkcjonować w Polsce trzy rodzaje gmin: gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Od 1990 roku liczba gmin w Polsce podlegała niejednokrotnym zmianom. Zmieniały się również ich granice oraz rodzaj – status administracyjny (Kaczmarek 2016). W 2018 roku średnia powierzchnia gmin wynosiła 126 km². Widoczne było jednak duże zróżnicowanie powierzchni – najmniejsza gmina (gmina miejska Górowo Iławeckie) zajmowała 3 km², zaś największa (gmina

miejsko-wiejska Pisz) 634 km². Obie te gminy znajdują się w województwie warmińsko-mazurskim. W gminach miejskich średnia powierzchnia wynosiła 47 km², a w gminach miejsko-wiejskich – 167 km², a gmin wiejskich – 125 km² (BDL).

Podstawowym aktem prawnym regulującym organizację i zasady funkcjonowania gmin w Polsce po transformacji ustrojowej jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 2 tejże ustawy jednostka ta posiada osobowość prawną. Do jej kompetencji należą szczególnie te sprawy publiczne, które mają znaczenie lokalne. Zadania własne gminy dotyczą m.in. ładu przestrzennego, infrastruktury technicznej, lokalnego transportu publicznego i zieleni (art. 6-7). Do organów gminy należy rada gminy oraz wójt/burmistrz/prezydent miasta²⁴ (art. 11a). Rada gminy odpowiedzialna jest m.in. za uchwalanie dokumentów z zakresu planowania przestrzennego i uchwalanie budżetu gminy (art. 18).

1.4. Sytuacja społeczno-ekonomiczna po 1989 roku

1.4.1. Przekształcenia demograficzne

Zmiany liczby ludności Polski związane są m.in. z falowaniem niżów i wyżów demograficznych, zmianami dzietności kobiet oraz migracjami zagranicznymi (Kotowska 2021). Po transformacji ustrojowej w latach 1995-1998 widoczny był wzrost liczby ludności kraju. Polskę w 1998 roku, zgodnie z danymi GUS (BDL), zamieszkiwało rekordowe 38 666 983 ludności. W latach 1999-2007 widoczny był stopniowy spadek liczby ludności, wynosząc ogółem około 147 tys. mieszkańców. Chociaż w kolejnych latach odnotowano wzrost liczby ludności Polski, to od 2012 roku populacja kraju się zmniejsza. W 2018 roku Polskę zamieszkiwało 38 411 148 mieszkańców (BDL).

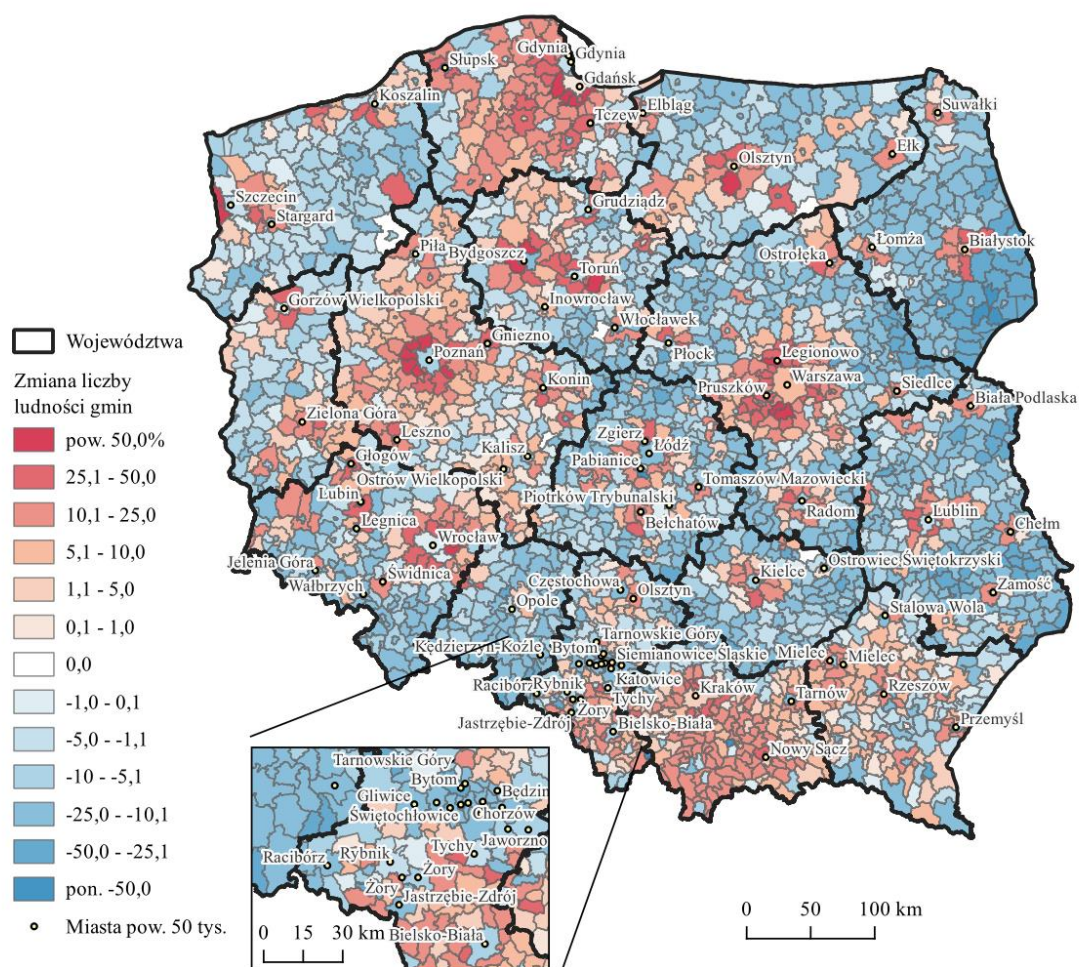
Gęstość zaludnienia Polski utrzymuje się na w miarę stabilnym poziomie (około 122 osób na 1 km²). Widoczne jest jednak duże wewnętrzne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi województwami. Największym zagęszczeniem ludności charakteryzuje się województwo śląskie (367,6 osób/1km², stan na 2018 rok), zaś najmniejszym województwo podlaskie i warmińsko-mazurskie (około 59 osób/1km², stan na 2018 rok) (BDL). Widoczna jest również dominująca rola stolicy kraju, która jawi się jako atrakcyjne miejsce zamieszkania m.in. dla osób z sąsiadujących, wschodnich województw (Śleszyński 2018a).

²⁴ Zależnie od rodzaju gminy organ wykonawczy przyjmuje inną nazwę. W gminie wiejskiej jest to wójt, zaś w gminie, gdzie siedziba władz zlokalizowana jest w mieście – burmistrz. W największym miastach, tj. > 100 tys. ludności, organem wykonawczym jest prezydent miasta (Dolnicki 2012).

Wydaje się, że po transformacji ustrojowej zahamowany został rozwój miast pod względem liczby ludności. O ile jeszcze na przełomie XX i XXI wieku rosło jeszcze znaczenie największych aglomeracji w Polsce, tak późniejsze emigracje zagraniczne wpłynęły niejako na stan ludności w polskich miastach (Śleszyński 2016). Ponadto, wzrost cen nieruchomości w miastach spowodował również migracje z większych miast do otaczających je terenów wiejskich lub do znajdujących się w bliskiej odległości mniejszych miast i codzienne dojazdy do pracy (OECD 2008a). Analiza przepływów wykonana przez P. Śleszyńskiego (2018a) wykazała, że dominujące stały się przepływy w relacji miasto-strefa podmiejska. Obecnie suburbanizacja w Polsce nie dotyczy już wyłącznie dużych aglomeracji, ale również mniejszych miast (Śleszyński 2016).

Wg danych GUS (BDL), największy wzrost liczby ludności (powyżej 50%) w latach 1995-2018 zauważalny był w gminach podmiejskich wokół kilku miast wojewódzkich: Warszawy, Wrocławia, Poznania, Szczecina²⁵, Torunia, Bydgoszczy, Gdańska i Olsztyna. Zmiana liczby ludności o ponad 25% w stosunku do 1995 roku widoczna była również wokół innych miast wojewódzkich, a także wokół mniejszych miast, takich jak Lubin czy Słupsk. W większości miast wojewódzkich odnotowano natomiast spadek liczby ludności, co wskazuje na rosnącą suburbanizację na terenie ich obszarów funkcjonalnych. Wyjątek stanowią tu duże metropolie, które wciąż przyciągają nowych mieszkańców (Warszawa, Kraków, Gdańsk) oraz duże miasta regionalne, w pobliżu których nie ma zbyt dużej konkurencji (Białystok, Olsztyn, Rzeszów). W przypadku Zielonej Góry duży wzrost liczby ludności (o 17,1 p.p. w stosunku do 1995 roku) wynikał również ze znacznego powiększenia granic gminy w 2015 roku w wyniku połączenia miasta z gminą wiejską. Na ryc. 12 przedstawiono zmiany liczby ludności w gminach Polski w latach 1995-2018.

²⁵ W gminie Dobra (szczecińska) odnotowano największy wzrost liczby ludności wynoszący około 74,8%.



Ryc. 12. Zmiana liczby ludności w gminach w Polsce w latach 1995-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

1.4.2. Przekształcenia ekonomiczne

Po transformacji 1989 roku polska gospodarka przechodziła duże zmiany (Śleszyński 2018b). Na początku lat 90. XX wieku widoczne było gwałtowne załamanie gospodarki, związane m.in. ze zmniejszeniem produkcji przemysłowej (Stańczyk 1997; Kaliński 2009; Przybyciński 2009). Własność państwowa ustępowała prywatyzacji. Widoczna była również jedna z najsilniejszych w powojennej Europie deindustrializacja (Śleszyński 2018b).

W wyniku liberalizacji cen (Kaliński 2009) i niedoborów towarów po transformacji ustrojowej oraz głębokich zmian strukturalnych, w 1990 roku inflacja w Polsce osiągnęła niemal 600% (por. Adamowicz 2022). Problem hiperinflacji stanowił zatem jedno z wyzwań ówczesnej polskiej gospodarki. Jak już wspomniano, w celu obniżenia inflacji przyjęto w październiku 1989 roku tzw. Planu Balcerowicza (Przybyciński 2009). Stosował on

radikalne kroki, w tym ograniczenie podaży pieniądza. Wprowadzono również kontrolę płac w sektorze państwowym, ustalono sztywny kurs złotego i podniesiono oprocentowanie lokat bankowych. Jednocześnie większość cen mogła być swobodnie kształtowana, do handlu zagranicznego zostały dopuszczone wszystkie podmioty, a gospodarstwa prywatne mogły uczestniczyć w obrocie gruntami. Powołano również Urząd Antymonopolowy – późniejszy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta. Ponadto, w 1995 roku zdecydowano się wprowadzić denominację złotego: 1 nowy złoty = 10 tys. starych złotych (Kaliński 2009).

W Polsce, jako jedynym kraju postsocjalistycznym Europy Środkowej i Wschodniej, już w 1993 roku odnotowano wzrost PKB (Stańczyk 1997). Na wzrost ten niewątpliwie wpłynęła prywatyzacja i napływ kapitału zagranicznego (Kaliński 2009). W dość krótkim czasie widoczne były zmiany strukturalne w gospodarce, charakteryzujące się spadkiem znaczenia przemysłu na rzecz usług. W pierwszej dekadzie XXI wieku Polska była jednym z najszybciej rozwijających się krajów OECD (OECD 2008a). Na początku XXI wieku kraj ten stanowił atrakcyjne miejsce dla kapitału zewnętrznego. Do 2005-2006 roku rozwój w dużej mierze wynikał między innymi z eksportu oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) (OECD 2008a). Wzrost nakładów zagranicznych widoczny był m.in. w przemyśle motoryzacyjnym czy teletechnicznym (Kaliński 2009).

PKB po transformacji ustrojowej systematycznie rósł, chociaż wzrost ten przebiegał w różnym tempie (Kaliński 2009). W pierwszych latach po transformacji, w wyniku wspomnianych wcześniej radykalnych zmian i recesji gospodarczej, widoczna była pewna stagnacja PKB per capita. W kolejnych latach zauważalne było w Polsce umiarkowane tempo rozwoju, które po wstąpieniu do Unii Europejskiej wyraźnie przyspieszyło. Niewielka stagnacja około 2009 roku powiązana była z ogóln światowym kryzysem gospodarczym. W 2017 roku PKB per capita przekroczył 30 tys. dolarów międzynarodowych (ceny bieżące, PPPs), podczas gdy jeszcze na początku lat 90 XX wieku wynosił około 6 tys. (BDL).

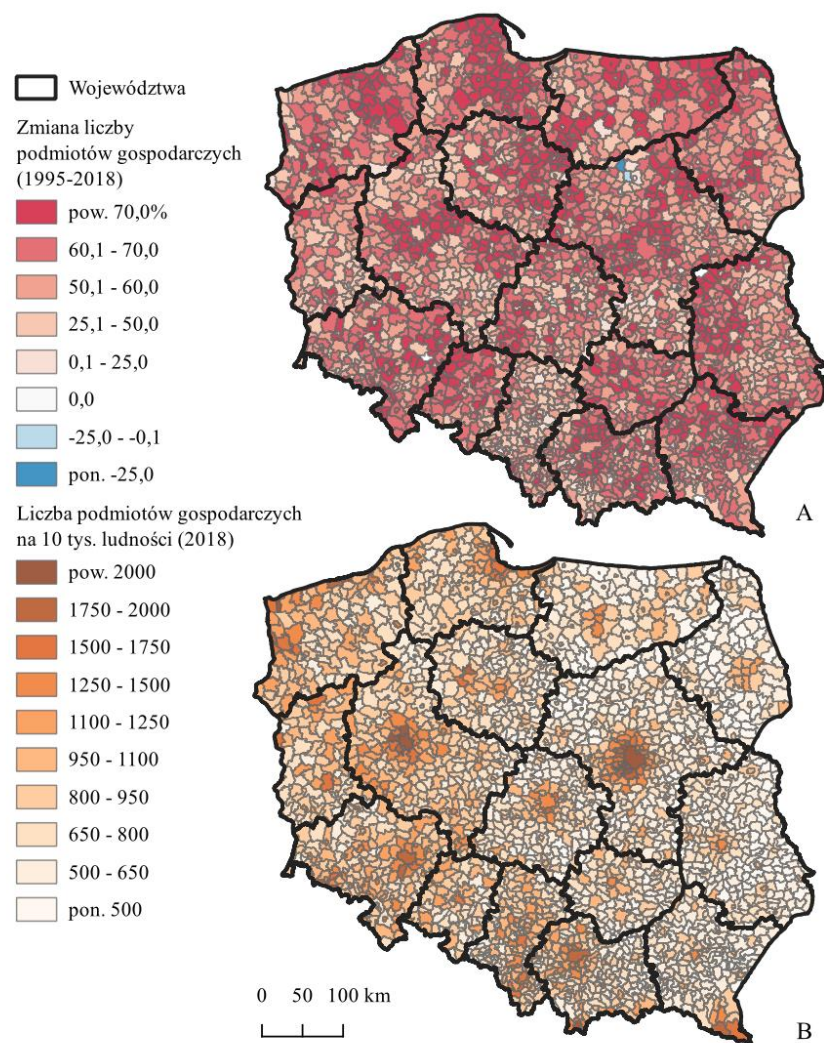
Tempo rozwoju gospodarczego w Polsce nie było jednakże równomierne we wszystkich regionach (OECD 2008a; Śleszyński 2018b). Widoczne było zróżnicowanie zwłaszcza w dwóch układach: wschód – zachód oraz Warszawa – pozostała część kraju. Wolniejszy rozwój regionów położonych we wschodniej części kraju wynika między innymi z peryferyjnego położenia. Regiony te graniczą ze słabiej rozwiniętymi krajami: Białorusią i Ukrainą. Nie bez znaczenia pozostają uwarunkowania historyczne: w XVIII wieku Polska

znajdowała się pod trzema zaborami, których konsekwencje widoczne były w zróżnicowaniach przestrzennych. Północno-zachodnia część Polski znajdowała się pod zaborem pruskim, południowo-wschodnia – austriackim, a środkowo-wschodnia – rosyjskim (OECD 2008a; Śleszyński 2018b).

Po reformie administracyjnej z 1999 roku w Polsce polaryzacja regionalna zaczęła się pogłębiać – szybszy rozwój widoczny był w dobrze rozwiniętych miastach. Zróżnicowania przestrzenne, dzięki policentrycznej strukturze osadniczej Polski, nie są jednak tak głębokie, jak w przypadku systemów monocentrycznych (Śleszyński 2018b). Duże i średnie miasta są bowiem dość równomiernie rozmieszczone (OECD 2008a). Wschodnie i północne regiony kraju charakteryzują się jednakże słabszym tempem rozwoju niż jego pozostałe obszary. W regionach tych liczba miast jest stosunkowo mniejsza, co wynika z uwarunkowań przyrodniczych i historycznych (Śleszyński 2018b). Ponadto, po transformacji ustrojowej to duże miasta skupiały głównie prywatnych inwestorów, co podkreślało jeszcze bardziej słabość wschodnich rejonów (OECD 2008a). Wskaźnik Giniego obrazujący nierówności dochodów ludności w 2018 roku wynosił dla Polski 27,8 (EUROSTAT).

Wg danych GUS (BDL), w latach 1995-2018 w większości gmin w Polsce widoczny był wzrost liczby podmiotów gospodarczych²⁶. Niemal 20% gmin odnotowało wzrost na poziomie powyżej 70%. Znaczna część tych gmin położona była wokół większych miast (m.in. Warszawy, Gdańska, Poznania, Wrocławia, Lublina i Krakowa). Gdy weźmiemy pod uwagę rozkład przestrzenny podmiotów gospodarczych w Polsce w 2018 roku, zauważalne staje się wspomniane wcześniej zróżnicowanie pomiędzy wschodnią częścią kraju a pozostałymi regionami. Ponadto, ponownie wyraźnie widoczna jest koncentracja podmiotów gospodarczych w miejskich obszarach funkcjonalnych – nie tylko w rdzeniach, ale i ich strefach zewnętrznych. Ryc. 13 przedstawia zmiany liczby podmiotów gospodarki narodowej w latach 1995-2018 (A) oraz liczbę podmiotów na 10 tys. mieszkańców w 2018 roku (B).

²⁶ Tylko w 5 gminach odnotowano zmniejszenie liczby podmiotów gospodarczych, z czego największy spadek w położonych w województwie mazowieckim gminach Dzierzgowo, Łaskarzew (gmina miejska) i Czernice Borowe.



Ryc. 13. Podmioty gospodarki narodowej w Polsce w latach 1995-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

2. Portugalia

2.1. Uwarunkowania geograficzne

Portugalia położona jest w południowo-zachodniej części Półwyspu Iberyjskiego. Jest to najbardziej na zachód wysunięty kraj Europy, który składa się z części kontynentalnej oraz dwóch wulkanicznych archipelagów: Azorów i Madery. Rozciągłość kontynentalnej Portugalii północ-południe wynosi około 560 km, natomiast w kierunku zachód-wschód tylko 180 km (Wiarda 1993b; Szot 1996; Cavaco i in. 2021). Portugalia graniczy tylko z jednym krajem – Hiszpanią (od północy i wschodu). Od zachodniej i południowej strony otoczona jest natomiast przez Ocean Atlantycki. Kontynentalna część kraju zajmuje około 89 102 km², archipelag Azorów około 2 322 km², a archipelag Madery około 801 km² (INE).

Portugalię wyróżniają zróżnicowane krajobrazy i warunki klimatyczne (Wiarda 1993b; Cavaco i in. 2021). Panujący tu klimat charakteryzuje się suchą porą letnią, a większość opadów występuje między październikiem a kwietniem (Nunes i in. 2016). Kraj ten wyróżnia się dużym bogactwem zasobów naturalnych (Cavaco i in. 2021). Większość kontynentalnej Portugalii to tereny wyżynne i góry (Szot 1996), przy czym obszary górskie i równiny nie są rozmieszczone równomiernie. Przeważająca część terenów górskich położona jest na północ od rzeki Tag. Znaczącą część kraju zajmują także tereny leśne (Nunes i in. 2016; Cavaco i in. 2021). Kraj ten mierzy się z pożarami lasów – względna powierzchnia spalonych lasów jest tu najwyższa w Europie (Nunes i in. 2016). Ma to źródło między innymi w monokulturze lasów sosnowych i eukaliptusowych, wyludnianiu terenów wiejskich i w konsekwencji niewykorzystywaniu terenów rolniczych i zajmowania ich przez spontaniczną roślinność zwiększającą ciągłość terenów leśnych. Występowanie pożarów wynika również z uwarunkowań klimatycznych i doświadczania przez kraj ekstremalnych upałów i okresów suszy (Gomes 2006; Almeida i in. 2018).

W Portugalii widoczna jest dobrze rozwinięta sieć rzeczna, której wody uchodzą do Oceanu Atlantyckiego (Szot 1996). Istotną rolę pełnią tu między innymi rzeka Tag, Gwadiana, Duero, Mondego, Sado czy Vouga (Cavaco i in. 2021). Najdłuższą rzeką Portugalii jest Tag, u którego estuarium położona jest Lizbona (Wiarda 1993b). Mondego, której źródła znajdują się w masywie Serra da Estrela, jest natomiast najdłuższą rzeką płynącą w całości przez terytorium Portugalii. Przepływa ona przez miejski obszar funkcjonalny Coimbrę (J. C. Marques i in. 2002). Duero, mająca początek w Hiszpanii, przepływa przez całą północną Portugalie. Jej dolina jest jedną z najbardziej malowniczych w kraju. Na jej stromych brzegach znajdują się terasy winnic. Płynąca na południu Gwadiana stanowi natomiast część naturalnej granicy z Hiszpanią (Wiarda 1993b).

Północna część kraju – kolebka Portugalii (Lozano Hernando 1998) – to tereny górskie i deszczowe. Znajduje się tu wiele skalistych wzgórz (Wiarda 1993b). 95% tej części kraju to tereny o wysokości powyżej 400 m n.p.m. (Cavaco i in. 2021). Północna Portugalia jest zdecydowanie chłodniejsza od południowej. Miejski i przemysłowy charakter widoczny jest głównie w jego przybrzeżnej części. W głębi lądu widoczne są wyludniające się tereny wiejskie. Region ten charakteryzuje się występowaniem winnic i małymi gospodarstwami rolnymi. Ciężkie warunki wpływają na emigrację mieszkańców i ubytek ludności (Wiarda 1993b; Cavaco i in. 2021).

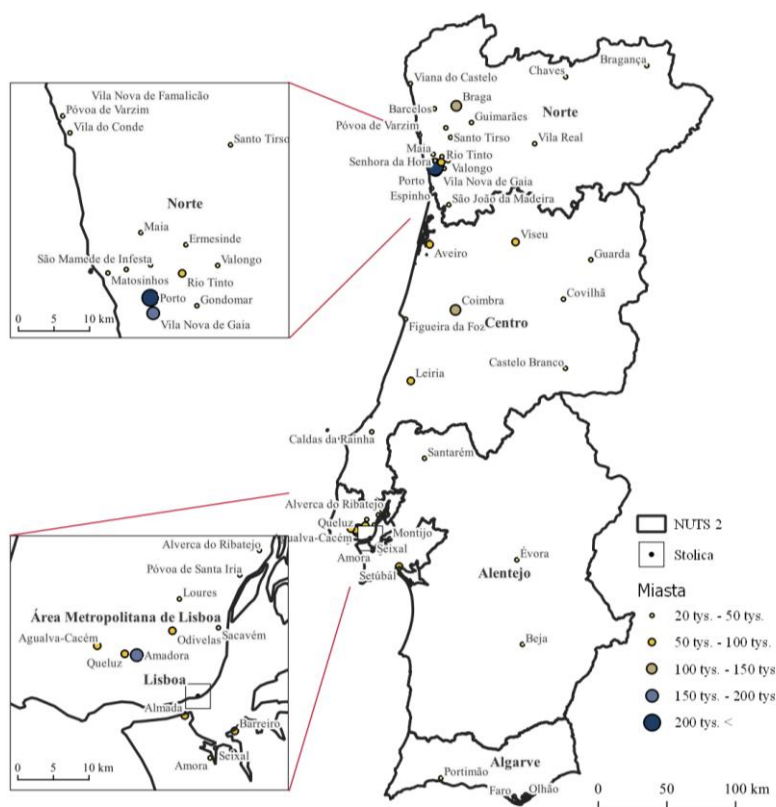
Także region Centrum charakteryzuje wewnętrzna dysproporcja pomiędzy zurbanizowanymi terenami przybrzeżnymi i pozostałą częścią kontynentalną (Cavaco i in. 2021). Centralna część Portugalii położona jest między dwiema rzekami – Duero na północy i Tagiem – oraz dwoma głównymi miastami – Lizboną i Porto. Jest to region charakteryzujący się dużym zróżnicowaniem krajobrazowym, gdzie płaskowyże i niziny otaczane są przez pasma górskie (Lozano Hernando 1998; Gaspar 2002). Jego środkowa, przybrzeżna część charakteryzuje się wydłami i lasami sosnowymi. W gospodarce dominuje również rybołówstwo. Środkowo-wschodnia część regionu to natomiast małe i średnie gospodarstwa rolne, a także lekki przemysł i górnictwo (Wiarda 1993b). Najwyższym pasmem górskim kraju są położone tu Serra da Estrela, gdzie najwyższy szczyt sięga 1 993 m n.p.m. Jest to jedyny rejon, gdzie regularnie występują opady śniegu i można uprawiać sporty zimowe (Nunes i in. 2016; Cavaco i in. 2021). Region Lizbony skupia natomiast na swoim obszarze handel oraz przemysł (Wiarda 1993b).

Południowa Portugalia, znana jako Alentejo, jest łagodnie pofałdowanym terenem. Występują tu również równiny (Wiarda 1993b; Nunes i in. 2016) i małe zbiorniki wodne (Lozano Hernando 1998). Krajobraz tego regionu uległ znacznym zmianom po wybudowaniu tamy Alqueva, istotnej z punktu widzenia retencyjnego (Cavaco i in. 2021). W przeciwieństwie do wcześniej omówionych regionów dominują tu rozległe gospodarstwa rolne i pastwiska. Jest to jednak najbardziej sucha część kraju, co uniemożliwia intensywne rolnictwo. Hoduje się tu zatem bydło i uprawia m.in. dąb korkowy. Najbardziej południowa część kraju – Algarve – to suchy region, w którym dominują małe gospodarstwa rolne. Obszary nadbrzeżne to centrum turystyczne Portugalii (Wiarda 1993b; Lozano Hernando 1998) o charakterystycznych skalistych klifach i pięknych plażach. W głębi lądu przeważają natomiast krajobrazy naturalne i wiejskie (Lozano Hernando 1998; Cavaco i in. 2021).

Portugalia postrzegana jest głównie jako kraj o charakterze wiejskim, a urbanizacja na jej terenie zachodziła stosunkowo wolniej niż w innych krajach europejskich (Jacinto Rui 2015). Jak podkreśla między innymi E. Medeiros (2014), kraj ten charakteryzuje raczej wzmożona monocentryczność wokół Lizbony, chociaż w polityce przestrzennej kraju podkreśla się oparcie modelu terytorialnego Portugalii na policentryczności i spójności (zgodnie z europejskimi celami rozwoju).

Osadnictwo na terenie kontynentalnej Portugalii skupione jest głównie wzdłuż wybrzeża (ryc. 14). Obejmuje ono przede wszystkim obszar pomiędzy północną granicą z Hiszpanią a stolicą kraju – Lizboną. W obszarze metropolitalnym Lizbony główny rdzeń

stanowi stolica kraju, Lizbona, wspierana przez policentryczny system miejski, w tym m.in. Amadorę, Almadę, Setúbal czy Sesimbę. Rozległa aglomeracja miejska znajduje się również w Regionie Północnym (Norte), wokół Porto. W regionie centralnym (Centro) sieć osadnicza opiera się głównie na małych i średnich miastach. Istotne znaczenie mają tu Aveiro oraz Figueira da Foz, z uwagi na występującą tu infrastrukturę portową i przemysł, a także Coimbra – obszar badań niniejszej dysertacji – Viseu oraz Leiria. W regionie Północy (Norte) *największą* aglomeracją miejską jest obszar metropolitalny Porto. Ważnym ośrodkiem jest tu również Braga, Guimarães, Bragança oraz Vila Real (Gaspar 2002; Santos, Moreira 2012; Jacinto Rui 2015; Cavaco i in. 2021). W regionie Alentejo sieć osadnicza nie jest tak rozbudowana. Największe ośrodki to Évora oraz Beja. Widoczny jest też rozwój obszarów miejskich w południowym pasie nadmorskim Algarve, co wynika w dużej mierze z działalności turystycznej w tym rejonie. Znajdują się tu m.in. Faro oraz Olhão. System osadniczy uzupełniają tu małe i średnie miasta i miasteczka położone w głębi lądu (Marques 2006; Cavaco i in. 2021).



© EuroGeographics for the administrative boundaries. Source: European Commission – Eurostat/GISCO

Ryc. 14. Sieć osadnicza na obszarze kontynentalnej Portugalii, miasta powyżej 20 tys. mieszkańców
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OpenStreetMap i Eurostat/GISCO („European Commission - EUROSTAT/GISCO”).

2.2. Ewolucja ustroju polityczno-gospodarczego

5 października 1910 roku proklamowano I Republikę Portugalską (Cieszyńska 2016). Przetrwała ona jednak tylko kilkanaście lat (Sikorski 1979). Podobnie jak Polska, Portugalia zmagala się bowiem z niedemokratycznym rządem (Łabno-Jabłońska 1996). W 1926 roku, m.in. z uwagi na trudną i nieulegającą poprawie sytuację ekonomiczną, doszło do puczu wojskowego, w efekcie którego do władzy doszedł gen. Antonio Óscar de Fragoso Carmona (prezydent Portugalii do 1951 roku). Dwa lata później, w 1928 roku, ministrem finansów został Antonio de Oliveira Salazar, który rozpoczął budowę autorytarnego systemu rządów, znanego jako Nowe Państwo (port. *Estado Novo*). Salazar objął stanowisko premiera w 1932 roku i sprawował je do 1968 roku (Oliveira Marques 1987; Sikorski 1979; Szot 1996; Almodovar, Cardoso 1998; Cieszyńska 2016). Rządy wojskowe stanowiły zatem okres przejściowy pomiędzy Republiką a rządami autorytarnymi.

W 1933 roku przyjęto nową Konstytucję, która dała początek autorytarnemu reżimowi (Amaral 2019). Nowe Państwo miało chronić kraj przed „zachodnią liberalną demokracją i komunizmem” (Solsten 1993, 25). W trakcie autorytarnych rządów Salazara w Portugalii dominowała władza wykonawcza. Prawa i swobody obywatelskie, w tym wolność słowa i zgromadzeń, były wówczas znacznie ograniczone (Szot 1996; Skórzyński 2022). W kraju funkcjonowała tylko jedna oficjalna partia polityczna, a związki zawodowe zostały zdelegalizowane. Prasa, a także inne środki masowej komunikacji, podlegały pełnej kontroli (Oliveira Marques 1987; Solsten 1993). Władza polityczno-administracyjna skupiona była w rękach rządu centralnego. Chociaż państwo podzielone było wówczas na dystrykty, gminy i parafie, gminy nie miały autonomii polityczno-finansowej. Wszystkie decyzje zależne były od poziomu krajowego (Silva 2017; Abrantes 2019). Widoczne były również próby zahamowania rozwoju drobnego przemysłu (Oliveira Marques 1987; Solsten 1993) przy jednoczesnej ochronie rolnictwa (Amaral 2019).

Niewątpliwym sukcesem rządów Salazara było wyprowadzenie Portugalii z kryzysu finansowego, a wręcz widma bankructwa (Cieszyńska 2016). W początkowych latach *Estado Novo* Salazar starał się poprawić sytuację finansową kraju. Dokonał drastycznego cięcia wydatków i wprowadził reformę podatkową, co zwiększyły wpływy do budżetu państwa. Pozwoliło to na wdrożenie programu modernizacji kraju z dużymi inwestycjami infrastrukturalnymi (Skórzyński 2022). Nowe Państwo to etap zakrojonych na szeroką skalę, państwowych, robót publicznych. Widoczny był rozwój infrastruktury drogowej

i wyposażenia portów, powstały ważne mosty (m.in. największy most wiszący w Europie) oraz rozwinięto budownictwo mieszkaniowe (robotnicze) (Oliveira Marques 1987).

Podczas II wojny światowej Portugalia była krajem neutralnym²⁷ (Szot 1996; Cieszyńska 2016; Amaral 2019). Reżim faszystowski sprawił, że Portugalia stała się krajem izolowanym nie tylko politycznie, ale też gospodarczo, co przejawiało się m.in. w zmniejszeniu eksportu. Pomimo szansy, jaką dawała Portugalii neutralność podczas II wojny światowej²⁸, poziom rozwoju gospodarczego kraju po zakończeniu wojny nadal należał do najniższych w Europie (Sikorski 1979). Jednocześnie jednak brak zniszczeń wojennych sprzyjał późniejszemu rozwojowi kraju (Ferraz 2022).

Portugalia zaczęła przyjmować bardziej liberalne podejście, co przejawiało się m.in. w większej otwartości na integrację europejską (Sikorski 1979; Cunha 2015). Początkowo zobowiązania Portugalii miały przede wszystkim charakter handlowy i gospodarczy. Portugalia była jednym z państw-założycieli:

- Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OECE), 1948;
- Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), 1949;
- Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), 1960.

Otwartość ta pozwoliła na liberalizację przepływów kapitałowych. Stanowiło to również zachętę do podejmowania dalszych kroków w kierunku wprowadzenia demokracji (Cunha 2015; Amaral 2019; Ferraz 2022).

W okresie tym Portugalia prowadziła również wojnę kolonialną. Z początkiem lat 60. XX wieku kraj ten próbował utrzymać swoje terytoria zamorskie (Kubiak 2019). Wprowadzona poprawka do Konstytucji sprawiła, że oficjalnie Portugalia nazywała je „Portugalią zamorską”, co miało oznaczać, że stała się „multi-kontynentalnym” krajem z zamorskimi prowincjami, nie zaś jak było wcześniej przyjęte – koloniami (Amaral 2019; Kubiak 2019). Po ataku angolskich nacjonalistów w północnej Angoli w 1961 roku, Salazar zdecydował się na odpowiedź militarną. Po początkowych represjach, nie była to jednak konwencjonalna wojna z bezpośrednią konfrontacją militarną, a bardziej „eksperyment” społeczno-gospodarczy. Wojsko prowadziło bowiem szkoły i placówki medyczne, niejako pełniąc funkcję opieki społecznej (Amaral 2019). Obowiązek pracy przymusowej został zniesiony, a rdzenna ludność dostała większą swobodę przemieszczania się. Rozbudowano

²⁷ Mimo statusu kraju neutralnego Portugalia udostępniała wówczas aliantom swoją bazę na Azorach (por. Szot 1996; Amaral 2019).

²⁸ W okresie II wojny światowej Portugalia eksportowała m.in. swoje surowce (por. Cieszyńska 2016).

również infrastrukturę drogową (Kubiak 2019). Kolejne walki rozpoczęły się w późniejszym czasie w Gwinei Portugalskiej i Mozambiku (Amaral 2019).

Lata 1950-1973 określa się w literaturze przedmiotu mianem „złotego wieku”. Okres ten charakteryzował się najwyższym w historii wzrostem PKB, co wynikało m.in. z integracji z gospodarką światową oraz zakrojonych na szeroką skalę inwestycji. Zgodnie z wdrażanymi wówczas Planami Rozwoju, inwestycje te miały być realizowane głównie w sektorze przemysłowym. Duże nakłady finansowe przeznaczono również na sektor energetyczny, transportu oraz komunikacji (Amaral 2019; Ferraz 2022). Zakładano wówczas, że kapitał inwestycyjny będzie w większości pochodzić z finansowania krajowego (Amaral 2019).

Na wzrost gospodarczy tego okresu wpływ miała również wzmożona emigracja Portugalczyków: w latach 1961-1974 kraj opuściło ponad 1 mln osób. Oznaczało to wysoki napływ środków pieniężnych do kraju. Ponadto Portugalia stała się wówczas popularną destynacją turystyczną, zwłaszcza dla mieszkańców Europy Północnej. Industrializacja kraju i wzrost zatrudnienia w sektorze usług sprawiły, że widoczny stał się wyraźny spadek zatrudnienia w rolnictwie: z ponad 50% w 1950 do 24% w 1973 roku (Amaral 2019).

Po II wojnie światowej wzrosły oczekiwania co do upadku portugalskiego reżimu. Szybko zostały one jednak osłabione, gdyż w wyniku zimnej wojny antykomunistyczne reżimy autorytarne były tolerowane przez Stany Zjednoczone (Amaral 2019). *Estado Novo* obalone zostało dopiero w 1974 roku. Rewolucja z 25 kwietnia 1974 roku, tzw. rewolucja goździków²⁹ (port. *revolução dos cravos*), zakończyła 48 lat panującej w Portugalii dyktatury. Pucz ten, pomimo jego wojskowego charakteru, miał charakter pokojowy (Cabral i Marques 2014). Głównym celem oficerów było wówczas zakończenie wojny kolonialnej i wycofanie Portugalii z Afryki (Amaral 2019). W 1974 roku powstało niepodległe państwo Gwinea Bissau, a rok później Angola, Mozambik, Wyspy Zielonego Przylądka oraz Wyspy Świętego Tomasza i Książęca. Do Portugalii należało wówczas już tylko położone na terenie Azji Makau, które w 1999 roku zostało ostatecznie przekazane Chińskiej Republice Ludowej (Kubiak 2019).

Po trwającym wiele lat reżimie autorytarnym, w Portugalii powstawały rządy tymczasowe (Solsten 1993). Zachodzące w kraju przemiany polityczne były mocno naznaczone wpływami wojska. Pierwszym prezydentem tymczasowym został w maju 1974

²⁹ Określenie rewolucja goździków ma charakter symboliczny – podczas rewolucji w lufy karabinów wkładane były goździki (por. Cieszyńska 2016).

roku generał António Ribeiro de Spínola, który po kilku miesiącach – we wrześniu – został zastąpiony przez generała Francisco da Costa Gomes (Cieszyńska 2016). Łącznie od rewolucji goździków do 1976 roku w Portugalii działało sześć rządów tymczasowych (Solsten 1993; Cunha 2015).

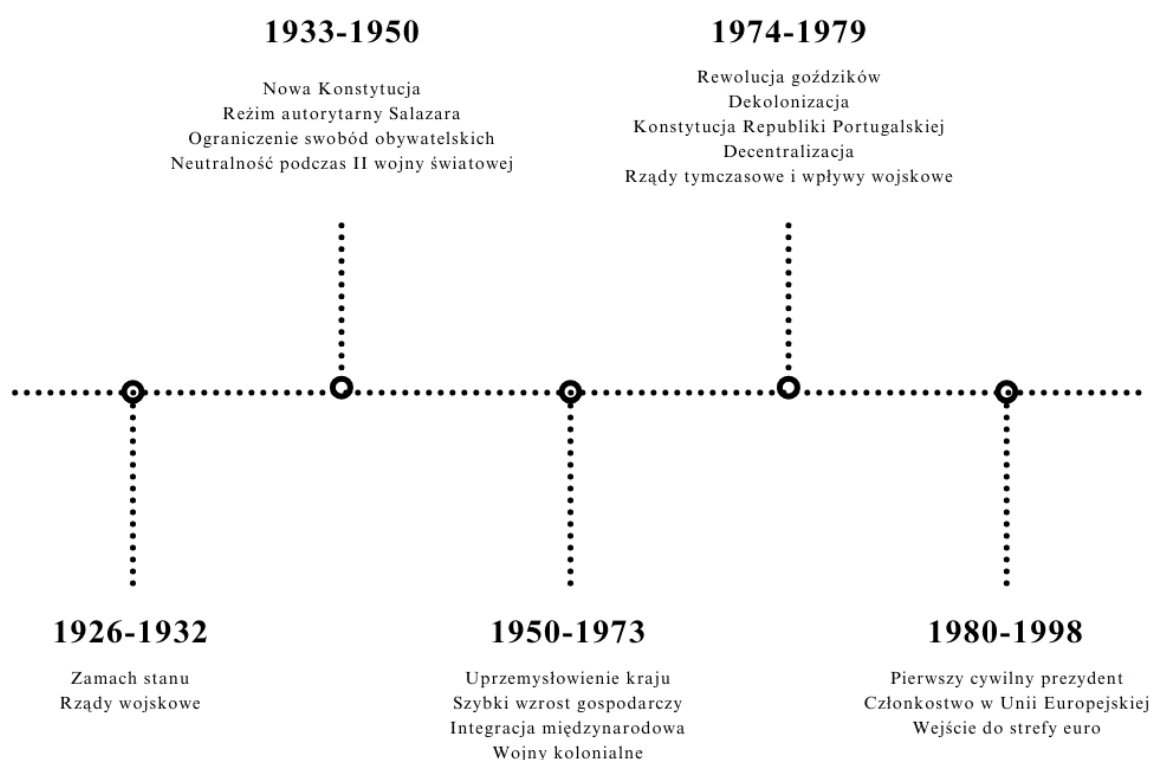
Obecny ustrój Portugalii określony został 2 lata po rewolucji, tj. w 1976 roku, na mocy Konstytucji Republiki Portugalskiej (dalej: KRP), port. *Constituição da República Portuguesa* (Caupers i in. 2015). Rozpoczęto wówczas próby budowania społeczeństwa socjalistycznego, co zostało dosyć mocno wyartykułowane w KRP, oraz przejścia w kierunku państwa demokratycznego. Początkowo zasada demokratycznego państwa nie miała jednak dużego wydźwięku w KRP (Łabno-Jabłońska 1996). Zgodnie z Konstytucją z 1976 roku Prezydent Portugalii miał silną władzę. Był on wspierany przez organ wojskowy – Radę Rewolucji (Solsten 1993), która to odgrywała istotną rolę w państwie (Cieszyńska 2016). Za jej pośrednictwem wojsko miało możliwość częstego wetowania ustaw (Solsten 1993). Pierwszym prezydentem został generał António dos Santos Ramalho Eanes, a pierwsze wybory parlamentarne odbyły się w kwietniu 1996 roku (Solsten 1993; Cieszyńska 2016).

Po okresie reżimu, kiedy to rząd centralny ściśle kontrolował władze niższych szczebli, w 1976 roku – wraz z Konstytucją Republiki Portugalskiej – formalnie utworzono niezależny samorząd lokalny (C. N. Silva 2017). Przeprowadzona na mocy KRP reforma administracyjna wprowadziła gminy oraz parafie (Danielewicz 2013a). Decentralizacja administracji publicznej a także autonomiczność samorządu lokalnego zostały zagwarantowane w art. 6 KRP.

Jak podaje A. Łabno-Jabłońska (1996), możliwości rozwoju demokracji w Portugalii pojawiły się jednak dopiero po nowelizacji KRP w 1982 roku. Do tego czasu widoczna była bardziej kontynuacja rewolucji, niż powstanie demokratycznego państwa – Rada Rewolucji została zniesiona wraz ze wspomnianą zmianą KRP i zastąpiona Radą Państwa (Cieszyńska 2016). Nowelizacja ta wzmocniła władzę ustawodawczą oraz pozycję premiera, przy jednoczesnym osłabieniu pozycji prezydenta, ograniczając jego uprawnienia (Solsten 1993). Od tej pory Prezydent miał nie tyle pełnić funkcję regulatora władzy, co być „bardziej neutralnym arbitrem i stróżem konstytucji” (Cieszyńska 2016, s. 5).

W 1986 roku wybrano pierwszego cywilnego prezydenta – Mário Soaresa. Wprowadził on tzw. „prezydenturę otwartą”, podczas której na spotkaniach z mieszkańcami konsultował ich problemy i potrzeby (Cieszyńska 2016). Co więcej, w 1986 roku Portugalia

została również członkiem Unii Europejskiej, co było kluczowe w kontekście decentralizacji i demokratyzacji państwa (Cieszyńska 2016; Abrantes 2019; Cavaco i in. 2021). Członkostwo w UE pozwoliło jej także czerpać z obszernych pakietów pomocowych, które pomogły rozwinąć dotychczas zacofaną infrastrukturę (Solsten 1993). W drugiej nowelizacji KRP, tj. z 1989 roku, usunięto wspomniane wcześniej zapisy odnośnie socjalizmu, podkreślając przy tym znaczenie demokracji (Łabno-Jabłońska 1996). W 1999 roku Portugalia dołączyła także do strefy euro (Cabral i Marques 2014; Ferraz 2022). Integracja europejska stanowiła zatem niejako ostatni etap przemian ustrojowych Portugalii (ryc. 15).



Ryc. 15. *Estado Novo* i przemiany ustrojowe w Portugalii

Źródło: Opracowanie własne.

2.3. Struktura podziału administracyjnego

Podział administracyjny Portugalii jest skomplikowany i wciąż podlega zmianom. Chociaż jest to kraj jednolity, nie można pominąć faktu, że składa się on nie tylko z części kontynentalnej. Zgodnie z art. 5. Konstytucji Republiki Portugalskiej (Constituição da República Portuguesa), do struktury terytorialnej Portugalii należą również dwa archipelagi: Azorów i Madery. Archipelagi te, wg art. 6 KRP, stanowią tzw. regiony autonomiczne, które wyróżnione zostały m.in. z uwagi na ich uwarunkowania historyczne, geograficzne oraz ekonomiczne. Posiadają one własne uprawnienia w zakresie administracyjnym, politycznym oraz normatywnym – istotne są tu przede wszystkim ich

uprawnienia ustawodawcze w sprawach z zakresu „specjalnego interesu regionów” (Łabno-Jabłońska 1996, 2002).

Zgodnie z KRP Portugalia to kraj unitarny i zdecentralizowany o istotnym znaczeniu samorządu terytorialnego (Caupers i in. 2015; Silva 2017; Cavaco i in. 2021), gdzie w części kontynentalnej – docelowo – wyróżnia się, analogicznie jak w Polsce, trzy poziomy władzy lokalnej, tj. regiony administracyjne (port. *regiões administrativas*), gminy (port. *municípios*) i parafie (port. *freguesias*). Jednostki samorządu terytorialnego na terenie regionów autonomicznych zostały natomiast ograniczone do dwóch szczebli, tj. z pominięciem regionów administracyjnych. Dopuszczalne jest również tworzenie innych form organizacji władzy terytorialnej, zarówno na wyspach jak i w dużych obszarach miejskich (art. 236. KRP; Mafra, Silva 2004).

Jak zostało już wcześniej wspomniane, struktura administracyjna Portugalii jest wciąż w trakcie przekształceń i nie jest ona ostateczna. Regiony administracyjne (port. *regiões administrativas*) – do dzisiaj nie zostały bowiem wdrożone na terenie kontynentalnej Portugalii wdrożone (Solsten 1993; Wiarda 1993a; Łabno-Jabłońska 2002; Cabral, Crespo 2012; Danielewicz 2013; Silva 2017; Abrantes 2019) i stanowią tylko „cel konstytucyjny” (Caupers i in. 2015). Zgodnie z ustawą ramową o regionach administracyjnych z 1991 roku (dalej: LQRA) (Lei n.º 56/91 de 13 de Agosto) regiony te rozumiane są jako jednostka terytorialna o autonomii administracyjnej i finansowej, która posiada organy przedstawicielskie i realizuje interesy mieszkańców jako „czynnik spójności narodowej”. Organy przedstawicielskie stanowią zgromadzenie regionalne (port. *assembleia regional*) i rada regionalna³⁰ (port. *junta regional*) (art. 1, art. 3 LQRA). W każdym regionie ma również funkcjonować przedstawiciel rządu mianowany przez Radę Ministrów – regionalny gubernator cywilny (port. *governador civil regional*) (art. 10, art. 40 LQRA).

W ramach swoich kompetencji, zgodnie z art. 7 LQRA, regiony administracyjne mają za zadanie realizować głównie interesy publiczne mające charakter regionalny. Wśród kompetencji regionów ustawa wskazuje między innymi ochronę środowiska, dziedzictwo kulturowe i historyczne, infrastrukturę społeczną, system komunikacyjny, rozwój społeczno-gospodarczy, planowanie przestrzenne oraz wsparcie działań gminnych (art. 17 LQRA). Zgromadzenie regionalne, jako organ stanowiący (por. Caupers i in. 2015; art. 260

³⁰ W polskim tłumaczeniu KRP (por. Wojtyczek-Bonnand 2000) stosowany jest termin „komitet regionalny”, podczas gdy w opracowaniu pod red. B. Dolnickiego a *junta regional* tłumaczone jest jako „rada regionalna” (por. Caupers i in. 2015). W niniejszej pracy stosowane będzie tłumaczenie „rada regionalna”.

KRP), ma między innymi zatwierdzać plany rozwoju regionalnego i regionalne plany zagospodarowania przestrzennego (art. 25 LQRA). Organ wykonawczy, który stanowić ma rada regionalna, poza wspieraniem sporządzania wskazanych wyżej planów, ma docelowo posiadać również kompetencje między innymi w zakresie wdrażania planu rozwoju regionalnego i inwestycji publicznych na poziomie regionalnym (art. 31 LQRA). Regionalny gubernator cywilny, zgodnie z art. 41 LQRA, ma natomiast pełnić rolę sędziego administracyjnego i organu policyjnego. W ramach swoich kompetencji ma on między innymi kontrolować przestrzeganie prawa przez władze lokalne.

LQRA nie przyniosła jednak praktycznych skutków (Cavaco i in. 2021), chociaż pojawiały się próby utworzenia regionów administracyjnych. Zgodnie z rewizją KRP z 1997 roku, ich utworzenie zależne jest od wyników głosowania – stało się to bowiem obligatoryjnym przedmiotem referendum (art. 256 KRP). Referendum publiczne odbyło się w 1998 roku, jednak większość opowiedziała się przeciwko utworzeniu regionów administracyjnych (Silva 2000; Caupers i in. 2015; Seixas i in. 2018; Antunes, Magone 2020; Cavaco i in. 2021). Do momentu ich ustanowienia obowiązuje podział na 18 dystryktów (Solsten 1993; Silva 2000, art. 291 KRP).

Na poziomie pośrednim, w 1969 roku, Portugalia podzielona była również na sześć regionów planistycznych: Region Północny (port. *Região do Norte*), Region Centralny (port. *Região do Centro*), Region Lizbony (port. *Região de Lisboa*), Region Południowy (port. *Região do Sul*), Region Azorów (port. *Região dos Açores*) i Region Madery (port. *Região da Madeira*) (art. 1, art. 7 Decreto-Lei 48905 de 11 de Março). W każdym z tych regionów funkcjonowała regionalna komisja doradcza (port. *comissão consultiva regional*), która odpowiadała m.in. za współdziałanie przy przygotowaniu planów rozwoju i monitorowanie ich realizacji (art. 4 Decreto-Lei 48905 de 11 de Março). W 1979 roku³¹, jako organ doradczy i monitorujący funkcjonowało 5 regionalnych komisji koordynacyjnych (port. *comissão de coordenação regional*) (dalej: CCR) (art. 1 Decreto-Lei 494/79 de 21 de Dezembro; Carter, Silva 2001; Botequilha-Leitão 2009; Cavaco i in. 2021).

W 1979 roku, wraz z przejściem w kierunku demokracji, utworzono również tzw. gabinety wsparcia technicznego (port. *Gabinetes de Apoio Técnico*), co, jak wskazuje C. Cavaco i in. (2021), zapoczątkowało tradycję współpracy pomiędzy władzami lokalnymi a centralnymi. Po wejściu do Unii Europejskiej w 1986 roku fundusze unijne stały się

³¹ Rozwinęły się one z utworzonych kilka lat wcześniej, w 1973 roku, komisji planistycznych, port. *Comissões de Planeamento*, (Carter i Silva 2001).

niejako bodźcem do zmian organizacyjnych w administracji państwowej (Silva, Syrett 2006). Rola CCR została wówczas wzmocniona m.in. o zarządzanie środkami unijnymi. Na początku XXI wieku zmieniona została nazwa komisji na Komisje ds. Koordynacji i Rozwoju Regionalnego (dalej: CCDR) (port. *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*) (Botequilha-Leitão 2009; Cavaco i in. 2021).

CCDR to urzędy niezależne administracyjnie i finansowo, które realizują zadania organów administracji centralnej (Caupers i in. 2015). Przy braku poziomu regionalnego CCDR stały się istotną jednostką w kontekście funduszy Unii Europejskiej. Ich zakres przestrzenny w większości pokrywał się z obowiązującym wówczas europejskim podziałem NUTS-2, według którego Portugalia kontynentalna podzielona została na pięć regionów³² (Danielewicz 2013a). Konieczne były bowiem pewne korekty, wynikające z procesu konwergencji, w regionie centralnym, Lizbony oraz Alentejo (Cavaco i in. 2021). Na terenie kontynentalnej Portugalii funkcjonuje zatem pięć CCDR (art. 3 *Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de Abril*).

Kompetencje CCDR określone zostały w 2007 roku i są one dosyć szerokie. Obejmują one między innymi kwestie związane z polityką środowiskową oraz regionalnym planowaniem przestrzennym (obie włączone do kompetencji CCR w 2003 roku), a także rozwojem regionalnym. Mają one również za zadanie wspierać samorządy lokalne (*Decreto-Lei n.º 134/2007, de 27 de Abril*; OECD 2008; Botequilha-Leitão 2009; Cavaco i in. 2021). W gestii CCDR leży także administrowanie wspomnianymi środkami unijnymi, tj. funduszami strukturalnymi i funduszem spójności (Rayle, Zegras 2013). W pewnym sensie kierują one zatem poziomem regionalnym (OECD 2008b). Nie jest to jednak organ wybierany w wyborach powszechnych (OECD 2008b; Antunes, Magone 2020) i podlega on bezpośredniej kontroli władzy centralnej (Rayle, Zegras 2013).

Chociaż tworzenie nowych szczebli samorządu terytorialnego, jak wskazuje C. N. Silva (2017), nie jest dozwolone na terenie kontynentalnej Portugalii, istnieje jednak możliwość utworzenia wielkich aglomeracji miejskich. W Konstytucji z 1976 roku przewidziano możliwość utworzenia „innych form organizacji władzy terytorialnej” w wielkich obszarach miejskich (art. 236 KRP). Pomimo pojawiania się różnych inicjatyw (Pereira, Silva 2001), dopiero w 1991 roku, na mocy ustawy 44/91 (Lei n.º 44/91 de 2 de Agosto) na terenie kontynentalnej Portugalii utworzono dwa obszary metropolitalne – Porto

³² Portugalia została podzielona na 7 jednostek NUTS-2, z czego dwie z nich obejmują archipelagi Azorów i Madery (Cavaco i in. 2021).

(9 gmin) i Lizbony (18 gmin). Stanowiły one obowiązkowy związek gminny, który jednak nie spełniał swoich zadań. Obszary te nie posiadały jasno określonych kompetencji³³ ani odpowiednich środków finansowych (Pereira 1999; Silva 2000; Oliveira, Breda-Vázquez 2011; Danielewicz 2013).

Rada metropolitalna (port. *junta metropolitana*) stanowiła organ wykonawczy obszaru metropolitalnego, w którego skład wchodził burmistrzowie każdej z gmin członkowskich (art. 13). Organem doradczym było zgromadzenie metropolitalne (port. *assembleia metropolitana*) oraz rada (komitet) metropolitalna (port. *conselho metropolitano*). Zgromadzenie wybierane było spośród przedstawicieli zgromadzeń gmin wchodzących w skład obszaru metropolitalnego (art. 9). W skład *conselho* wchodził natomiast członek rady metropolitalnej, przewodniczący odpowiedniej CCR oraz przedstawiciele instytucji publicznych związanych z zakresem działań obszaru metropolitalnego (art. 18) (Lei n.º 44/91 de 2 de Agosto).

Brak regionów administracyjnych, a więc poziomu regionalnego, ujawniał zatem wciąż silną centralizację i brak przestrzennej koordynacji (Abrantes 2019). Poziom regionalny był jednak istotny z punktu widzenia finansowania europejskiego (Seixas i in. 2018). Fundusze unijne stały się bodźcem do podejmowania współpracy międzygminnej (Silva, Syrett 2006; Danielewicz 2013). W 2003 roku pojawił się zatem nowy „pomysł” na decentralizację (Abrantes 2019).

Obszary metropolitalne Lizbony i Porto zostały zastąpione nowym modelem (Silva 2017). Ustawą z dnia 13 maja (Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio) umożliwiono gminom dobrowolne zrzeszanie się (Danielewicz 2013; Seixas i in. 2018). Ustawa ta wprowadziła podział obszarów metropolitalnych na dwa typy:

- wielkie obszary metropolitalne (port. *grandes áreas metropolitanas*) (dalej: GAM),
- wspólnoty miejskie (port. *comunidades urbanas*) (dalej: ComUrb) (art. 1).

W skład GAM musiało wówczas wchodzić co najmniej dziewięć gmin zamieszkujących przez 350 000 ludności. ComUrb mogło natomiast obejmować zdecydowanie mniejszy obszar – już trzy gminy o 150 000 mieszkańców mogły zawrzeć taki związek międzygminny (art. 3). Gminy, które weszły do obszaru metropolitalnego, zostały zobligowane, zgodnie z art. 5, do pozostania w nim przez przynajmniej pięć lat.

³³ Kompetencje dotyczyły głównie koordynacji działań gminnych (zob. Balsas 2020; art. 4. Lei n.º 44/91 de 2 de Agosto, b.d.).

Celem utworzenia obszarów metropolitalnych była realizacja szeregu celów publicznych. Miały one dotyczyć między innymi inwestycji miejskich o znaczeniu ponadlokalnym, planowania strategicznego i społeczno-gospodarczego oraz zarządzania terytorialnego na obszarze gmin wchodzących w skład obszaru. Obszary te miały również koordynować działania pomiędzy gminą a administracją centralną w takich obszarach jak np. środowisko i ochrona przyrody, transport, czy podstawowa infrastruktura (art. 6).

Organami wielkich obszarów metropolitalnych pozostały wskazane ustawą 44/91 organy, tj. rada metropolitalna – organ wykonawczy – zgromadzenie metropolitalne oraz rada (komitet) metropolitalna (organy doradcze). Wspólnoty miejskie zarządzane były analogicznie przez:

- radę wspólnoty miejskiej (port. *junta da comunidade urbana*);
- zgromadzenie wspólnoty miejskiej (port. *assembleia da comunidade urbana*);
- rada (komitet) wspólnoty miejskiej (port. *conselho da comunidade urbana*) (art. 9).

Charakter i skład organów GAM oraz ComUrb był tożsamy. Organ wykonawczy stanowiła rada (*junta*), zaś organy doradcze: zgromadzenie (*assembleia*) i rada (komitet) (*conselho*). Radę tworzyli burmistrzowie gmin członkowskich, zgromadzenie członkowie wybierani przez zgromadzenia gminne, zaś komitet – przewodniczący odpowiednich CCR, członkowie rady i przedstawiciele instytucji publicznych (art. 13, 17, 23) (Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio).

Istotne ustalenia wprowadziła również ustawa 11/2003 (Lei n.º 11/2003 de 13 de Maio), która określała zasady tworzenia i kompetencje wspólnot międzygminnych oraz funkcjonowania ich organów. Zgodnie z art. 1, wspólnoty międzygminne mogły przyjmować dwie formy:

- wspólnot międzygminnych o charakterze ogólnym (port. *comunidades intermunicipais de fins gerais*);
- związków gminnych o określonych celach (port. *associações de municípios de fins específicos*).

Gmina mogła być częścią kilku związków o określonych celach, ale tylko jednej wspólnoty o charakterze ogólnym. Jeśli gmina należała do obszaru metropolitalnego, nie mogła być jednocześnie członkiem wspólnoty międzygminnej (art. 2). We wspólnocie gminy były zobowiązane ustawowo do pozostania przez pięć lat (art. 3). Wspólnoty oraz związki międzygminne tworzone miały być w celu realizacji szeregu celów publicznych, w tym koordynacji działań między innymi z zakresu infrastruktury, transportu, środowiska

i ochrony przyrody czy planowania przestrzennego (art. 5). Zakres ten był zatem podobny do docelowych kompetencji regionów administracyjnych.

Organami wspólnot międzygminnymi o charakterze ogólnym były, zgodnie z art. 8, zgromadzenie międzygminne (port. *assembleia intermunicipal*), rada zarządzająca (port. *conselho directivo*) oraz międzygminna komisja konsultacyjna (port. *comissão consultiva intermunicipal*). Zgromadzenie pełniło funkcję organu uchwałodawczego (art. 9), zaś rada zarządzająca – organu wykonawczego (art. 13). Międzygminna komisja konsultacyjna pełniła funkcję doradczą (art. 17). W przypadku związków gminnych o określonych celach ustawa wskazywała tylko zgromadzenie międzygminne oraz radę zarządzającą (art. 21) (Lei n.º 11/2003 de 13 de Maio).

Jak wskazuje P.C. Seixas i in. (2018), przedstawiona zmiana z 2003 roku skutkowałą powstaniem wielu obszarów metropolitalnych na terenie Portugalii. Wynikało to głównie z prostoty wskazanych wyżej kryteriów, warunkujących utworzenie GAM lub ComUrb. W 2008 roku wprowadzono zatem kolejną reformę, która przywróciła ustanowione w 1991 roku obszary metropolitalne do dwóch obowiązkowych: Lizbony oraz Porto (Danielewicz 2013a). Zgodnie z art. 2 ustawy 46/2008 (Lei n.º 46/2008 de 27 de Agosto) obszary te były jednostkami terytorialnymi, których granice określano na podstawie europejskich NUTS-3: *Grande Lisboa* i *Península de Setúbal* (obszar metropolitalny Lizbony) oraz *Grande Porto* i *Entre Douro e Vouga* (obszar metropolitalny Porto). Ustawa ta powiększyła zatem obszar metropolitalny Porto z 9 na 16 gmin.

Organami obszarów metropolitalnych były rada metropolitalna (port. *junta metropolitana*) i zgromadzenie metropolitalne (port. *assembleia metropoliana*), przy których działała metropolitalna komisja wykonawcza (art. 5). Nie były to jednak organy wybieralne (Crespo, Cabral 2010). Obszary metropolitalne miały służyć realizacji różnych celów publicznych, w tym między innymi brać udział w pracach nad programami i planami tych inwestycji publicznych, których zasięg był metropolitalny czy też koordynować metropolitalne inwestycje komunalne. Miały one również służyć koordynacji działań na poziomie gmina – służby administracji centralnej. Koordynacja ta dotyczyła między innymi planowania przestrzennego i ochrony przyrody, transportu, podstawowej infrastruktury sanitarnej i obiektów użyteczności publicznych, czy też promocji rozwoju społeczno-gospodarczego (art. 4).

Reforma ta ponownie nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Wprowadzony model został ponownie zmieniony kilka lat później, w 2013 roku, ustawą z dnia 12 września 2013

roku numer 75/2013 dotyczącą prawnego reżimu jednostek lokalnych (dalej: RJAL) (Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro). Zmniejszono wówczas liczbę parafii (Abrantes 2019), zaś podział na dystrykty zastąpiono podziałem na obszary metropolitalne (port. *áreas metropolitanas*) (dalej: AM) oraz związki międzygminne (port. *comunidades intermunicipais*) (dalej: CIM) (Seixas i in. 2018). Zgodnie z art. 139 RJAL jednostki międzygminne przewidziane w tej ustawie stanowią jednostki administracyjne (Lei n.º 75/2013), ale nie są organami wybieralnymi i nie podlegają kontroli publicznej. Obecnie funkcjonują 2 obszary metropolitalne i 21 CIM (Cavaco i in. 2021).

Z uwagi na wspomnianą dobrowolność przy ustanawianiu CIM, żaden ze związków międzygminnych nie odpowiadał granicom NUTS-3. Dopasowano zatem granice tych dwóch jednostek w ramach odgórnego procesu. Chociaż niektóre polityki wciąż opierają się na historycznych granicach dystryktów, w 2015 roku granice CIM zostały wyrównane z granicami europejskich jednostek NUTS-3 (Cavaco i in. 2021). Do kompetencji CIM należą między innymi zatwierdzanie międzygminnego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 90 Lei n.º 75/2013) oraz zarządzanie projektami, które finansowane są z funduszy europejskich (art. 37 Lei n.º 50/2018).

Przed Rewolucją Goździków, jak już wspomniano, jednostki lokalne nie miały autonomii polityczno-finansowej. Wszystkie decyzje zależne były od poziomu centralnego (Silva 2017; Abrantes 2019), a gminy postrzegane były jako jednostki pośrednio włączone do administracji centralnej (Rocha, Silva 2017). Konstytucja Republiki Portugalskiej z 1976 roku podkreśliła znaczenie decentralizacji i podział kompetencji pomiędzy poziomem centralnym a władzami lokalnymi (Monteiro 2006). Przeprowadzona na mocy KRP reforma administracyjna uznała jednostki władzy lokalnej w formie gmin (port. *municípios*) oraz parafii (port. *freguesias*) za formalny samorząd lokalny (Silva 2017). Jednostki te mogą być ustalane oraz znoszone na mocy ustawy. Możliwa jest również zmiana ich granic.

W 1974 roku Portugalia podzielona była na 4025 parafii i 304 gminy. O ile liczba gmin do 2018 roku nie uległa znacznej zmianie, tak widoczne było zróżnicowanie w liczbie parafii. W wyniku wprowadzonych w 2013 roku reform, część parafii zostało połączonych, co skutkowało znacznym zmniejszeniem ich liczby (Silva 2017). W 2018 roku na terenie Portugalii istniało 308 gmin i 3092 parafii. Średnia powierzchnia gmin wynosiła około 299,4 km², zaś parafii 29,8 km². Na terenie kontynentalnej Portugalii średnia powierzchnia gmin była większa o około 7% i wynosiła 320,5 km². W przypadku parafii różnica była niewielka. Średnia powierzchnia parafii kontynentalnych to 30,9 km² (INE). Należy przy tym zwrócić

uwagę, iż parafie, w tym ich wielkość i budżet, są zróżnicowane. Istotnym jest tu fakt, czy dana parafia składa się z terenów miejskich czy wiejskich (Cavaco i in. 2021).

W gminie organem stanowiącym jest zgromadzenie gminne (port. *assembleia municipal*), a kolegiальnym organem wykonawczym jest rada gminy³⁴ (port. *câmara municipal*) (por. art. 251, 252 KRP; Caupers i in. 2015). Do kompetencji gmin należą usługi zbiorowe, jak również podstawowa infrastruktura (OECD 2008b; Danielewicz 2013a). Zgodnie z art. 237 KRP, kompetencje jednostek władzy lokalnej reguluje ustawa. RJAL, poza kwestiami związanymi z jednostkami międzygminnymi, wskazywała również tryb przekazania zadań z zakresu administracji rządowej samorządom gmin (Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro). Od 1976 roku kompetencje gmin zostały mocno rozszerzone. Początkowo, przez kilkadziesiąt lat po rewolucji goździków, dominowały działania związane z infrastrukturą. Obecnie widoczny jest wzrost znaczenia funkcji społecznych (C. N. Silva 2017). W gestii gmin leży zatem między innymi gospodarowanie zasobami krajobrazowymi gminy, zarządzanie gminnymi terenami publicznymi, budowa dróg, zatwierdzanie aktów przewidzianych w systemie planowania przestrzennego (por. art. 25 i art. 33 Lei n.º 75/2013), ochrona dziedzictwa kulturowego, zarządzanie nieruchomościami przeznaczonymi na mieszkania socjalne a także opieka zdrowotna oraz obrona cywilna (art. 11-28 Lei n.º 50/2018).

Na poziomie parafii do organów przedstawicielskich zalicza się, zgodnie z art. 244. KRP zgromadzenie parafii (port. *assembleia de freguesia*) oraz radę parafii³⁵ (port. *junta da freguesia*). Zgromadzenie parafii stanowi organ decyzyjny (stanowiący)³⁶, natomiast rada parafii to kolegiálny organ wykonawczy (por. art. 245, 246 KRP; Caupers i in. 2015). W przypadku parafii o bardzo małej liczbie mieszkańców zgromadzenie zastępowane jest plenarnym zebraniem zarejestrowanych wyborców (Silva 2017). Kompetencje parafii nie są rozbudowane. Jednostki te odpowiadają jedynie za lokalną administrację oraz utrzymanie podstawowej infrastruktury (OECD 2008b), w tym między innymi dróg i ciągów pieszych, placów zabaw i lokalnych obiektów sportowych (art. 16 Lei n.º 75/2013). Parafie realizują

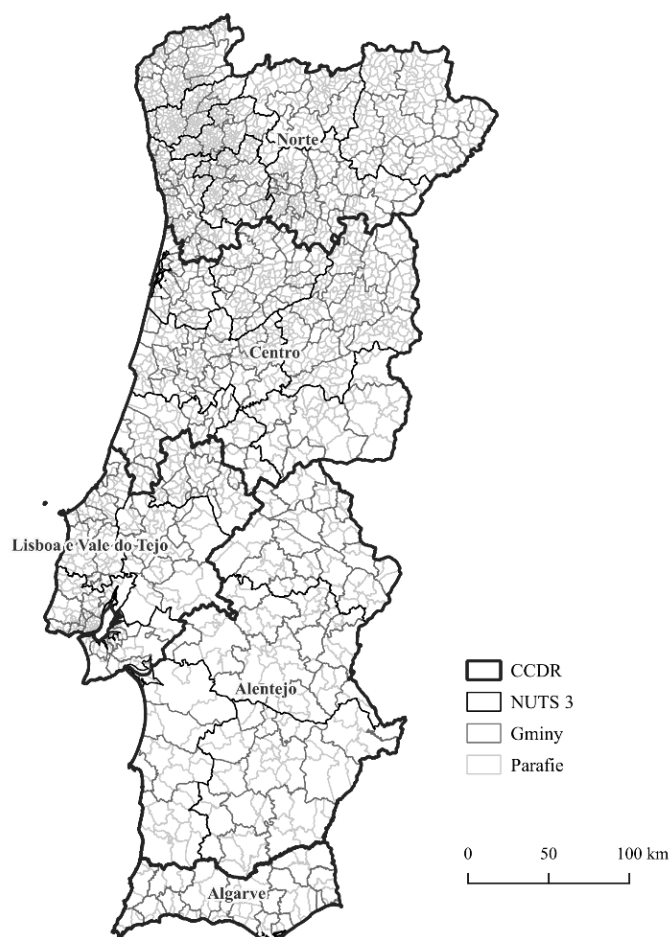
³⁴ W opracowaniu pod red. B. Dolnickiego *a câmara municipal* tłumaczone jest jako „rada gminy” (por. Caupers i in. 2015), natomiast w polskim tłumaczeniu KRP (por. Wojtyczek-Bonnand 2000) stosowany jest termin „izba gminna”. W pracy stosowane będzie tłumaczenie „rada gminy”.

³⁵ W polskim tłumaczeniu KRP (Wojtyczek-Bonnand 2000), *junta da freguesia* widnieje jako „komitet parafii”, jednak bardziej odpowiednie wydaje się być stosowane w opracowaniu pod red. B. Dolnickiego określenie „rada parafii” (por. Caupers i in. 2015).

³⁶ Wyjątkiem – zgodnie z art. 245. KRP – mogą być parafie o małej liczbie mieszkańców, gdzie organ ten może zostać zastąpiony przez „ogólne zebranie obywateli posiadających prawo wybierania” (Wojtyczek-Bonnand 2000).

również zadania zlecone im przez gminy. Do kompetencji zleconych należą między innymi utrzymanie terenów zieleni i placów, naprawa elementów małej architektury i sprzątanie terenów publicznych (art. 38 Lei n.º 50/2018).

W 2018 roku Portugalia kontynentalna, pod względem administracyjnym, podzielona była zatem na poziom centralny i lokalny. Poziom centralny (krajowy) charakteryzował się dekoncentracją w postaci 5 Komisji ds. Koordynacji i Rozwoju Regionalnego (CCDR). Poziom lokalny reprezentowany był natomiast przez 308 gmin i 3092 parafii. Ponadto możliwa była współpraca międzygminna w formie obszarów metropolitalnych (AM) i związków międzygminnych (CIM) odpowiadających europejskim NUTS-3. Podział administracyjny Portugalii, uwzględniając również zdekoncentrowaną administrację centralną oraz współpracę międzygminną, przedstawiono na ryc. 16.



© EuroGeographics for the administrative boundaries. Source: European Commission – Eurostat/GISCO

Ryc. 16. Podział administracyjny Portugalii kontynentalnej (2018)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie („Carta Administrativa Oficial de Portugal”; „European Commission - EUROSTAT/GISCO”; OECD 2020).

Należy zatem podkreślić, że w Portugalii w ostatnich dziesięcioleciach zaszły istotne zmiany w podziale administracyjnym kraju. Do 1974 roku funkcjonował podział na dystrykty, gminy oraz parafie. Widoczna była jednak silna zależność od władz krajowych (Silva 2017; Abrantes 2019). Po rewolucji goździków wprowadzono kilka kluczowych zmian w celu decentralizacji kraju. Najważniejsze z nich przedstawione zostały w tab. 10. Poza wprowadzeniem samorządu lokalnego, najwięcej zmian dotyczyło (wciąż diskutowanego) poziomu regionalnego oraz międzygminnego/metropolitalnego. Należy przy tym podkreślić, że funkcjonujące na poziomie regionalnym CCDR stanowią zdekoncentrowaną administrację centralną, zaś CIM oraz AM nie są organami wybieralnymi.

Tab. 10. Zmiany podziału administracyjnego Portugalii

Rok	Główne zmiany
1976	Konstytucja Republiki Portugalskiej: - autonomiczny samorząd lokalny; - docelowo: podział kraju na regiony administracyjne; - Azory i Madera jako Regiony Autonomiczne.
1979	Utworzenie Regionalnych Komisji Koordynacyjnych (CCR).
1991	Ustawa ramowa o regionach administracyjnych
	Utworzenie dwóch obszarów metropolitalnych: Lizbony i Porto
1998	Referendum w sprawie utworzenia regionów administracyjnych: - odrzucenie referendum; - utrzymany podział na 18 dystryktów.
2003	Przekształcenie CCR w Komisje ds. Koordynacji i Rozwoju Regionalnego (CCDR).
	Nowy „pomysł” na decentralizację: - zastąpienie obszarów metropolitalnych Lizbony i Porto nowym modelem; - umożliwienie gminom zrzeszania się; - utworzenie wielkich obszarów metropolitalnych (GAM) i wspólnot miejskich (ComUrb).
2007	Określenie kompetencji Komisji ds. Koordynacji i Rozwoju Regionalnego (CCDR).
2008	Przywrócenie dwóch obowiązkowych obszarów metropolitalnych: Lizbony i Porto.
2013	Reforma dotycząca reżimu jednostek lokalnych: - zniesienie dystryktów; - wprowadzenie obszarów metropolitalnych (AM) i związków międzygminnych (CIM); - określenie kompetencji jednostek lokalnych; - zmniejszenie liczby parafii.
2015	Wyrównanie granic CIM z europejskimi jednostkami NUTS-3.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Constituição da República Portuguesa; Lei n.º 56/91 de 13.; Lei n.º 44/91; Silva 2000; Carter, Silva 2001; Decreto-Lei n.º 104/2003; Lei n.º 10/2003; Decreto-Lei n.º 134/2007; Lei n.º 46/2008; OECD 2008b; Botequilha-Leitão 2009; Danielewicz 2013; Lei n.º 75/2013; Caupers i in. 2015; Silva 2017; Seixas i in. 2018; Abrantes 2019; S. Antunes, Magone 2020; Cavaco i in. 2021).

2.4. Sytuacja społeczno-ekonomiczna po 1989 roku

2.3.1. Zmiany demograficzne

Po rewolucji goździków liczba ludności w Portugalii zaczęła rosnąć. Z jednej strony był to efekt ruchów dekolonizacyjnych, z drugiej zaś – powrotu migrantów z Francji i innych krajów europejskich, gdzie ustalone zostały limity imigracji (Fonseca 2008; Guardado Moreira, De Castro Henriques 2016). Według danych INE w 1974 roku w Portugalii mieszkało 8 879 127 osób, a w momencie wstąpienia do Unii Europejskiej – w 1986 roku – już 10 034 846 osób (INE).

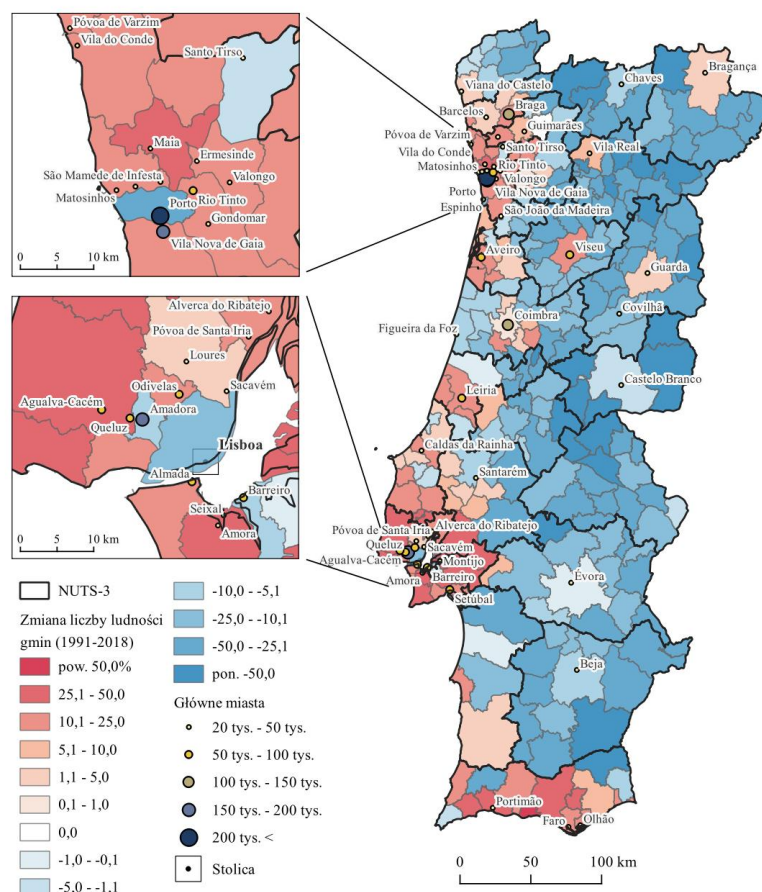
Po akcesji do UE widoczny był spadek liczby ludności, ale od początku lat 90. XX wieku liczba ta zaczęła ponownie rosnąć osiągając szczyt w 2009 roku, kiedy to Portugalię zamieszkiwało 10 573 479 osób (INE). Było to wynikiem wzrostu gospodarczego Portugalii i rosnącej wówczas liczby imigrantów oraz wysokiego wyniku migracji netto (Fonseca 2008). W kolejnych latach odnotowano ponowny spadek liczby mieszkańców kraju, który powoli zaczyna się jednak zmniejszać. W 2018 roku Portugalię zamieszkiwało 10 333 496 osób, z czego 9 845 271 mieszkało w części kontynentalnej kraju (INE). Widoczne są zatem naprzemienne okresy wzrostu i spadku liczby ludności wynikające w dużej mierze z ruchów migracyjnych.

Rozmieszczenie ludności na terenie Portugalii nie jest równomierne. Około 2/3 ludności koncentruje się na wybrzeżu i w obszarach miejskich. Najgęściej zaludnione obszary to rejon Lizbony i Porto. Wschodnia część kraju charakteryzuje się natomiast najmniejszą gęstością zaludnienia (Solsten 1993; Nunes i in. 2016). Przyczyn tego zróżnicowania można szukać w kilku aspektach. Po pierwsze, wynika ono z uwarunkowań topograficznych³⁷. Z drugiej strony, istotne znaczenie miały tutaj ruchy migracyjne i emigracyjne w XX wieku – dystrykty graniczące z Hiszpanią notowały duży ubytek ludności, podczas gdy na terenach nadmorskich widoczny był wzrost liczby mieszkańców (Solsten 1993; Guardado Moreira, De Castro Henriques 2016).

W latach 1991-2018 około 68% gmin w Portugalii odnotowało spadek liczby ludności. Największy (poniżej 50%) zauważalny był we wschodniej części kraju. Wzrost liczby ludności widoczny był w gminach położonych wzdłuż wybrzeża oraz największych miastach w głębi lądu, takich jak Vila Real, Viseu czy Bragança. Ponadto, wyróżniały się

³⁷ Jak zostało wspomniane na początku tego rozdziału, północna i wschodnia część kraju to obszary góryste.

również dwa obszary metropolitalne (Lizbony oraz Porto) i obszary funkcjonalne mniejszych miast w zachodniej i południowej części kraju (np. MOF Coimbrzy i MOF Aveiro). Największy wzrost liczby ludności odnotowano w gminie Albufeira na południowym wybrzeżu – jednym z głównych ośrodków turystycznych kraju. Zmiana liczby ludności o ponad 25% w stosunku do 1991 roku widoczna była również w innych gminach tego regionu (np. w gminach Lagos i Portimão odnotowano wzrost o około 32,5%), a także wokół Lizbony (np. Alcochete – 44,3%, Mafra – 46,3%, Sintra³⁸ – 29,3%). W obszarze metropolitalnym Porto tylko w jednej gminie (Maia) odnotowano wzrost powyżej 25%. Jednocześnie zauważalny był ubytek ludności w miastach metropolitalnych (w Lizbonie o 18,1%, zaś w Porto o 28%). W miastach tych w okresie 1991-2018 ubytek ludności był największy w kraju. W stolicy Portugalii wynosił on ponad 100 tys. mieszkańców, zaś w Porto ponad 65 tys (INE). Na ryc. 17 przedstawiono zmiany liczby ludności w latach 1991-2018 w gminach kontynentalnej Portugalii.



Ryc. 17. Zmiana liczby ludności w gminach w Portugalii w latach 1991-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych INE.

³⁸ W gminie Sintra w latach 1991-2018 zauważalny był największy wzrost ludności w kraju: o ponad 111 tys. mieszkańców (INE).

2.3.2. Przekształcenia ekonomiczne

Pierwsze lata po rewolucji goździków charakteryzowały się nie tylko wysoką niestabilnością polityczną, ale również ekonomiczną. Portugalia musiała zreorganizować swoją gospodarkę z opartej w dużej mierze na swoich koloniach, na małą europejską gospodarkę (Cabral, Marques 2014). Kolejne rządy zmagaly się z różnymi problemami społeczno-gospodarczymi, jak m.in. masowym powrotem portugalskich osadników i żołnierzy z Afryki, wzrostem osób zatrudnionych przez państwo (co było wynikiem nacjonalizacji przedsiębiorstw), ogromną inflacją i trudną sytuacją finansową wielu firm (Solsten 1993).

Po rewolucji goździków starano się dokonać radykalnych przemian gospodarczych i społecznych, między innymi poprzez reformę rolną, upaństwowienie przemysłu, w tym wiodących konglomeratów przemysłowych, czy nacjonalizację banków (Szot 1996; Cabral, Marques 2014). W południowej części kraju przejęto wiele gospodarstw rolnych w celu utworzenia gospodarstw kolektywnych. W północnej części Portugalii gospodarstwa rolne były znacznie mniejsze, a ich właściciele odpierali próby kolektywizacji (Solsten 1993). Prowadzona nacjonalizacja sprawiła, że sektor przedsiębiorstw państwowych w Portugalii był największym w Europie Zachodniej, ale jednocześnie mało produktywny (Mucha-Leszko, Kąkol 2011).

Przed wejściem do unii walutowej, od 1995 roku, w Portugalii widoczny był wzrost gospodarczy (R. Cabral, Marques 2014). Jak wskazuje Carlos J. L. Balsas (2020), ostatnie dekady XX wieku były dla Portugalii okresem szybkich i znaczących przemian, pozostawiając jednak znaczące zróżnicowanie pomiędzy tym krajem a innymi krajami europejskimi. Stopa wzrostu PKB, od przystąpienia do strefy euro, była tam jedną z najniższych wśród członków Unii Europejskiej (Mucha-Leszko, Kąkol 2011). W latach 1990-2018 widoczny był wzrost produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca. Początkowo PKB per capita (ceny bieżące, PPS) wynosiło około 11 771, a w 2018 roku około 34 896 dolarów międzynarodowych (World Bank Open Data). Po kryzysie gospodarczym, od 2014 roku, widoczne było jednak ożywienie gospodarcze, głównie w sektorze turystycznym i usługowym. Sektor turystyczny miał również istotne znaczenie w kontekście procesów rewitalizacyjnych starszych dzielnic miejskich, szczególnie w stolicy kraju oraz w Porto (Cavaco i in. 2021).

W Portugalii od dawna widoczne były wewnętrzne nierówności pomiędzy poszczególnymi regionami. W 2018 roku wskaźnik Giniego wynosił w Portugalii 32,1

(EUROSTAT). Dynamicznym rozwojem charakteryzowały się tereny położone na wybrzeżu, natomiast w głębi kraju widoczne było podupadanie obszarów wiejskich (OECD 2008b). J. Sikorski (1979) wyróżnia tu trzy główne strefy:

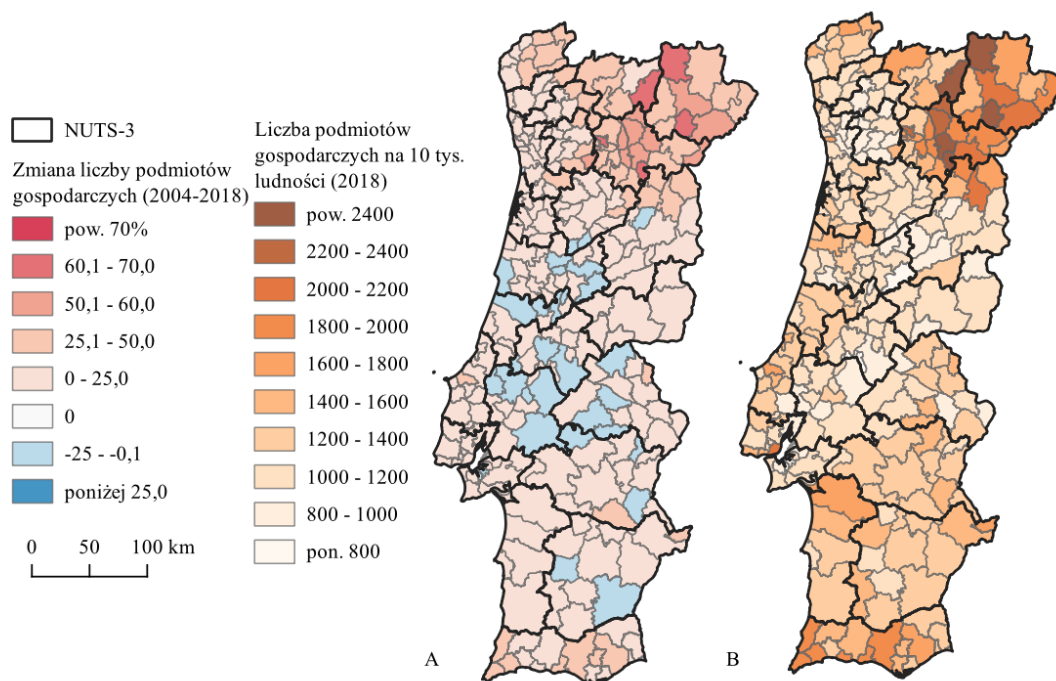
- obszary nadmorskie (centralne i północne), wysoko rozwinięte;
- tereny położone w centralnej części kraju, średnio rozwinięte;
- południowa i wschodnia część kraju, silnie zacofana.

Należy jednak podkreślić, że południowe wybrzeże (region Algarve), z uwagi na rozwinięty sektor turystyczny, wyróżnia się tu pod kątem rozwoju: w 2018 roku, jak podkreślają C. Cavaco i in. (2021), wartość PKB per capita była tu na drugim miejscu w całym kraju.

Chociaż obserwuje się problem wyludniania się obszarów wiejskich w Portugalii, to należy zauważyć, że stanowią one również potencjał rozwojowy, z uwagi na wyspecjalizowaną produkcję, w tym rolną oraz leśną. Na obszarach tych istotne są również działania z zakresu turystyki, produkcji energii odnawialnej czy eksploatacji zasobów geologicznych, które wspierają również wielofunkcyjność obszarów wiejskich (Cavaco i in. 2021).

Wg danych INE latach 2004-2018 w większości gmin na terenie kontynentalnej Portugalii widoczny był wzrost liczby podmiotów gospodarczych. Największy wzrost zaobserwowano w północno-wschodniej Portugalii (np. w gminie Vinhais położonej przy granicy z Hiszpanią wynosił on około 66%). Należy jednak podkreślić, że wzrost w tym regionie może być wytłumaczony tzw. „efektem bazy”, tj. stosunkowo małą liczbą podmiotów gospodarczych na początku XXI wieku. Dla przykładu: w gminie Alfândega da Fé, gdzie odnotowano wzrost na poziomie około 60,5%, w 2004 roku zarejestrowanych było 447 podmiotów gospodarczych, a w gminie Coimbra (wzrost o około 5,8%) – 18 499 podmiotów. W latach 2004-2018 zauważalny był również znaczny wzrost liczby podmiotów gospodarczych w regionie Algarve, co związane jest m.in. ze wspomnianym już turystycznym rozwojem tego obszaru. Biorąc pod uwagę rozkład przestrzenny podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w 2018 roku, ponownie wyróżnia się północno-wschodnia oraz południowa część kraju. Związane jest to ze strukturą działalności gospodarczej w tych regionach. W pierwszym przypadku zauważalna jest dominacja sektora rolniczego – w niektórych gminach, jak np. w gminie Vinhais czy Penedono, udział rolnictwa wynosił ponad 60%, a jak już wspomniano – w północnej części Portugalii dominują małe gospodarstwa rolne. W przypadku Południa duży udział ma natomiast sektor turystyczny (działalność związana z zakwaterowaniem i gastronomią): np. w gminach Lagos

i Lagoa wynosi on około 30%. Na ryc. 18 przedstawiono zmiany liczby podmiotów gospodarczych w latach 2004-2018 (A) oraz liczbę podmiotów na 10 tys. mieszkańców w 2018 roku (B) na terenie kontynentalnej Portugalii.



Ryc. 18. Podmioty gospodarcze w Portugalii w latach 2004-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych INE.

3. Analiza porównawcza

W analizowanych krajach widoczne są pewne wspólne cechy. Jak wskazuje J. Danielewicz (2013a), doświadczenia Portugalii mogą być pomocne dla Polski biorąc pod uwagę występujące właśnie w tych krajach podobieństwa. Począwszy od położenia geograficznego – chociaż kraje te położone są w dwóch przeciwległych krańcach Europy (wschodnia i zachodnia część) – stanowią one kraje graniczne Unii Europejskiej. Niewątpliwie wspomniana historia obydwu krajów wykazuje pewne analogie. Jest to istotne z uwagi na fakt, iż skuteczność polityki miejskiej (jak również, zdaniem autorki, planowania przestrzennego) zależy m.in. od uwarunkowań historycznych (Cunha i in. 2020).

Przez znaczną część XX wieku, Polska i Portugalia zmagaly się z systemami niedemokratycznymi. W Portugalii w latach 1933–1974 funkcjonował reżim *Estado Novo*, stworzony przez António de Oliveira Salazara. System ten opierał się na autorytarnej konstytucji, korporacjonizmie gospodarczym i silnej cenzurze. Celem była stabilizacja społeczna i ochrona imperium kolonialnego. W Polsce po II wojnie światowej rządził reżim komunistyczny, wprowadzony dzięki wpływom ZSRR. Reżim ten oparty był na gospodarce

centralnie planowanej. Oba reżimy miały charakter autorytarny i ograniczały prawa obywatelskie (Oliveira Marques 1987; Almodovar, Cardoso 1998; Bałtowski 2009; Kaliński 2015; Amaral 2019). Upadły w wyniku społeczno-politycznej presji: w Portugalii w następstwie pokojowej rewolucji goździków w 1974 roku, w Polsce w wyniku negocjacji Okrągłego Stołu (Przybyciński 2009; Cabral i Marques 2014).

Z uwagi na nie tak dawne wyjście ze wspomnianych systemów, wciąż trwała jest w tych krajach pamięć o niedemokratycznych reżimach. Chociaż w Portugalii obalenie dyktatury miało miejsce w latach 70., to dopiero w 1989 roku usunięto z Konstytucji zapisy odnoszące się do socjalizmu. W Polsce upadek systemu socjalistycznego nastąpił pod koniec lat 80. Obie stosunkowo pokojowe transformacje pozwoliły na decentralizację i powstanie samorządu lokalnego, a także integrację europejską (m.in. Stańczyk 1997; Kulesza 2000; Cabral, Marques 2014; Silva 2017).

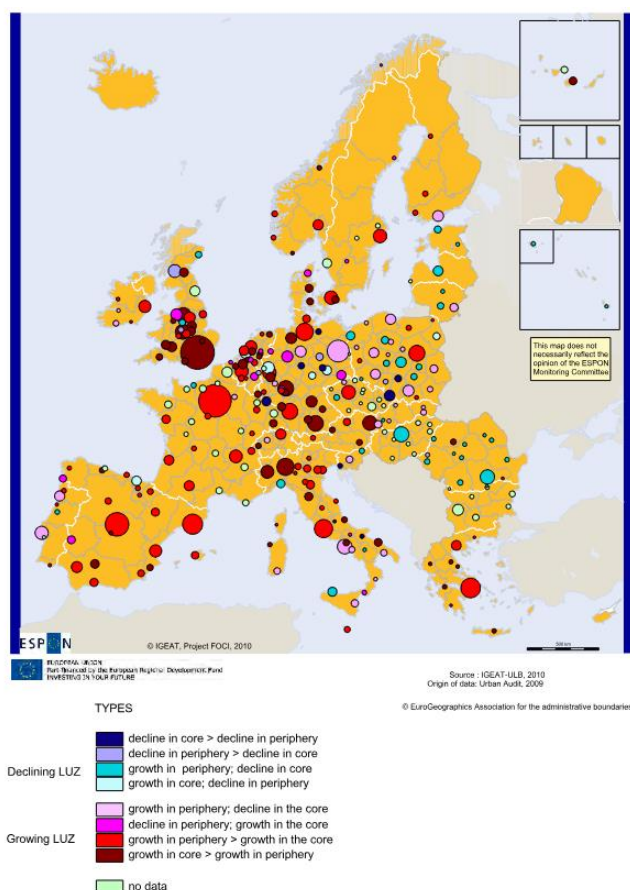
Chociaż różnica pomiędzy datą wstąpienia omawianych krajów do Unii Europejskiej wynosi 18 lat³⁹, to zarówno Polska jak i Portugalia należą do głównych beneficjentów funduszy strukturalnych. Należy tu również podkreślić, że największe rozszerzenie Unii Europejskiej, jakie miało miejsce w 2004 roku, miało odzwierciedlenie w alokacji i redystrybucji tych środków z krajów tzw. starej unii (UE-15) do nowych krajów członkowskich (Breuss i.in. 2010). Jak wskazuje Carlos J. L. Balsas (2020), ostatnie dekady XX wieku były dla Portugalii okresem szybkich i znaczących przemian, pozostawiając jednak znaczące zróżnicowanie pomiędzy tym krajem a innymi krajami europejskimi. Portugalia w latach 90. XX wieku należała do głównych beneficjentów (Rodríguez-Pose, Fratesi 2004), jednak po rozszerzeniu w 2004 roku Alentejo – ówczesny najbiedniejszy region Unii Europejskiej – został niejako „zastąpiony” przez województwo lubelskie (Gorzela 2002).

Do 2018 roku zarówno Polska, jak i Portugalia osiągnęły znaczny postęp gospodarczy. Portugalia w dużej mierze opierała swoją gospodarkę na sektorze turystycznym, borykając się jednak z wysokim bezrobociem (Cavaco i in. 2021; INE). Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej odnotowała dynamiczny wzrost gospodarczy, związany m.in. z inwestycjami zagranicznymi (OECD 2008a; BDL). W obydwu analizowanych krajach widoczne są także wewnętrzne zróżnicowania regionalne – zarówno w Polsce jak i w Portugalii wschodnie regiony są słabiej rozwinięte od tych położonych

³⁹ Portugalia wstąpiła do Unii Europejskiej 01.01.1986 roku, natomiast Polska 01.05.2004 roku. Zob.: Oficjalna strona Unii Europejskiej, tj. <https://europa.eu/european-union/about-eu...> („Oficjalna strona Unii Europejskiej”).

w zachodnich częściach krajów. W Polsce zróżnicowanie to ma silne uwarunkowania historyczne (Gorzelać 2002), podczas gdy w Portugalii wynika to głównie z przybrzeżnego położenia zachodnich regionów (Antunes, Soukiazis 2005). Portugalia, mimo licznych prób w kierunku decentralizacji, jest jednak wciąż – w odróżnieniu od Polski – krajem silnie scentralizowanym.

W obydwu analizowanych krajach, zgodnie z raportem ESPON FOCI (2010), większość obszarów funkcjonalnych większych miast odnotowuje wzrost liczby ludności w obszarze peryferyjnym przy jednoczesnym spadku w rdzeniu MOF (np. Porto i Coimbra w Portugalii oraz Wrocław i Łódź w Polsce). Tylko w nielicznych przypadkach zauważalny był wzrost na całym terenie MOF (np. w Faro i Warszawie). W południowej Polsce, w odróżnieniu od Portugalii, widoczne są również dwa przypadki, gdzie zauważalny był spadek ludności zarówno w rdzeniu jak i na peryferiach MOF. Ryc. 19 przedstawia typologię miast w Europie według dynamiki zmian liczby ludności w centrum i na peryferiach.



Ryc. 19. Typologia miast według dynamiki zmian liczby ludności w centrum i na peryferiach, pierwsza połowa XXI wieku

Źródło: ESPON FOCI (2010, s. 65).

Nie należy oczywiście zapominać o występujących w obydwu krajach różnicach, jak chociażby w samej powierzchni, liczbie ludności i strukturze osadniczej. Powierzchnia Portugalii wynosi ok. 92 225 km², z czego Portugalia kontynentalna zajmuje ok. 89 102 km². Polska jest natomiast 3,5 razy większa, zajmując 312 695 km². W 2018 roku Portugalię zamieszkiwało 10 333 496 osób (na terenie kontynentalnej Portugalii: 9 845 271), natomiast Polskę 38 411 148 ludności (BDL; INE). Tabela 11. przedstawia najważniejsze podobieństwa i różnice z punktu widzenia niniejszej dysertacji. Dane statystyczne przedstawiają stan na 2018 rok.

Tab. 11. Porównanie uwarunkowań krajowych, 2018

Kryterium	Polska	Portugalia
Polożenie	Państwa graniczne Unii Europejskiej	
	Europa środkowo-wschodnia	Europa zachodnia
Powierzchnia	312 695 km ²	Portugalia kontynentalna: 89 102 km ²
Struktura osadnicza	Wysoka policentryczność	Monocentryczność w kierunku Lizbony i Porto
Liczba ludności	38 411 148	Portugalia kontynentalna: 9 845 271
Reżim	Okres komunizmu 1945-1989	Reżim autorytarny <i>Estado Novo</i> 1933-1974
	Silna centralizacja Dominacja państwa w gospodarce Cenzura i represje Wpływy wojskowe	
Transformacje	1989	1974
	Decentralizacja Lokalny samorząd terytorialny Integracja europejska	
Członkostwo w Unii Europejskiej	2004	1986
	2004: województwo lubelskie o najniższym PKB per capita w UE	Lata 90. XX wieku: Portugalia jednym z głównych beneficjentów funduszy strukturalnych (Alentejo)
Forma rządu	Państwo unitarne	
Szczegół administracyjny	Trójstopniowy: - województwa - powiaty - gminy	Dwustopniowy: - zdekoncentrowana władza centralna - władze lokalne (gminy i parafie)
	Wiele reform poziomu regionalnego Samorządność lokalna po transformacjach ustrojowych	
PKB per capita, dolar międzynarodowy (ceny bieżące, PPPs)	32 345,1	34 896,8
Wewnętrzne nierówności	Głównie pomiędzy wschodnimi i zachodnimi regionami oraz MOF a resztą kraju	
	Wskaźnik Giniego: 27,8	Wskaźnik Giniego: 32,1

Źródło: Opracowanie własne.

Istotnym dla tematyki niniejszej pracy jest podział administracyjny analizowanych krajów. System planowania przestrzennego zależy bowiem w dużej mierze od jednostek

rządowych i samorządowych. Podział ten determinuje niejako kształt systemu planowania przestrzennego (Kafka 2020; Gorzym-Wilkowski, Trykacz 2022) i stanowi ramy instytucjonalne dla zarządzania miejskiego (*urban governance*) (Silva 2017). W polskiej literaturze można znaleźć próby odniesienia poszczególnych szczebli portugalskiej struktury administracyjnej do polskich jednostek. P. Gibas (2010) przyjmuje następujące odniesienia: *distritos* jako województwa; *municípios* jako powiaty; *freguesias* jako gminy.

Porównanie dystryktów z województwami do 2013 roku wydawało się być oczywiste. Obecnie jednak, z uwagi na zmiany wprowadzone ustawą z dnia 12 września 2013 roku, nie do końca aktualne. Dyskusyjna jest zatem kwestia poziomu regionalnego, *municípios* oraz *freguesias*. Należy tu, zdaniem Autorki, wziąć pod uwagę następujące czynniki: (i) liczbę danych jednostek, (ii) ich wielkość oraz (iii) kompetencje. Analiza porównawcza poszczególnych jednostek przedstawiona została w tab. 12.

Tab. 12. Jednostki struktury administracyjnej, Polska i Portugalia kontynentalna, 2018 rok

	Jednostka	Liczba	Średnia powierzchnia	Wybrane kompetencje
POLSKA	Gminy	2478	126 km ²	- gospodarka nieruchomościami, - ochrona środowiska i przyrody, - infrastruktura techniczna, - gminna infrastruktura drogowa, - edukacja publiczna (szkolnictwo podstawowe), - zieleń gminna, - planowanie przestrzenne.
	Powiaty	380	823 km ²	- gospodarka nieruchomościami, - administracja architektoniczno-budowlana, - ochrona środowiska i przyrody, - drogi powiatowe, - edukacja publiczna (szkolnictwo ponadpodstawowe).
	Województwa	16	19 543 km ²	Wojewoda: - prawny nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd wojewódzki: - rozwój regionalny, - ochrona środowiska, - edukacja publiczna (szkolnictwo wyższe), - zagospodarowanie przestrzenne, - regionalne planowanie przestrzenne.
PORTUGALIA KONTYNENTALNA	Parafie	3092	31 km ²	- Lokalna administracja, - utrzymanie podstawowej infrastruktury, - utrzymanie terenów zieleni i placów.
	Gminy	308	320 km ²	- zarządzanie gminnymi terenami publicznymi, - budowa dróg, - edukacja publiczna, - planowanie przestrzenne.

	Jednostka	Liczba	Średnia powierzchnia	Wybrane kompetencje
	Obszary metropolitalne / związki międzygminne	2 AM 21 CIM	AM: 2447 km ² CIM: 3995 km ²	- współpraca przy projektach unijnych, - międzygminne/metropolitalne planowanie przestrzenne.
	CCDR	5	17 819 km ²	- rozwój regionalny, - polityka środowiskowa, - administrowanie funduszami unijnymi, - regionalne planowanie przestrzenne.

Źródło: Opracowanie własne.

Analizując liczbę poszczególnych jednostek na poziomie lokalnym właściwe wydaje się porównanie portugalskich gmin (308) z polskimi powiatami (380), zaś parafii (3092) z polskimi gminami (2478). Jednakże, biorąc pod uwagę również średnią powierzchnię tych jednostek oraz ich kompetencje, bardziej zasadne jest, zdaniem Autorki, odniesienie *municípios* do gmin. Jako poziom regionalny przyjęto w niniejszej pracy CCDR, chociaż Autorka zdaje sobie sprawę, że nie jest to jednostka samorządowa, a zdecentralizowana władza centralna. Powierzchnia poszczególnych CCDR oraz ich kompetencje w zakresie planowania przestrzennego stanowią jednak podstawę do porównania tych jednostek jako poziomu regionalnego. Wydaje się jednak, że nie ma bezpośredniej możliwości odniesienia powiatów do AM/CIM. Portugalskie obszary metropolitalne/związki międzygminne, w odróżnieniu od polskich powiatów, nie stanowią bowiem organów wybieralnych i jawią się bardziej jako możliwość współpracy międzygminnej aniżeli oddzielne jednostki administracyjne. Jednakże, w kontekście planowania przestrzennego, posiadają one szczególne kompetencje. Stąd też, na potrzeby niniejszej dysertacji, zdecydowano się przyjąć, że polskie powiaty oraz portugalskie obszary metropolitalne i związki gminne stanowią niejako poziom ponadlokalny.

Rozdział IV

Systemy planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii

1. Polska

1.1. Historia planowania przestrzennego

Początków planowania przestrzennego w Polsce można dopatrywać, zależnie od źródła, jeszcze w XIX wieku (Woźniak 2021), w ustawie budowniczej dla wsi i pomniejszych miast i miasteczek z dnia 13 października 1899 roku w zaborze pruskim (Piotrowska 2021), rozporządzeniu okupacyjnych władz niemieckich z 1916 roku (np. Waldemar A Gorzym-Wilkowski 2013) lub w roku odzyskania przez Polskę niepodległości, tj. 1918 (np. Dąbrowski 1977). Polski system planowania przestrzennego, z uwagi na uwarunkowania historyczne, wykształcił się w oparciu o trzy zasadniczo różne rozwiązania: pruskie, austriackie i rosyjskie (Nowak i in. 2022). Należy przy tym pamiętać, że po odzyskaniu przez Polskę niepodległości każdą z trzech części Polski charakteryzowały inne systemy administracyjne (Gorzelak 2022), a jeszcze przez kilka lat funkcjonowały akty prawne państw zaborczych. Stąd też za pierwszy w pełni polski akt, uznaje się Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 roku, które zapoczątkowało polski system planowania przestrzennego (Szczepańska 2011; Gorzym-Wilkowski 2013).

Najbardziej szczegółowy podział na etapy w historii planowania przestrzennego w Polsce przyjmuje L.T. Dąbrowski (1977). Wyróżnia on aż 8 okresów: 1918-1939, 1939-1945, 1945-1949, 1949-1956, 1956-1961, 1961-1970, 1970-1975 oraz okres od 1975 roku, tj. najbliższy autorowi. Tak szczegółowy podział wynika zapewne z dość wczesnej daty publikacji w porównaniu z ewolucją polskiego systemu planowania przestrzennego. Podział ten jest już na dzisiaj nieaktualny i wydaje się być aż nazbyt szczegółowy. L. Piotrowska (2021) wskazuje natomiast, nazbyt ogólnie, jedynie dwa główne okresy: przed 1939 rokiem oraz 1939-2002. Z uwagi na istotne zmiany jakie zaszły po transformacji ustrojowej w 1989 roku, współcześnie wyróżnia się jednak najczęściej trzy główne etapy: okres międzywojenny⁴⁰, okres 1945-1989 oraz okres od 1990 roku (np. Szczepańska 2011; Brzeziński 2015; Gorzelak 2022).

⁴⁰ Część badaczy jak rok graniczny przyjmuje tu wybuch II wojny światowej, tj. 1939 rok (np. Brzeziński 2015; Piotrowska 2021), część zaś jej koniec, tj. 1945 rok (np. Szczepańska 2011).

G. Gorzelak (2022, s. 18) w okresie 1945-1989 wyszczególnia ponadto cztery etapy: do 1948 roku („odbudowa po II wojnie światowej z pewnymi pozostałościami systemu quasi-demokratycznego”), 1948–1953/1956 („stalinowski system totalitarny”), 1956–1980 („socjalizm realny” z rządami w różnym stopniu autokratycznymi, z dwoma podokresami 1956–1980 i 1981–1989”) oraz 1981-1989 („deterioracja i upadek rządów jednopartyjnych, z dramatycznym okresem stanu wojennego 1981–1983). B. Kolipiński (2014) w okresie transformacji po 1989 roku wyróżnia dodatkowo trzy etapy: dostosowawczo-przygotowawczy (1989-1994), wdrażania nowego modelu (1995-2003) oraz korygowania systemu (2003-...).

W niniejszej dysertacji analizie poddano wyłącznie te akty prawne, które powstały na terenie niepodległej Polski. Podobnie jak większość badaczy, analizę systemu planistycznego w Polsce Autorka rozpoczyna od 1928 roku i uwzględnia również przemiany ustrojowe. Nie wyodrębnia jednak szczegółowych etapów w poszczególnych okresach. Wskazuje zatem następujące okresy:

- 1) okres międzywojenny i II wojny światowej, 1928-1944;
- 2) okres centralizacji i komunizmu 1945-1989;
- 3) okres przemian ustrojowych i samorządu terytorialnego, 1990-2002;
- 4) okres współczesny 2003-2018.

1.1.1. Okres międzywojenny i II wojny światowej (1928-1944)

Pierwsze regulacje prawne planowania przestrzennego w Polsce pojawiły się w latach 20. XX wieku (Nowak i in. 2022). Chociaż, jak już wspomniano, za początek historii planowania przestrzennego w Polsce L.T. Dąbrowski (1977) wskazuje 1918 rok, to jako pierwszy akt prawny, który tworzył podstawy prawne wskazuje on jednak, podobnie jak wielu innych badaczy (m.in. Gorzym-Wilkowski 2013; Brzeziński 2015; Kolipiński 2015), Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (Dz.U. 1928 nr 23 poz. 202).

Rozporządzenie to ujednolicało obowiązujące w różnych zaborach przepisy (Dąbrowski 1977) i wprowadzało dwa rodzaje planów zabudowania sporządzanych na poziomie lokalnym (miasta, miasteczka, uzdrowiska): ogólny plan zabudowania oraz szczegółowy plan zabudowania (art. 8). Plan ogólny był niejako planem strefowym. Wskazywano w nim przeznaczenie terenów oraz sieć komunikacyjną. Plany szczegółowe wskazywały dokładniejsze kwestie związane z zagospodarowaniem terenów, w tym linie

zabudowy (art. 10). Uważa się, że rozporządzenie z 1928 roku stanowiło ówczesnie nowatorski akt. Jak wskazuje tu L. Piotrowska (2021), umożliwiono wówczas organom administracji publicznej opracowywanie wizji zagospodarowania przestrzennego poszczególnych terenów oraz wskazano możliwość sporządzania planów zabudowania nie tylko dla fragmentów miejscowości, ale dla ich całych obszarów.

Szczegóły merytoryczne, w tym skala opracowania wspomnianych planów, doprecyzowane zostały w 1930 roku (Gorzym-Wilkowski 2013; Piotrowska 2021) rozporządzeniem wykonawczym Ministra Robót Publicznych z dnia 23 kwietnia 1930 r. o sposobie opracowania planów zabudowania (Dz.U. 1930 nr 41 poz. 362). Zgodnie z §5 rozporządzenia, ogólny plan zabudowania obejmował rozwój danego obszaru w perspektywie około 20 lat. Zależnie od wielkości obszaru plany ogólne sporządzane były w skali 1:2 000 – 1:5 000 (w przypadku obszarów mniejszych niż 250 ha) lub 1:2 000-1:10 000 dla większych terenów (§4). Plany szczegółowe były dokładniejsze – sporządzano je w skali 1:250, 1:500 lub 1:1 000 (§7).

Organem odpowiedzialnym za sporządzanie planów ogólnych i planów szczegółowych były wówczas wydziały powiatowe oraz zarządy miast wyłączonych z powiatu (art. 21 Dz.U. 1928 nr 23 poz. 202). Należy przy tym podkreślić, że wobec tych planów istotne uprawnienia miał również wojewoda. Mógł on składać wnioski do planów, a z uwagi, że to on był odpowiedzialny za ich zatwierdzenie, uwagi te praktycznie nie mogły zostać odrzucone przez powiat (Gorzym-Wilkowski 2013). Pomimo planowania na poziomie lokalnym, istotne znaczenie miał zatem również, pośrednio, poziom regionalny.

Rozporządzenie z 1928 roku zostało znowelizowane ustawą z dnia 14 lipca 1936 r. (Dz.U. 1936 nr 56 poz. 405). Ustawa ta stanowiła przełom w historii polskiego planowania przestrzennego. Wprowadziła ona bowiem planowanie na poziomie regionalnym (Dąbrowski 1977; Gorzym-Wilkowski 2013; Brzeziński 2015; Piotrowska 2021). Jak wskazuje G. Gorzelak (2021, s. 92), Polska stała się wówczas „jednym z prekursorów planowania regionalnego”. System planowania przestrzennego w Polsce stał się zatem dwupoziomowy – nie przewidywano bowiem poziomu krajowego (Piotrowska 2021).

Ustawa z 1936 roku wprowadzała nowy rodzaj planów – regionalne plany zabudowania. Plany te swoim zasięgiem mogły obejmować obszar całych ówczesnych województw lub tylko ich część. Ponadto, plany regionalne zakresem przestrzennym mogły wychodzić poza obszar województwa – mogły obejmować kilka województw w całości bądź też ich fragmenty (art. 1 pkt 5). Podmiotem sporządzającym ten rodzaj planu nie stał się

jednak wojewoda, a komisja, którą powoływał Minister Spraw Wewnętrznych. Przewodniczącym komisji była osoba mianowana przez Ministra. W skład komisji wchodził również między innymi delegaci odpowiedniego samorządu terytorialnego i odpowiednia im liczba członków, które zostały mianowane przez Ministra (art. 1 pkt 10) (Dz.U. 1936 nr 56 poz. 405).

Zmiana rozporządzenia z 1928 roku wymusiła również zmianę jego rozporządzenia wykonawczego. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 października 1936 r. o sposobie opracowania planów zabudowania (Dz.U. 1936 nr 85 poz. 594) zmieniało skalę opracowania planów zabudowania. Plany ogólne sporządzane były w skali 1:2 000 – 1:5 000, a w przypadku terenów niezabudowanych lub o słabym stopniu zabudowania dopuszczano plany w skali 1:5 000 – 1:10 000 (§8). W przypadku planów szczegółowych dla małych obszarów lub terenów, na których nie obowiązywał plan ogólny, wskazano skalę opracowania nie mniejszą niż 1:1 000⁴¹ (§21, 26). W przypadku braku planu ogólnego i sporządzenia planu szczegółowego dla większości lub całego osiedla skalę ustalono na nie mniejszą niż 1:2 880, wyjątkowo 1:2 880-1:5 000 (§16). Został również wydłużony horyzont czasowy planów zabudowania. Miały one wskazywać przewidywane do realizacji założenia w perspektywie 30 lat (§6). Należało również wskazać przybliżony czas realizacji (okresy) poszczególnych założeń (§11). Zapisy rozporządzenia odnosiły się również do planów regionalnych. Skala ich opracowania była wówczas identyczna, jak planów ogólnych dla terenów słabo lub niezabudowanych (§8). Ich zawartość merytoryczna także była analogiczna do planów lokalnych.

Planowanie przestrzenne na poziomie regionalnym przed II wojną światową postrzegane było zatem bardziej jako plan struktury, tj. wskazujący przeznaczenie terenów (Gorzym-Wilkowski 2013). Plany regionalne powinny bowiem wskazywać wówczas między innymi rozmieszczenie ludności, tereny rolne, leśne, górnicze, przemysłowe, wypoczynkowe, sportowe oraz sieć komunikacyjną (Dąbrowski 1977). Pierwsze Biuro Planowania Regionalnego powstało w 1930 roku (Gorzelak 2022). Pomimo utworzenia 11 placówek planowania regionalnego, do 1939 roku nie ukończono jednak żadnego projektu planu regionalnego (Dąbrowski 1977).

Ważnym uzupełnieniem istniejącej wówczas legislacji były także dwa rozporządzenia (Gorzym-Wilkowski 2013; Brzeziński 2015): z 29 kwietnia 1938 roku o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach

⁴¹ W wyjątkowych najmniejszą dopuszczalną skalą była wówczas 1: 2 880.

regulacji i zabudowania osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego (Dz.U. 1938 nr 32 poz. 278) oraz z 24 marca 1939 roku o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinie budownictwa przemysłowego (Dz.U. 1939 nr 31 poz. 207). Jak podkreśla A. Szczepańska (2011), w początkach systemu planowania przestrzennego skupiano się głównie na kwestiach obronności i terenach publicznych. Co ważne, przyjęty plan zabudowy był aktem prawnym. Tereny, które zostały przeznaczone w nim pod tereny rolne, leśne, komunikacyjne lub urządzenia użyteczności publicznej nie mogły zostać zabudowane nowymi obiektami, a te już istniejące nie mogły zostać przebudowywane (Brzeziński 2015).

Wspomniane rozporządzenia wskazywały na potrzebę rozluźnienia zabudowy, między innymi poprzez wprowadzenie zieleni między dzielnicami i ich częściami. Wskazywano również, że nowe osiedla powinny przyjmować nieregularne kształty (§2, 8, 9 Dz.U. 1938 nr 32 poz. 278). W przypadku zakładów przemysłowych zabudowa mogła zajmować maksymalnie 50% lub 60% jedynie przy takiej ich przebudowie, która poprawiała warunki obrony przeciwlotniczej i uzyskawszy zgodę właściwego ministra. W pozostałych przypadkach (zarówno przy nowych budynkach, jak i przebudowach) maksymalny dopuszczany udział zabudowania w powierzchni działki wynosił 45% (§9 Dz.U. 1939 nr 31 poz. 207).

Chociaż L.T. Dąbrowski (1977) jako jeden z okresów planowania przestrzennego wyróżnia również lata 1939-1945, to z uwagi na trwającą wówczas II wojnę światową ciężko jest mówić o przepisach kształtujących wówczas polski system planowania przestrzennego. Sam autor wskazuje w tym okresie głównie na konspiracyjne działania naukowe i dydaktyczne, które pozwoliły później na stosunkowo szybkie działania związane z odbudową kraju. Należy jednak podkreślić, że w trakcie trwania II wojny światowej większość materiałów związanych z projektami planów regionalnych uległa zniszczeniu.

Okres międzywojenny i II wojny światowej opierał się zatem w dużej mierze na planowaniu lokalnym. Przed II wojną światową plany zabudowania sporządzano dla gmin miejskich oraz uzdrowisk o charakterze użyteczności publicznej. Dopuszczano również inne, szczególne przypadki, jak np. państwowe zamierzenia inwestycyjne czy osiedla podmiejskie (Szczepańska 2011). Pomimo podstaw prawnych, które umożliwiały wspomniane już „prekursorskie” planowanie regionalne, wskazujące przeznaczenie terenów, II wojna światowa uniemożliwiła ich praktyczne zastosowanie.

1.1.2. Okres centralizacji i komunizmu (1945-1989)

Po II wojnie światowej widoczne były zmiany w systemie planowania przestrzennego w Polsce i jego silna centralizacja (Szczepańska 2011; Woźniak 2021). W 1946 roku uchwalono dekret o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. 1946 nr 16 poz. 109), który wprowadzał trójstopniowy system planowania przestrzennego: krajowy, regionalny i miejscowy (art. 2) oparty na zasadzie pionowej hierarchiczności. Widoczny stał się podział planowania przestrzennego na społeczno-gospodarcze, do którego należało planowanie krajowe i regionalne, oraz planowanie regulacyjne na poziomie lokalnym (Brzeziński 2015). Dekret ten powiązał również, a wręcz podporządkował planowanie przestrzenne planowaniu społeczno-gospodarczemu (Szczepańska 2011; Kolipiński 2015; Woźniak 2021).

Za planowanie krajowe odpowiedzialny był wówczas Główny Urząd Planowania Przestrzennego, który nie tylko sporządzał plan krajowy, ale odpowiadał również za akceptowanie planów regionalnych. Urząd ten mógł również wskazywać terminy na sporządzenie planów miejscowych. Jego rola była zatem znacząca. Na poziomie regionalnym odpowiedzialność przejęły regionalne dyrekcje planowania przestrzennego podlegające właściwym wojewodom. Analogicznie jak w przypadku Głównego Urzędu Planowania Przestrzennego, dyrekcje te nie tylko sporządzały plany regionalne, ale wyrażały również zgodę na plany miejscowe. Za planowanie miejscowe odpowiadały natomiast miejscowe urzędy planowania przestrzennego, tj. zarządy miejskie lub właściwe wydziały powiatowe (art. 8-13 Dz.U. 1946 nr 16 poz. 109).

Plan krajowy, zgodnie z art. 3., mógł obejmować całe terytorium kraju lub jego część. W planie tym określano sieć osadniczą (główne ośrodki), uwzględniając jednocześnie ich funkcje, sieć infrastruktury komunikacyjnej, jak również energetycznej i telekomunikacyjnej, oraz przeznaczenie terenów, między innymi na tereny rolne, leśne, przemysłowe czy też wypoczynkowe. Ponadto plan krajowy wskazywał również podział kraju na regiony. Jego projekt, zgodnie z art. 20, należało uchwalić w trybie ustawodawczym (Dz.U. 1946 nr 16 poz. 109). W 1947 roku powstało Studium planu przestrzennego zagospodarowania kraju. Jego unikalność widoczna była we wskazaniu poszczególnych etapów osiągnięcia zamierzonego układu przestrzennego (Gorzela 2021, 2022).

Plan regionalny, podobnie jak plan krajowy, mógł swoim zasięgiem obejmować cały obszar regionu bądź też jego część (art. 4). Co istotne – stanowił on wówczas niejako plan struktury (Gorzym-Wilkowski 2013). W planie tym określano bowiem przeznaczenie

terenów między innymi pod osiedla, rolnictwo, leśnictwo, przemysł, górnictwo, tereny sportowo-wypoczynkowe, rezerваты przyrody oraz urządzenia infrastruktury komunikacyjnej, energetycznej i wodnej. Analogicznie do planu krajowego określał również podział na mniejsze jednostki, tj. powiaty oraz gminy. Uchwalany był przez wojewódzkie rady narodowe (art. 4). Plan regionalny pod każdym kątem był zatem podobny do planu krajowego – zarówno przestrzennie (możliwe sporządzenie dla fragmentu kraju/regionu) jak i zawartością merytoryczną.

Szczegółowe przeznaczenie terenów określały natomiast, sporządzane na poziomie lokalnym, plany miejscowe. Wśród nich wskazano tu między innymi rolnictwo, leśnictwo, przemysł oraz komunikację, a także mieszkalnictwo, usługi i przestrzenie publiczne, takie jak oświatę, tereny rekreacyjne i place sportowe. Tradycyjnie już plany miejscowe zawierały również ustalenia odnośnie możliwego zagospodarowania terenu, w tym między innymi linie zabudowy (art. 5). Plany miejscowe uchwalane były przez odpowiednie rady narodowe (art. 29). Jak wskazuje L. Piotrowska (2021), rozwiązania przyjęte na poziomie lokalnym w 1946 roku mocno nawiązywały do tych, które obowiązywały w okresie międzywojennym. Co istotne, obowiązkowe było wówczas określenie czasu realizacji danego planu miejscowego wraz ze sposobem osiągnięcia tego celu.

Oprócz planów miejscowych, zgodnie z Rozporządzeniem Ministrów Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Odbudowy z dnia 16 lipca 1947 r. w sprawie miejscowych planów zagospodarowania terenowego obszarów, objętych przebudową ustroju rolnego (Dz.U. 1947 nr 52 poz. 284), umożliwiono sporządzanie planów dla terenów wiejskich. Zakresem merytorycznym plany te nie różniły się od planów miejscowych, a dotyczyć miały terenów związanych przede wszystkim z rolnictwem (Szczepańska 2011; Gorzym-Wilkowski 2013). Nie można było ich sporządzać dla terenów w granicach administracyjnych wymienionych w rozporządzeniu miast. Plany te miały obowiązywać do momentu uchwalenia dla danego obszaru planu miejscowego (§2, 20). Uchwalane i zatwierdzane były przez władze powiatowe, przy zachowaniu porozumienia z urzędem miejscowym (§3).

W 1949 roku zniesiono wskazane wcześniej organy planowania przestrzennego. Na ich miejsce utworzono Państwową Komisję Planowania Gospodarczego oraz odpowiednie komisje wojewódzkie. Planowanie miejscowe znalazło się w gestii Ministerstwa Budownictwa. 4 lata później powołano natomiast Komitet ds. urbanistyki i architektury (Dąbrowski 1977; Szczepańska 2011). W okresie 1956-1961, jak wskazuje L.T. Dąbrowski

(1977), opracowywano także projekty planów dla stref podmiejskich, dla zespołów miast oraz dla obszarów osadniczo-rolnych (obejmujących zazwyczaj cały teren powiatu).

W 1958 roku weszła w życie ustawa o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych (Dz.U. 1958 nr 31 poz. 138), która to jako jeden z rodzajów planów wskazała plany zagospodarowania terenu (Gorzym-Wilkowski 2013). Za wyznaczenie terenów mieszkalnictwa jednorodzinnego odpowiedzialne były wówczas odpowiednie rady narodowe (art. 2). Tereny te nie mogły być pozbawione sieci komunikacyjnej (ulic) oraz sieci wodociągowej (lub studni) i elektrycznej. W przypadku braku tej infrastruktury rozporządzenie nakładało na rady narodowe obowiązek jej uzupełnienia bądź wybudowania, ale co ważne – na koszt państwa (art. 3). Podkreślone zostało przy tym również powiązanie wyznaczania takich terenów z planowaniem gospodarczym, tj. pięcioletnim narodowym planem gospodarczym, w kontekście zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (art. 5). Plany zagospodarowania terenu wskazywały między innymi podział na bloki budowlane, precyzowały rodzaj zabudowy (wolnostojąca itp.), określały uzbrojenie terenu oraz sieć komunikacyjną (art. 6). Nie doprecyzowano jednak skali opracowanie tego rodzaju planów (Gorzym-Wilkowski 2013).

Kluczową datą w historii polskiego planowania przestrzennego jest, według W.A. Gorzyna-Wilkowskiego (2011), 1961 rok. W tym roku przyjęto bowiem pierwszą ustawę o planowaniu przestrzennym⁴². Ustawa ta potwierdzała wprowadzony w 1946 roku trójstopniowy, hierarchiczny system planowania przestrzennego (Gorzela 2022). Ustawa ta dla wielu krajów stanowiła także wzorzec przepisów prawnych (Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977; Malisz 1984). Jak zauważa L.T. Dąbrowski (1977, s. 30), „według powszechnej opinii planistów przestrzennych wielu krajów jest aktem prawnym, który w sposób pełny obejmuje wszystkie zagadnienia współczesnego planowania przestrzennego i określa właściwe ramy organizacyjne dla wykonania planów dla różnych obszarów i okresów”.

Ustawa o planowaniu przestrzennym z 1961 roku (Dz.U. 1961 nr 7 poz. 47) była kompleksową ustawą rozbudowującą system planowania przestrzennego w Polsce (Brzeziński 2015). Na poziomie krajowym, dla całego jego terytorium, sporządzano perspektywiczny plan rozwoju gospodarki narodowej (art. 2). Nie doprecyzowano jednak w ustawie jego zawartości merytorycznej. W latach 60. XX wieku prowadzone były prace

⁴² Wcześniej planowanie przestrzenne związane było bardziej z urbanistyką (Gorzym-Wilkowski 2011; Piotrowska 2021).

nad planem zagospodarowania przestrzennego kraju, który miał obejmować perspektywę 1966-1975, przedłużoną do 1985 roku. W 1973 roku opracowano nowy plan krajowy, który zawierał docelowy kształt Polski w 1990 roku. Plan ten nie określał jednakże harmonogramu (Gorzelak 2022).

Podobnie jak w 1946 roku, na poziomie regionalnym przewidywano plany dla całych województw bądź też ich części. Stanowiły je perspektywiczne plany rozwoju województw lub ich części, które nazywane były wówczas planami regionalnymi (art. 2). Planowanie przestrzenne prowadzone na poziomie regionalnym stało się scentralizowane i silnie związane z planowaniem gospodarczym (Gorzelak 2022). Za sporządzenie planów regionalnych odpowiadały bowiem wojewódzkie organy planowania gospodarczego (art. 8), a Rada Ministrów miała zatwierdzać podstawowe elementy tych planów (art. 9). Ponadto horyzont czasowy planów regionalnych stał się zgodny z planami pięcioletnimi. Planowanie na dłuższy okres leżało w gestii tzw. makroregionów (Gorzelak 2022). To właśnie poziom regionalny stanowił wówczas kluczowy podmiot planowania przestrzennego, chociaż jednocześnie to władze centralne zatwierdzały plan regionalny (Gorzym-Wilkowski 2013).

Ustawa z 1961 roku wprowadziła podział planów regionalnych na plany ogólne oraz szczegółowe. Plany ogólne były obowiązkowe i obejmowały zazwyczaj swoim zasięgiem całe województwo. Plany szczegółowe sporządzane były natomiast dla tych obszarów województwa, na których koncentrowano działalność inwestycyjną (art. 7). Nie musiały zamykać się one w granicach jednego województwa (Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977). Zakres merytoryczny planu ogólnego oraz planu szczegółowego nie różnił się znacząco (Gorzym-Wilkowski 2013). Już na poziomie regionalnym określono przeznaczenie terenów (Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977; Piotrowska 2021). Ogólny plan regionalny mógł być sporządzany w skali od 1:200 000 lub 1:100 000. W szczególnych przypadkach dopuszczalna była również skala 1:50 000. Plany te były terminowe. Powinny zostać sporządzone na okres 20 lat, a co 5 lat powinny zostać poddane rewizji. Plany szczegółowe sporządzane były w dokładniejszej skali – 1:50 000 lub 1:25 000 (Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977; Gorzym-Wilkowski 2013).

Ustawa o planowaniu przestrzennym wprowadzała także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, nazywane planami miejscowymi. Plany te sporządzano dla:

- jednostki osadniczej,
- fragmentu jednostki osadniczej,

– zespołu jednostek osadniczych,

przy czym pod terminem *jednostka osadnicza* rozumiano wówczas taką jednostkę (zarówno wieś jak i osiedle czy miasto), w której skupione budynki mieszkalne tworzyły wraz z obiektami usługowymi i produkcyjnymi środowisko życia społeczności (art. 2).

Podobnie jak plany regionalne, plany miejscowe dzieliły się na ogólne i szczegółowe. Ustawa wskazywała również plan zagospodarowania przestrzennego zespołu jednostek osadniczych (art. 13). Różnica pomiędzy planem ogólnym a planem zespołu jednostek osadniczych widoczna była zwłaszcza w zakresie przestrzennym. Drugi z nich dotyczył bowiem kilku sąsiadujących ze sobą jednostek, czyli na przykład obszaru podmiejskiego, obszaru turystycznego bądź też powiatu. Plany szczegółowe sporządzano natomiast w przypadku, gdy dla danego obszaru przewidywano w wieloletnim narodowym planie gospodarczym jego zagospodarowanie (art. 17). Poszczególne plany miejscowe były między sobą współzależne i hierarchiczne: plan ogólny był nadrzędny w stosunku do planu szczegółowego i jednocześnie podrzędny w stosunku do planu zespołów jednostek osadniczych (Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977).

Plany ogólne miały zostać sporządzone dla wszystkich jednostek osadniczych (art.15). Zakres rozstrzygnięć poszczególnych planów był ustawie określony dosyć ogólnie (Gorzym-Wilkowski 2011). W latach 60. powstało natomiast kilka zarządzeń, które określały zakres oraz formę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Kolipiński 2015; Piotrowska 2021). Oczywiście widoczna była różnica w skalach opracowania: plan dla zespołu jednostek osadniczych sporządzano zazwyczaj w skali 1:50 000, plan ogólny w skali 1: 10 000, a plan szczegółowy 1:1000 (Gorzym-Wilkowski 2013).

Plany ogólne miały charakter bardziej społeczno-gospodarczy. Określały one kierunki i zasady zagospodarowania jednostki osadniczej. Plan szczegółowy stanowił bardziej plan struktury i ustalał przeznaczenie poszczególnych terenów na obszarze jego opracowania, zasady ich zagospodarowania (np. wysokość zabudowy), czy też kwestie związane z uzbrojeniem terenu (Gorzym-Wilkowski 2011; Woźniak 2021). Co istotne, w planach miejscowych należało również wskazać kolejność inwestowania, a podczas sporządzania planów miejscowych należało przygotować tzw. bilans ludności, który pozwalał określić perspektywy rozwoju ludności na danym obszarze w konkretnym okresie (Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977).

Należy tu jednak podkreślić, że widoczna była silna centralizacja – za sporządzenie projektów planów zespołów jednostek osadniczych, a także planów ogólnych miast i osiedli, odpowiedzialne były nie władze lokalne, a wojewódzkie, o ile nie przekazały takich kompetencji administracji powiatowej. To władze wojewódzkie zatwierdzały również plany ogólne. Władze lokalne jedynie opiniowały wspomniane projekty planów. Co więcej – prezydium rad narodowych mogły również dopuszczać inwestycje, które nie były zgodne z założeniami planu (Gorzym-Wilkowski 2013; Brzeziński 2015).

W 1973 roku zlikwidowano gromady i utworzono gminy (Gorzela 2022), które przejęły odpowiedzialność za sporządzanie planów (Brzeziński 2015). W 1975 roku zmieniony został podział administracyjny Polski. Powstała wówczas dwustopniowa struktura administracyjna: województwo-gmina. Zwiększono liczbę województw na 49, likwidując przy tym powiaty, a jako jednostkę lokalną wskazując gminy. Zmiana ta musiała znaleźć odzwierciedlenie w systemie planowania przestrzennego (Dąbrowski 1977; Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977; Malisz 1984; Szczepańska 2011; Brzeziński 2015). Reforma ta umożliwiała władzom centralnym pełną kontrolę nad planowaniem przestrzennym (Woźniak 2021).

Wprowadzono przejściowe uproszczone plany zagospodarowania przestrzennego gmin przewidziane dla wiejskich jednostek osadniczych. Dotyczyły one terenów wiejskich i wskazywały przede wszystkim grunty rolne i leśne, które podlegały ochronie. W ustaleniach planów uproszczonych mogły się znaleźć także tereny, które przeznaczono pod potrzeby budowlane danej jednostki (Szczepańska 2011; Gorzym-Wilkowski 2013). Stanowiły one zatem plany strukturalne (Gorzym-Wilkowski 2011). Co istotne, zatwierdzenie planów uproszczonych leżało w gestii gmin. Plany te miały obowiązywać do momentu, kiedy dla danej jednostki sporządzony zostanie plan zagospodarowania przestrzennego (Szczepańska 2011; Gorzym-Wilkowski 2013).

Pojawił się również nowy rodzaj planów – plany makroregionalne, które swoim zasięgiem mogły obejmować kilka województw. Utworzono 8 makroregionów planowania przestrzennego: północny, północno-wschodni, środkowo-zachodni, środkowo-wschodni, południowo-zachodni, południowy oraz południowo-wschodni (Matyjaszkiewicz, Putkowski 1977; Malisz 1984; Brzeziński 2015). Reforma administracyjna ograniczyła natomiast kompetencje województwa w kontekście zatwierdzania planów miejscowych (Gorzym-Wilkowski 2013).

Nowelizacja ustawy z 1961 roku, czyli tzw. „druga” ustawa o planowaniu przestrzennym z 12 lipca 1984 roku (Dz.U. 1984 nr 35 poz. 185), wynikała ze wspomnianej reformy administracyjnej z lat 70. XX wieku. Zwiększenie liczby województw wymusiło niejako zmiany w planowaniu na poziomie regionalnym (Malisz 1984; Gorzym-Wilkowski 2013; Brzeziński 2015). Ustawa z 1984 roku wciąż podkreślała centralizację i łączyła planowanie przestrzenne z planowaniem społeczno-gospodarczym. Nadal widoczna była również „pionowa” struktura dokumentów (Szczepańska 2011; Brzeziński 2015; Woźniak 2021).

W odróżnieniu do swojej poprzedniczki z 1961 roku, ustawa ta wyodrębniła cały rozdział poświęcony planowaniu na poziomie krajowym (Piotrowska 2021), chociaż zawierał on dość ogólne wskazania. Przewidywano wówczas sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego kraju – planu krajowego (art. 7). Jego zapisy odnosiły się głównie do kwestii społeczno-gospodarczych (Gorzym-Wilkowski 2013). Plan ten miał określać m.in. działania, które zapewniały rozwój sieci osadniczej, ochronę środowiska i wartości kulturowych oraz rozwój gospodarki rolnej i leśnej (art. 18). Plan krajowy, zgodnie z art. 19, należało poddać ocenie okresowej nie rzadziej niż raz na pięć lat.

Na poziomie regionalnym w dalszym ciągu sporządzano regionalne plany zagospodarowania przestrzennego – plany regionalne (art. 7). Zaniechano jednak ich podziału na ogólne i szczegółowe, co wynikało, jak już wspomniano, ze zwiększenia liczby województw i jednocześnie zmniejszenia ich zasięgu przestrzennego (Gorzym-Wilkowski 2013; Brzeziński 2015). Plany regionalne można było sporządzać dla całego województwa, jego części bądź też obszaru mieszczącego się w granicach administracyjnych kilku województw (art. 7). Z jednej strony wskazywały uwarunkowania regionalne, z drugiej zaś kształt pożądanej struktury przestrzennej województwa. Określały one między innymi sieć osadniczą, podstawowe funkcje społeczno-gospodarcze oraz rozmieszczenie infrastruktury o zasięgu regionalnym (zarówno technicznej jak i społecznej) (art. 20). Co najmniej raz na pięć lat plany te należało również poddać ocenie ich aktualności (art. 24).

Plany miejscowe niezmiennie dzieliły się na plany ogólne i szczegółowe (art. 25). Mogły być sporządzane, w odróżnieniu od wcześniejszych uwarunkowań, nie dla jednostek osadniczych, a dla miasta, gminy, ich części bądź też zespołu (art. 7). Utrzymano także obligatoryjność sporządzania planów ogólnych, ale zniesiono ich terminowość, tj. okres obowiązywania (Woźniak 2021). Plany ogólne wskazywały „cele i zasady polityki przestrzennej”, ustalając m.in. sposoby oraz warunki wykorzystanie gruntów i kształtowania

struktur przestrzennych (art. 25). Plany szczegółowe niezmiennie ustalały przeznaczenie terenów i zasady ich zagospodarowania (art. 26). Analogicznie jak na poziomie krajowym i regionalnym, nie rzadziej niż raz na pięć lat należało również dokonać oceny okresowej planów miejscowych, tj. jego aktualności (art. 33).

Poza planem krajowym, regionalnym oraz miejscowym ustawa z 1984 roku wprowadziła również plany dla obszaru funkcjonalnego (Szczepańska 2011; Piotrowska 2021). Plany te można było opracować dla tych terenów, które pełniły szczególne funkcje. Ustawodawca wskazywał tu wówczas funkcje przyrodniczo-środowiskowe, społeczne, gospodarcze, a także kulturowe (art. 7).

Jak wskazuje M. Woźniak (2021, s. 151), „konstrukcja prawna planowania przestrzennego w latach 1945–1989 wpisywała się w ówczesny nurt ustrojowy, tworząc pionowy, hierarchiczny i pozbawiony udziału społecznego model”. W okresie centralizacji i komunizmu planowanie przestrzenne było silnie związane z planowaniem społeczno-gospodarczym (Jędraszko 2005; Szczepańska 2011; Gorzym-Wilkowski 2013; Gorzelak 2022). Uwarunkowania przyrodnicze nie były traktowane priorytetowo. Na pierwszy plan wysuwała się bowiem odbudowa Polski po zniszczeniach wojennych (Woźniak 2021) i duże inwestycje przemysłowe (Gorzelak 2022). Ustawa z 1984 roku zapowiadała jednak powoli schyłek scentralizowanego planowania przestrzennego, podporządkowanego planowaniu gospodarczemu (Kolipiński 2015).

1.1.3. Okres przemian ustrojowych i samorządu terytorialnego (1990-2002)

Największe zmiany w polskim systemie panowania przestrzennego przyniosły lata 90. XX wieku. Miało to bezpośredni związek z transformacją ustrojową i zastąpieniem państwowych struktur administracyjnych organami samorządowymi – gminami (1990), powiatami oraz województwami (1999) (Gorzym-Wilkowski 2011; Szczepańska 2011; Brzeziński 2015), a także odejściem od centralizacji planowania przestrzennego (Szczepańska 2011). Potrzebna była zatem kolejna reforma systemu planowania przestrzennego w Polsce.

Po transformacji ustrojowej, ustawą z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1991 nr 103 poz. 446), wprowadzono zmiany przejściowe, które uzupełniły system planowania przestrzennego o tzw. plany uproszczone. Plany te związane były przede wszystkim z potrzebami budownictwa

mieszkaniowego (art. 3): ustalały one między innymi granice terenów mieszkaniowych i tych, które przeznaczone były na cele publiczne. Określały one również kwestie komunikacyjne oraz infrastruktury technicznej. Można było w nich również znaleźć ustalenia regulujące zagospodarowanie terenu, w tym linie zabudowy oraz zagospodarowanie terenów zielonych (publicznych) (art. 4). Na podstawie zapisów tych planów, podobnie jak planów miejscowych, możliwe było uzyskanie informacji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 13).

Nowy, zredefiniowany system planowania przestrzennego wszedł w życie wraz z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415). Kluczową zmianą był fakt, iż ustawa ta po raz pierwszy wykreśliła hierarchiczność dokumentów i znosiła widoczną przez kilkadziesiąt lat centralizację. Ponadto na nowo definiowała dokumenty sporządzane na poszczególnych poziomach (Gorzym-Wilkowski 2013; Brzeziński 2015). Nie przewidywano wówczas już wprowadzonych w 1984 roku planów obszarów funkcjonalnych. Dopuszczano jedynie plany dla zespołu gmin, ale brakowało doprecyzowania tego zapisu. Planowanie to stało się bardziej inicjatywą gmin niż wymogiem ustawowym (Jędraszko 2005).

Na poziomie krajowym wskazano koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, która – oprócz szerokich uwarunkowań – miała wskazywać cele oraz kierunki polityki zagospodarowania przestrzennego (art. 56). Zakres ten nie został jednak bliżej skonkretyzowany. Ustawodawca wskazał również programy rządowe, które dotyczyć miały przede wszystkim ponadlokalnych celów publicznych (art. 58) (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415). Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 1999 roku wymienia obszary funkcjonalne, ale nie wskazuje dla nich żadnych instrumentów planistycznych (Jędraszko 2005). W 2001 roku przyjęto Koncepcję Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, która jednak nigdy nie została w praktyce zrealizowana. Wskazano w niej tzw. „europole” czyli miasta, które powinny napędzać rozwój kraju (Gorzelak 2021, 2022).

Obowiązujące przez wiele lat plany regionalnie zostały zlikwidowane, a w ich miejsce wprowadzono nowy dokument – studium zagospodarowania przestrzennego województwa sporządzane przez wojewodę. Z uwagi, że województwa były wówczas jednostką rządową, dokument ten był niejako uszczegółowieniem krajowych, centralnych założeń na poziomie regionalnym (Gorzym-Wilkowski 2013). Wojewoda mógł także sporządzać rządowe programy wojewódzkie związane, podobnie jak na poziomie

krajowym, z realizacją celów publicznych o znaczeniu ponadlokalnym (art. 59) oraz prowadził rejestr wspomnianych zadań rządowych (art. 61) (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415). W ustawie z 1994 roku zastosowano zatem w kontekście planowania na poziomie regionalnym zasady przejściowe. Wynikało to z braku istnienia wówczas na tym poziomie samorządu województwa. Rola poziomu regionalnego ograniczona została, jak wskazuje A. Jędraszko (2005), do listy zadań rządowych wpisywanych do rejestru.

Również na poziomie lokalnym, którego rola została wzmocniona (Piotrowska 2021), widoczne były duże zmiany. Gmina zyskała wówczas samodzielność planistyczną (Szczepańska 2011). Jak już wspomniano, zniesiona została hierarchiczność w planowaniu przestrzennym – gminy musiały w swoich planach uwzględniać jedynie inwestycje celu publicznego, które dotyczyły ich terytorium (Gorzela 2022). Wprowadzony został nowy dokument planowania przestrzennego – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które to miało określać politykę przestrzenną danej jednostki. Należało uwzględnić w nim między innymi dotychczasowe przeznaczenie i zagospodarowanie terenów, jak również obecne jak i przyszłe tereny przeznaczone pod zabudowę (art. 6). Zakresem przestrzennym miał on obejmować obszar całej gminy (Gorzym-Wilkowski 2013).

Oprócz dokumentu studium dopuszczono również na poziomie lokalnym fakultatywne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, o szerokim zakresie ustaleń. Zniesiono zatem obowiązkowość sporządzania planów miejscowych (Brzeziński 2015). Plany te były zdecydowanie dokumentami o charakterze strukturalnym – strefowym (Gorzym-Wilkowski 2013) – definiując przeznaczenie poszczególnych terenów na obszarze opracowania planu. Ponadto wskazywano zasady zagospodarowania terenu, w tym tradycyjnie już linie zabudowy i intensywność zabudowy (art. 10). Plany te można było sporządzać dla całej gminy lub jej fragmentu, bądź też dla zespołu gmin lub ich fragmentu (art. 11). Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogły zatem dotyczyć bardzo różnych obszarów – od terenu całej gminy, a wręcz zespołu gmin, po tylko jedną działkę (Jędraszko 2005). Co znamienne, w nowej ustawie nie zdefiniowano skali opracowania tych kluczowych dokumentów. W konsekwencji ich skala opracowania była bardzo zdywersyfikowana. Sporządzane mogły być zarówno plany w skali 1:500, jak również 1:10 000 (Jędraszko 2005).

Sporządzenie planów miejscowych było obowiązkowe, zgodnie z art. 13 ustawy, w kilku przypadkach:

- gdy stanowiły tak przepisy szczególne;
- jeśli programy wojewódzkie przewidywały zadania publiczne (rządowe) o znaczeniu ponadlokalnym;
- gdy przewidywane były zadania publiczne o znaczeniu lokalnym;
- jeśli istniejące uwarunkowania wymuszały obligatoryjne sporządzenie planu miejscowego.

W celu zagospodarowania terenu, tj. na przykład jego zabudowania, należało ustalić – w drodze decyzji administracyjnej – warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, które to musiały być zgodne z zapisami planu miejscowego (art. 39-40). Bolączką planowania przestrzennego na poziomie lokalnym stał się jednak zapis, który stwierdzał, iż studium nie ma charakteru prawa i „nie stanowi podstawy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu” (art. 6). Z uwagi jednak na jego jednoczesną obowiązkowość, gminy zaniechały sporządzania planów miejscowych obejmujących zasięgiem przestrzennym cały ich obszar (Jędraszko 2005).

Jak już to miało miejsce we wcześniejszych etapach historii planowania przestrzennego w Polsce, kolejna reforma administracyjna – tym razem z 1998 roku – wpłynęła na planowanie przestrzenne, tym razem na poziomie województw. Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998 nr 106 poz. 668) polityka przestrzenna województwa znalazła się w gestii jego samorządu. Pojawił się również „nowy” podmiot planowania przestrzennego – powiat. Jego kompetencje zostały jednak ograniczone do prowadzenia, na obszarze powiatu, analiz i studiów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Nie wskazano tu żadnych konkretnych dokumentów planistycznych.

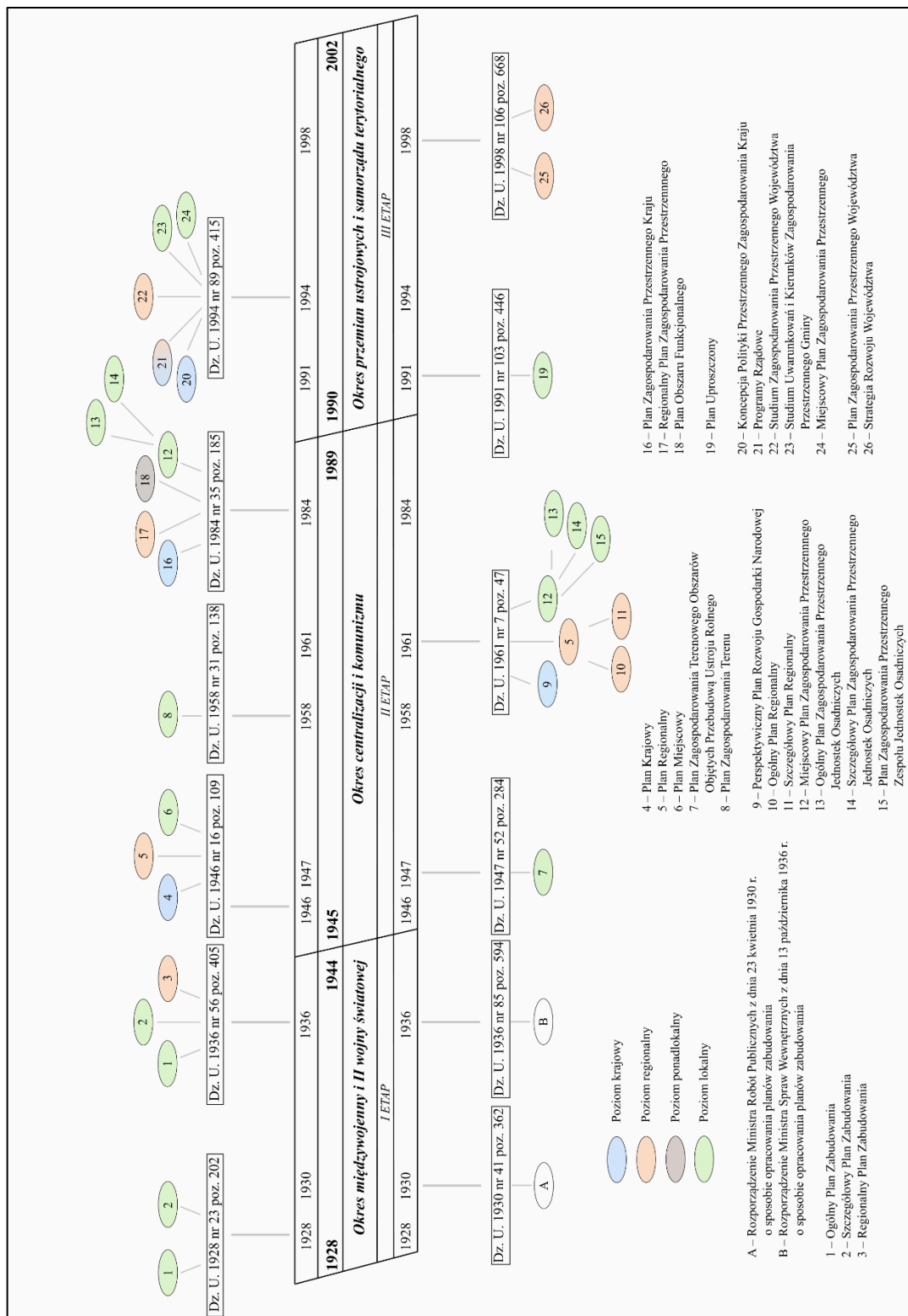
Zmiany wprowadzone ustawą z 1998 roku nie dotyczyły jednak tylko kwestii podmiotów, ale również dokumentów sporządzanych na poziomie województwa. Wprowadzone do systemu planowania przestrzennego kilka lat wcześniej studium zagospodarowania przestrzennego województwa zostało bowiem zastąpione przez plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategię rozwoju województwa. Plan ten ustalał docelowy kształt terytorium województwa, tym między innymi sieć osadniczą, infrastrukturę techniczną, społeczną oraz kwestie związane z ochroną środowiska i środowiskiem kulturowym. Niezmiennie należało w planie uwzględnić wpisane do rejestru zadania rządowe. Wskazano również zadania samorządowe.

Ustawa z 1994 roku była zatem próbą powiązania zmian ustrojowych (reformy terytorialnej) i własnościowych ze wcześniej obowiązującymi regulacjami (Korbel 2019). Zmiany z okresu przemian ustrojowych oceniane są jednak bardzo negatywnie (Brzeziński 2015). Chociaż ustawa ta znacznie wzmocniła poziom gminny, to jednocześnie istotnie osłabiła pozostałe poziomy planowania przestrzennego – regionalny oraz krajowy (Szczepańska 2011; Gorzym-Wilkowski 2013). Ponadto kluczowego znaczenia nabrała własność prywatna, a plany zagospodarowania przestrzennego – dokumenty o charakterze prawa – przestały być obowiązkowe. Jednocześnie obligatoryjne stały się studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy niebędące aktem prawa miejscowego. Doprowadziło to niejako do zniknięcia planów ogólnych dla całych gmin (Jędraszko 2005; Hołuj 2011; Szczepańska 2011; Kolipiński 2014). Widoczne były też jednak pewne pozytywne aspekty: w ówczesnych uwarunkowaniach prawnych decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzana była dla każdej inwestycji – zarówno na terenach objętych planem miejscowym, jak i tych, na których taki plan nie obowiązywał (Piotrowska 2021).

Regulacje prawne z 1994 roku oparto również na założeniu, „że prawo do zabudowy determinuje zasada: co nie zakazane, to dozwolone.” (Kolipiński 2014, s. 111). Jak wskazują A. Kowalewski i in. (2020, s. 9): „Władza oświadczyła narodowi w 1989 r., że jesteśmy u siebie i że wolno robić wszystko, co nie jest zakazane. Więc każdy Polak wie, że jeśli ma działkę, to wolno mu budować, bo to jest jego grunt i nikogo nie będzie o pozwolenie prosił. Dziś trudno mu wytłumaczyć, że nowa władza się myliła”.

Nowe ustawodawstwo w Polsce, które zostało przyjęte w okresie transformacji, nie tylko nie czerpało z doświadczeń i efektywnych rozwiązań systemów planowania przestrzennego państw Europy Zachodniej, ale wręcz ignorowało zalecenia Unii Europejskiej (Jędraszko 2007; Brzeziński 2015). O ile historyczny system planowania przestrzennego był niejako wzorcowy dla państw Europy Zachodniej, tak niestety, po transformacji ustrojowej poszukiwanie polskiej „własnej drogi” doprowadziło między innymi do chaosu przestrzennego i postępującego rozpraszania zabudowy (Jędraszko 2005). Ewolucję systemu planowania przestrzennego w Polsce przedstawia ryc. 20. Jak wskazuje A. Jędraszko (2007) Polska oddalała się od widocznego w Unii Europejskiej rozwoju zagospodarowania. Niestety widoczne było to wciąż w okresie współczesnym (2003-2018) omówionym w podrozdziale 1.2. Wygaśnięcie w 2002 roku planów miejscowych uchwalonych na podstawie przepisów z 1984 roku, co dotyczyło ok. $\frac{3}{4}$ części Polski,

i wejście w życie w kolejnym roku ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jeszcze bardziej zdeorganizowało jednak system planowania przestrzennego w Polsce rozpoczynając jednocześnie okres zwiększonej ilości inwestycji i postępującego rozpraszania zabudowy (Kolipiński 2014; Nowak i.in.2022).



Ryc. 20. Historia systemu planowania przestrzennego w Polsce, 1928-2002

Źródło: opracowanie własne.

1.2. Okres współczesny (2003-2018)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: UoPiZP) (Dz. U. 2003, nr 80 poz. 717 z późn. zm.) nie stanowiła rewolucji w polskim systemie planowania przestrzennego. Była jedynie modyfikacją i niejako rozbudową ustalonego w latach 90. XX wieku systemu (Gorzym-Wilkowski 2011; Brzeziński 2015; Korbel 2019). Jej uchwalenie było skutkiem powszechnej krytyki ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym od momentu jej uchwalenia była wielokrotnie zmieniana. Ponadto widoczna jest mnogość i rozproszenie aktów prawnych (których jest wręcz kilkadziesiąt) powiązanych tematycznie z planowaniem przestrzennym, które niejako „współtworzą” system planowania przestrzennego w Polsce. Należą do nich rozporządzenia wykonawcze, ale także między innymi tzw. ustawa „krajobrazowa” i ustawa o rewitalizacji. Widoczna jest zatem złożoność systemu i ogrom stale zmieniających się aktów prawa (Jędraszko 2007; Korbel 2019; Nowak 2023).

W porównaniu do poprzednich aktów prawnych, UoPiZP rozdziały poświęca poziomom planowania przestrzennego, a nie jak dotychczas – poszczególnym dokumentom (z pewnymi wyjątkami: inwestycje celu publicznego stanowią oddzielny rozdział z uwagi, iż mogą one dotyczyć różnych poziomów) (Piotrowska 2021). Początkowo w Polsce, zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązywały trzy poziomy planowania przestrzennego: gminny, wojewódzki oraz krajowy. Po wprowadzanych w 2015 roku zmianach, zgodnie ze stanem na 2018 rok, obowiązywały cztery poziomy – ustawodawca wskazał dodatkowo planowanie na poziomie obszarów metropolitalnych oraz obszarów funkcjonalnych.

Poniższe podrozdziały omawiają polski system planowania przestrzennego na poszczególnych poziomach – krajowym, regionalnym, ponadlokalnym oraz lokalnym – od momentu wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego uwzględniając wprowadzane w niej zmiany do 2018 roku. Za poziom regionalny rozumie się tu dokumenty, których zasięg przestrzenny obejmuje granice województwa. Poziom ponadlokalny to natomiast wszelkie dokumenty, które zasięgiem przestrzennym wykraczają poza obszar jednej gminy, a jednocześnie nie obejmują całego województwa.

1.2.1. Poziom krajowy

Ponownie widoczna była hierarchiczność w planowaniu przestrzennym: dokumenty sporządzane na niższym szczeblu musiały uwzględniać ustalenia aktów sporządzanych na szczeblach wyższych (Tölle 2014; Brzeziński 2015). Początkowo właściwy minister we współpracy z Rządowym Centrum Studiów Strategicznych odpowiedzialny był za planowanie przestrzenne na poziomie krajowym, w tym również za koordynację planów sporządzanych na poziomie województwa z dokumentem krajowym (art. 46-47 UoPiZP). W kolejnych latach Centrum to zostało zastąpione przez Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

W nowych uwarunkowaniach prawnych zrezygnowano z koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i wprowadzono koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju (dalej: KPZK) (Gorzym-Wilkowski 2013). KPZK z jednej strony określała uwarunkowania, w tym przyrodnicze, kulturowe i społeczno-ekonomiczne, z drugiej zaś – cele oraz kierunki zrównoważonego rozwoju Polski. Wskazywała ona zatem między innymi sieć osadniczą kraju, uwzględniając przy tym obszary metropolitalne, infrastrukturę komunikacyjną, techniczną i społeczną o znaczeniu krajowym i międzynarodowym a także tzw. obszary problemowe, które były istotne z perspektywy krajowej (art. 47 UoPiZP). Wraz ze zmianami UoPiZP zakres merytoryczny KPZK uległ niewielkim modyfikacjom – miejsce obszarów problemowych zajęły obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym. Dodano również zapis o wymogu uwzględniania w KPZK zapisów długookresowej strategii rozwoju kraju. Doprecyzowany został wówczas także okres odnoszący się do terminu obowiązywania wspomnianej strategii. Ponadto w uzasadnionych przypadkach dopuszczono możliwość aktualizacji KPZK (art. 47 Dz.U. 2012 poz. 647 z późn. zm.).

W trakcie sporządzania KPZK nie istniał wymóg partycypacji społecznej. Nie było również wymagane uzgadnianie dokumentu przez inne podmioty publiczne, ani nawet jego opiniowanie. Wiadome było jedynie, że KPZK przyjmuje Rada Ministrów (art. 47 UoPiZP). W 2005 roku Rządowe Centrum Studiów Strategicznych opracowało Zaktualizowaną Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju – nie zaakceptowaną jednak przez kolejny rząd. W 2011 roku powstała Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Gorzela 2021, 2022).

Koncepcja z 2005 roku składała się z trzech części: diagnostycznej, prospektywnej (w perspektywie 20 lat) oraz postulatywno-stanowiącej. Głównym celem przyjętym

wówczas w koncepcji było przyspieszenie rozwoju Polski w oparciu o policentryczną, wykształconą już strukturę funkcjonalno-przestrzenną. Podkreślono przy tym również znaczenie środowiska przyrodniczego i dóbr kultury. Postulowano wówczas wzmocnienie znaczenia obszarów metropolitalnych⁴³ przy jednoczesnym utrzymaniu policentrycznej struktury osadniczej. Wskazano 9 obszarów metropolitalnych (bydgosko-toruński, krakowski, łódzki, poznański, szczeciński, śląski, trójmiejski, warszawski oraz wrocławski) oraz 3 – położone w Polsce Wschodniej – potencjalne obszary metropolitalne (białostocki, lubelski i rzeszowski). Koncepcja ta przedstawia również syntetyczne ujęcie rozwoju Polski w ramach jednej mapy („Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju” 2005).

W KPZK 2030 (2011) przyjęto nieco inną strukturę dokumentu. Już same uwarunkowania miały odniesienie perspektywiczne (w horyzoncie 20 lat). Następnie wskazana została wizja przestrzennego zagospodarowania Polski (na 2030 rok) oraz zasady i cele polityki przestrzennego zagospodarowania. W dalszej części dokonano typologii obszarów funkcjonalnych oraz wskazano system realizacji KPZK 2030 („KPZK 2030” 2011). Jak wskazuje G. Gorzelak (2022), w dokumencie tym brakowało jednak ujęcia syntetycznego (mapy – modelu terytorium), nawiązującego do poprzednich krajowych koncepcji. Cele cząstkowe KPZK 2030 odnosiły się między innymi do przywrócenia ładu przestrzennego czy też, przy zachowaniu policentrycznej struktury sieci osadniczej, zwiększenia konkurencyjności poszczególnych, głównych miast. Wskazane w 2005 roku metropolie potencjalne – Białegostoku oraz Rzeszowa – nie zostały w 2011 roku uznane za metropolie. Do ośrodków metropolitalnych dołączył natomiast Lublin. KPZK 2030 wskazywała zatem 10 ośrodków metropolitalnych. Główne założenia z Koncepcji z 2005 roku zostały jednak utrzymane (Gorzelak 2022).

Na poziomie krajowym, oprócz KPZK, sporządzane były również programy, które zawierały – podobnie jak miało to miejsce w poprzednim okresie – zadania rządowe służące realizacji krajowych inwestycji celu publicznego (art. 48 UoPiZP). Programy te związane były jednak bardziej z programowaniem strategicznym (art. 47 UoPiZP). Poziom krajowy, wraz z wejściem w życie UoPiZP, odpowiedzialny był również za sporządzanie okresowych raportów o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju (art. 46 UoPiZP). Raporty te nie zostały jednak uwzględnione w kolejnych zmianach ustawy.

⁴³ Wskazane w 2001 roku „europole” zostało niejako zastąpione przez obszary metropolitalne (Gorzelak 2022).

1.2.2. Poziom regionalny

Jak już wspomniano, za poziom regionalny w Polsce odpowiadają województwa, a dokładniej ich organy samorządowe. Z początkiem obowiązywania UoPiZP wśród dokumentów planistycznych sporządzanych na tym poziomie wskazano jedynie (wprowadzony w 1998 roku) plan zagospodarowania przestrzennego województwa (dalej: PZPW), który musiał być zgodny z KPZK oraz strategią rozwoju województwa. Obejmował on przestrzennie całe terytorium województwa. Jego ustalenia dotyczyły między innymi podstawowych elementów sieci osadniczej wraz z jej powiązaniem – komunikacyjnymi oraz infrastrukturalnymi – a także lokalizacji ponadlokalnych inwestycji celu publicznego⁴⁴, cennych obszarów związanych z dziedzictwem kulturowym, ochroną przyrody, środowiska i uzdrowisk oraz obszarów problemowych i metropolitalnych (art. 38-39 UoPiZP). Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2014 roku zastąpiła niejako obszary metropolitalne obszarami funkcjonalnymi oraz miejskimi obszarami funkcjonalnymi ośrodków wojewódzkich. W związku z tym zmianie uległa również zawartość merytoryczna PZPW – w miejscu obszarów problemowych i obszarów metropolitalnych ustawodawca wskazał granice ponadregionalnych⁴⁵ obszarów funkcjonalnych wraz z zasadami ich zagospodarowania (art. 39 Dz.U. 2012 poz. 647 z późn. zm.).

Po podjęciu przez sejmik województwa uchwały inicjującej sporządzanie PZPW marszałek województwa sporządza projekt planu, który po przejściu całej procedury uchwalany był przez sejmik województwa. W trakcie tej procedury każdy zainteresowany mógł składać wnioski do planu. Projektu PZPW poddawany był uzgodnieniom i opiniom z odpowiednimi organami i instytucjami, w tym między innymi z położonymi na obszarze województwa jednostkami samorządu terytorialnego (art. 39-42 UoPiZP). W trakcie kadencji sejmiku województwa, zarząd województwa został zobligowany do przeprowadzenia przynajmniej jednej oceny okresowej PZPW, sprawdzając wówczas zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym województwa oraz stopień realizacji poszczególnych inwestycji (art. 45 UoPiZP).

⁴⁴ W 2003 zmieniony został zakres PZPW, w którym to miały znaleźć się inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym z wszystkich dokumentów, nie tylko programów rządowych i wojewódzkich (Kolipiński 2014). PZPW stanowi zatem niejako dokument wtórny do tych przyjętych na poziomie centralnym lub regionalnym (Mikuła 2015).

⁴⁵ Jeśli istniała taka potrzeba można było w PZPW uwzględnić również obszary funkcjonalne, których zasięg był regionalny.

Jak już wspomniano, zakres przestrzenny PZPW obejmował całe terytorium województwa, jednakże skala jego opracowania nie została w ustawie doprecyzowana (Gorzym-Wilkowski 2012). Do 2018 roku, pomimo upływu ponad 15 lat, nie powstało rozporządzenie doprecyzujące szczegółowy zakres PZPW wraz z jego skalą opracowania i stosowanymi oznaczeniami. Widoczna była przez to duża różnorodność planów w poszczególnych województwach (Trykacz 2020; Piotrowska 2021). Należy również podkreślić, że PZPW, mimo iż stanowił obligatoryjny dokument, nie był prawem, a jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego (Piekarska 2011), co ma znaczenie w kontekście sposobu realizacji jego zapisów.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmieniła niejako możliwość realizacji ustaleń PZPW. Jego zapisy miały zostać wprowadzone bezpośrednio do planów sporządzanych na poziomie lokalnym, tj. miejscowych planów zagospodarowania poprzedniego. Wcześniej realizacja ta możliwa była pośrednio – przez odpowiednie programy (Kolipiński 2014). Wprowadzenie ustaleń PZPW na poziom lokalny musiało zostać jednak wcześniej uzgodnione pod kątem terminu realizacji danej inwestycji publicznej, której zasięg był ponadlokalny oraz warunków, pod jakimi możliwe było wprowadzenie ich do wspomnianych planów miejscowych. Uzgodnienia te, wskazujące koszty realizacji ustaleń PZPW na poziomie lokalnym, stanowiły niejako umowę pomiędzy marszałkiem województwa a wójtem/burmistrze/prezydentem (art. 44 UoPiZP). Umowy te nie stanowiły zachęty do wprowadzania ustaleń bezpośrednio do PZPW. Drugim mechanizmem pozwalającym na wprowadzenie ustaleń PZPW na poziom lokalny był zatem obowiązek zgodności drugiego gminnego dokumentu – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – z ustaleniami PZPW (Gorzym-Wilkowski 2012; Gorzym-Wilkowski 2019).

Ustawa „krajobrazowa” z 2015 roku (Dz.U. 2015 poz. 774) wprowadziła na poziomie regionalnym nowy instrument – audyt krajobrazowy (Korbel 2019). Zmiana ta wprowadziła obowiązek sporządzania tego dokumentu przez zarząd województwa przynajmniej raz na 20 lat. Audyt ten miał na celu identyfikację występujących w województwie krajobrazów i, co kluczowe, ocenę ich wartości oraz wskazanie rekomendacji dotyczących ochrony tzw. krajobrazów priorytetowych (art. 38a-38b). (Dz.U. 2015 poz. 199

z późn. zm.)⁴⁶. Audyt krajobrazowy do 2018 roku nie powstał jeszcze w żadnym województwie.

Pomimo krytyki poziomu regionalnego w polskim dyskursie naukowym dotyczącej głównie znaczenia PZPW (np. Gorzym-Wilkowski 2012, 2019), wskazuje się również pozytywne aspekty planowania na poziomie regionalnym, w tym planowanie, które swoim zasięgiem terytorialnym wykracza poza granice administracyjne (Belof 2014; Nowak i.in. 2022). Zostało ono omówione w kolejnym podrozdziale dotyczącym poziomu ponadlokalnego.

1.2.3. Poziom ponadlokalny

W Polsce za planowanie przestrzenne na poziomie ponadlokalnym w 2018 roku nie odpowiadały jednostki administracyjne umieszczone niejako „pomiędzy” województwem a gminą, czyli powiaty. Już sam fakt, że ustalenia PZPW były przenoszone nie na poziom powiatów, a bezpośrednio na poziom lokalny rodzi pewne wątpliwości co do roli powiatu w polskim systemie planowania przestrzennego i co za tym idzie – czy planowanie na poziomie ponadlokalnym jest obecnie w Polsce przewidywane. Likwidacja powiatów w 1975 roku niejako zakończyła ich istotną rolę w systemie planowania przestrzennego. Przywrócenie tego podmiotu pod koniec lat 90. nie przywróciło bowiem jego kompetencji planistycznych (Gorzym-Wilkowski 2022).

Przez większą część historii powiaty miały silne znaczenie w polskim systemie planowania przestrzennego odpowiadając za sporządzanie początkowo planów zabudowy (lata 20-30), a następnie planów miejscowych (lata 40.) czy też szczegółowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i większości planów ogólnych (lata 60.) (Gorzym-Wilkowski 2022). Po 2003 roku UoPiZP nie zawierała rozdziału poświęconego planowaniu na poziomie powiatów. Nie oznacza to jednak, iż jednostka ta nie posiadała żadnych kompetencji związanych z planowaniem przestrzennym. Co prawda wskazywało się na możliwość sporządzania na tym poziomie analiz i studiów, które dotyczyły zagospodarowania przestrzennego (art. 3 UoPiZP), ale były to jedynie opracowania informacyjne. Nie są one bowiem w żaden sposób wiążące (Mikuła 2015). Jedynym możliwym sposobem na wpływanie na kształt przestrzeni przez powiaty była możliwość opiniowania i uzgadniania dokumentów sporządzanych na poziomie gminnym przez

⁴⁶ W odróżnieniu od zakresu PZPW, szczegóły merytoryczne dotyczące audytu krajobrazowego zostały doprecyzowane w rozporządzeniu wykonawczym, ale dopiero w 2019 roku (*Dz.U. 2019 poz. 394*).

starostę powiatowego oraz zarząd powiatu (art. 11, art. 17 UoPiZP). Należy przy tym również podkreślić, że to właśnie na poziomie powiatów – a nie jednostek lokalnych – wydawane były pozwolenia na budowę (Gorzym-Wilkowski 2022).

W 2003 roku w ustawie powrócono do zespołów osadniczych w kontekście obszarów metropolitalnych (Jędraszko 2005). Miały być one wskazane na poziomie krajowym (art. 2 UoPiZP), zaś na poziomie regionalnym należało sporządzić dla nich plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część PZPW (art. 39 UoPiZP). Stanowił on zatem jeden z elementów planowania regionalnego oraz był jedynie uszczegółowieniem zapisów planu zagospodarowania przestrzennego województwa (Mikuła 2015; Drzazga 2019). Nie ustalono jednak dokładnej zawartości merytorycznej tych planów (Jędraszko 2005; Gorzym-Wilkowski 2012). Brakowało również doprecyzowania delimitacji obszarów metropolitalnych. Ponadto nie wskazano, w jaki sposób ustalenia tegoż planu miałyby być wiążące dla poszczególnych gmin. Mogły one zatem pozostać tylko postulatywne. Plany metropolitalne nie odgrywały zatem znaczącej roli w systemie planowania przestrzennego (Jędraszko 2005; Mikuła 2015; Drzazga 2019).

W 2014 roku wprowadzono nowe uwarunkowania prawne, które – teoretycznie – uwzględniły miejskie obszary funkcjonalne. Była to jednak bardziej zmiana terminologiczna aniżeli merytoryczna (Mikuła 2015, 2019; Drzazga 2019): wspomniane wcześniej plany dla obszarów metropolitalnych zostały zastąpione przez plany zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich (dalej: PZPMOF OW), które również miały jednak stanowić część PZPW (art. 39 Dz.U. 2012 poz. 647 z późn. zm.). Wprowadzony do ustawy nowy rozdział dotyczący obszarów funkcjonalnych odnosił się jednak przede wszystkim do ich typów i delimitacji, a nie do kwestii merytorycznych dotyczących PZPMOF OW, takich jak zakres ustaleń planu, jego procedura sporządzania czy wreszcie zasadnicza kwestia – znaczenie jego ustaleń w kontekście jednostek lokalnych (Mikuła 2015; Kaczmarek 2018a). Można zatem domniemywać, że PZPMOF OW stanowił treściowo analogiczny dokument do PZPW, a główna różnica widoczna była w skali jego opracowania związanej z zasięgiem przestrzennym tegoż planu. Realizacja jego ustaleń także wydawała się być analogiczna do realizacji założeń PZPW (Mikuła 2015, 2019; Trykacz 2020; Piotrowska 2021). Nie różniło się to zatem znacząco od wcześniejszych lakonicznych zapisów dotyczących planów dla obszarów metropolitalnych.

Kolejne zmiany, wręcz przełomowe, pojawiły się w 2015 roku wraz z ustawą o związkach metropolitalnych, chociaż w pewnym stopniu jednak w 2017 roku ograniczone⁴⁷ (Mikuła 2019; Drzazga 2019). UoPiZP została rozszerzona o kolejny rozdział, tym razem dotyczący już stricte planowania przestrzennego, choć jednak nie na poziomie MOF a jedynie obszarów metropolitalnych. Podmiotem planowania na tych obszarach stał się wówczas już nie samorząd województwa, a związek metropolitalny, który został „wyposażony” w nowy instrument planistyczny – ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (dalej: studium metropolitalne) (art. 37o), które na obszarze związków metropolitalnych zastępowało omawiany wcześniej PZPMOF OW (art. 49g) (Dz.U. 2015 poz. 199 z późn. zm.) i było dokumentem obowiązkowym, który docelowo miał spajać prowadzoną w poszczególnych gminach związku metropolitalnego politykę przestrzenną (Borówka, Szlachetko 2016).

Studium metropolitalne zasięgiem przestrzennym obejmowało cały teren związku (art. 37o). Jego ustalenia dotyczyły między innymi kwestii związanych z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną oraz ochrony przyrody i dziedzictwa kulturowego. Co istotne, studium to powinno również wskazywać maksymalne powierzchnie, jakie poszczególne gminy mogły przeznaczyć pod różne rodzaje zabudowy po wcześniejszym przeprowadzeniu odpowiednich ku temu analiz (w tym ekonomicznych i prognoz demograficznych) i bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, analogicznie jak w przypadku studium gminnego (art. 37o). Ponadto studium metropolitalne, w odróżnieniu od PZPMOF OW, było wiążące dla gmin przy sporządzaniu gminnych studiów zwłaszcza w kontekście wspomnianych dopuszczalnych w nich pod zabudowę powierzchni. Nie stanowiło ono jednak, podobnie jak PZPMOF OW oraz PZPW, aktu prawa miejscowego. Należy także podkreślić, że studium metropolitalne – jego uchwalenie lub zmiana – implikowało konieczność zmiany studium gminnego. Procedura sporządzania studium metropolitalnego była analogiczna do procedury na poziomie gminnym (art. 37o-37p) (Dz.U. 2015 poz. 199 z późn. zm.).

W 2018 roku system planowania przestrzennego w Polsce na poziomie ponadlokalnym dopuszczał zatem, jak wskazuje D. Drzazga (2019), dwie możliwości:

- dla Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii sporządzenie studium metropolitalnego (podmiotem odpowiedzialnym za planowanie przestrzenne był związek metropolitalny);

⁴⁷W 2018 roku istniał tylko jeden związek metropolitalny (zob.: Rozdział III niniejszej dysertacji).

- dla pozostałych ośrodków wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych sporządzenie PZPMOF OW, które stanowiło część PZPW (podmiotem odpowiedzialnym za planowanie przestrzenne był samorząd województwa).

1.2.4. Poziom lokalny

Od 1999 roku to gmina stanowi niezmiennie podstawowy podmiot planowania przestrzennego. Na poziomie lokalnym pozostawiono wprowadzone w latach 90. dwa dokumenty: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy (dalej: studium/SUiKZP) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: plan miejscowy/MPZP). Szczegóły dotyczące tych instrumentów doprecyzowane zostały w dwóch, oddzielnych rozporządzeniach Ministra Infrastruktury: z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587) oraz z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233). Wśród wprowadzonych w 2003 roku zmian wskazać należy również decyzję o warunkach zabudowy oraz decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego (tzw. „wuzetka”, dalej: W-Z), które – chociaż nie mogły określać przeznaczenia terenów – stały się niejako pozwoleniem na budowę na obszarach pozbawionych planów miejscowych (Brzeziński 2015). Jak podkreślają jednak M.J. Nowak i in. (2022), określenie W-Z jako narzędzia polityki przestrzennej nie jest do końca trafne.

Studium, chociaż sporządzane było dla całego obszaru gminy (art. 9 UoPiZP), było jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego (Brzeziński 2015) i, jak wskazuje M.J. Nowak i in. (2022) stanowiło dokument o charakterze koncepcyjnym i strategicznym. „Wuzetki” nie musiały być zgodne z jego ustaleniami, co stanowiło jeden z głównych problemów polskiego planowania przestrzennego (Korbel 2019). Studium sporządzane odpowiednio przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i uchwalane przez radę gminy (art. 11-12 UoPiZP) mogło być poddawane wielokrotnym zmianom i aktualizacjom. Gmina mogła również uchwalić zupełnie nowe studium (Nowak i in. 2022). Studium należało przedstawić wojewodzie, aby ten mógł sprawdzić jego zgodność z przepisami prawa (art. 12 UoPiZP).

Na SUiKZP składała się zarówno część tekstowa jak i graficzna (art. 12 UoPiZP). Niezmiennie studium gminne uwzględniało szeroką gamę uwarunkowań, w tym między innymi dotychczasowe przeznaczenie terenów i ich zagospodarowanie, stan prawny poszczególnych gruntów oraz – dość ogólnie sformułowane – „potrzeby i możliwości

rozwoju gminy”. Druga część SUIKZP określała natomiast kierunki rozwoju gminy, w tym między innymi (kluczowe z punktu widzenia niniejszej pracy) zmiany w przeznaczeniu terenów. Studium wskazywało również obszary wymagające sporządzenia MPZP oraz wskaźniki zagospodarowania (art. 10 UoPiZP), które zgodnie z §6 Rozporządzenia (Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233), powinny ustalać minimalne oraz maksymalne parametry urbanistyczne, które jednak nie zostały doprecyzowane. Rozporządzenie nie doprecyzowało także kategorii przeznaczenia poszczególnych terenów ani też ich oznaczeń kolorystycznych. Jedynym wskazaniem było stosowanie takich oznaczeń i standardów, które umożliwiały późniejsze powiązanie ich z projektami planów miejscowych (§7 Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233).

Władztwo planistyczne gminy sprawia, że ma ona możliwość wskazywać przeznaczenie terenu oraz zasady jego zagospodarowania w formie aktu prawnego, jakim jest MPZP. To właśnie plany miejscowe stanowiły kluczową rolę w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego gminy. Ich ustalenia były bowiem wiążące zarówno dla władz publicznych jak i jednostek prywatnych i stanowiły podstawę do wydawania pozwoleń na budowę (Juchniewicz 2011; Brzeziński 2015; Gorzym-Wilkowski, Trykacz 2022). Analogicznie jak w przypadku SUIKZP, plan miejscowy sporządzany był przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 17 UoPiZP). Z uwagi na prawny charakter planu, zatwierdzany był on uchwałą rady gminy. Uchwała podlegała ocenie wojewody, ale tylko w zakresie sprawdzenia zgodności MPZP z przepisami prawa (art. 20 UoPiZP).

Plany miejscowe, zgodnie z art. 9 UoPiZP, musiały być zgodne z ustaleniami studium. Zgodność ta nie była jednak zawsze oczywista. O ile w przypadku sporządzenia nowych planów zgodność ta była naturalna, to uchwalenie przez gminę nowego studium nie wymuszało jednocześnie aktualizacji do jego zapisów obowiązujących dotychczas planów miejscowych (Nowak i in. 2022). Jeśli natomiast inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ujęte w PZPW, nie znalazły się w SUIKZP a gmina – po wcześniejszym napomnieniu przez wojewodę – nie zmieniła bądź nie uchwaliła nowego studium, wojewoda miał prawo sporządzić dla takiego obszaru plan miejscowy o takich samych skutkach prawnych jak MPZP sporządzony przez gminę (art. 12 UoPiZP).

Chociaż MPZP z zasady był dokumentem fakultatywnym, to UoPiZP wskazywała kilka wyjątków, kiedy jego sporządzenie było obowiązkowe: dla obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości (art. 10), obszarów przestrzeni publicznej (art. 10), jeśli wymagały tego przepisy odrębne (art. 14), dla lokalizacji obiektów

handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² wraz z obszarem, na którym winny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej w wyniku realizacji tego obiektu (art. 10, art. 15). Ponadto istniał zapis o sporządzeniu planów miejscowych dla tych obszarów, gdzie tereny rolnicze lub leśne przeznaczano pod inne funkcje (nierolnicze i nieleśne) po ówczesnym wyznaczeniu ich w studium (art. 14 UoPiZP).

Plany miejscowe uszczegóławiały niejako zapisy SUiKZP, wskazując przeznaczenie poszczególnych terenów wraz z dopuszczalnymi wskaźnikami zagospodarowania. Wśród wskaźników ustawodawca wskazywał między innymi intensywność zabudowy (maksymalną i minimalną) i maksymalną wysokość budynków (art. 15 UoPiZP). W odróżnieniu od studium, przy pracy nad projektem planu miejscowego należało również sporządzić prognozę skutków finansowych wynikających z uchwalenia MPZP (art. 17 UoPiZP). Plany miejscowe nie mogły jednakże wskazywać konkretnego terminu wykonania danej inwestycji (Nowak i in. 2022). Mogły jedynie określić termin tymczasowego zagospodarowania danego terenu (art. 15 UoPiZP).

W przypadku planów miejscowych rozporządzenie wykonawcze (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587) doprecyzowało podstawowe oznaczenia graficzne i literowe dla poszczególnych terenów, jak na przykład tereny zabudowy mieszkaniowej (jedno- i wielorodzinnej), tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, tereny zabudowy usługowej, tereny sportu i rekreacji, tereny zieleni urządzonej, tereny zabudowy zagrodowej, tereny rolnicze czy też lasy. Nie był to jednak katalog zamknięty – dopuszczono również oznaczenia mieszane a także uzupełniające.

Rysunek studium gminnego sporządzany był w skali od 1:5000 do 1:25 000 (§5 Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233). Plany miejscowe były dokładniejsze – sporządzane były najczęściej w skali 1:1000. Jeśli plan miał na celu wprowadzenie zakazu zabudowy lub dotyczył obszarów przeznaczonych do zalesienia dopuszczano skalę 1:5000 (art. 16 UoPiZP). W przypadku sporządzania MPZP dla inwestycji liniowej lub dużego obszaru możliwe było natomiast sporządzenie go w skali 1:2000, a w przypadku gęsto zabudowanych obszarów oraz przestrzeni publicznych – 1:500 (§6 Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587).

Ustawa o rewitalizacji z 2015 roku (Dz.U. 2015 poz. 199 z późn. zm.) i wynikająca z niej zmiana UoPiZP umożliwiła gminom opracowanie szczególnej formy planu miejscowego w postaci miejscowego planu rewitalizacji dla tych obszarów, dla których przyjęty został gminny program rewitalizacji. Jego treść była tożsama z treścią „zwykłych”

planów miejscowych. Mógł on jednak dodatkowo określać m.in. zasady kompozycji przestrzennej, zagospodarowanie terenów przestrzeni publicznych czy też infrastrukturę techniczną i społeczną niezbędną do wybudowania. Ponadto wskazano na potrzebę wizualizacji przyjętych w planie rozwiązań. Plan ten był często bardziej szczegółowy od klasycznych MPZP – sporządza się go w skali od 1:100 do 1:1000 (art. 37f-37g).

Przez ponad dekadę nie istniały wytyczne precyzujące, w jaki sposób należy wyznaczać w SUiKZP tereny przeznaczone pod zabudowę. Gminy nie były również zobligowane do zweryfikowania swojego potencjału demograficznego i możliwości finansowych (Kukulska-Kozieł 2023). Wątpliwości poddawana była wówczas zasadnicza rola studium jako instrumentu polityki przestrzennej (Kolipiński 2014). Dopiero w 2015 roku dodano wymóg sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę (Korbel 2019; Kukulska-Kozieł 2023). Doprecyzowano wówczas wymóg (1) przeprowadzenia analiz środowiskowych, społecznych i ekonomicznych, (2) uwzględnienia prognoz demograficznych i (3) możliwości finansowych gminy pod kątem realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz (4) przeprowadzenia bilansu terenów, jakie mogą zostać przez gminę wskazane pod zabudowę. W oparciu o ten bilans gmina wyznaczała wówczas planowane kierunki zmian w jej strukturze i przeznaczeniu terenów (art. 10-11 UoPiZP). Nie wskazano jednak konkretnej metodyki jego sporządzania, a niejednoznaczność tych przepisów sprawiła, że wprowadzone zmiany nie przyniosły zakładanych efektów (Korbel 2019; Kukulska-Kozieł 2023).

Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym jest przedmiotem dyskusji wielu badaczy (m.in. Jędraszko 2005; Brzeziński 2015; Korbel 2019; Kowalewski i in. 2020). W UoPiZP, w porównaniu do wcześniejszych uwarunkowań prawnych, zrezygnowano zupełnie z planów miejscowych sporządzanych dla całej gminy (Jędraszko 2005), a plany miejscowe opracowywane dla pojedynczych działek są przecież zasadniczo tym co W-Z (Kowalewski i in. 2020). Obowiązujący do 2018 roku system sprzyjał rozlewaniu zabudowy i nieracjonalnemu gospodarowaniu przestrzenią (Brzeziński 2015), a UoPiZP nie wskazuje, iż celem ustawy jest przeciwdziałanie rozlewaniu się zabudowy i chaosowi przestrzennemu (Jędraszko 2005). Jednym z powodów ułomności systemu jest chociażby brak terminów na wykonanie uzbrojenia terenu, który jest przeznaczony pod inwestycje (Brzeziński 2015) czy też możliwość dokonywania przez samorząd lokalny częstych, punktowych (zmian dotyczących pojedynczych nieruchomości) dokumentów planistycznych (Gorzym-Wilkowski 2009).

Polskie gminy stanowią stosunkowo małe jednostki, w których łatwiej o naciski na władze lokalne (Gorzym-Wilkowski, Trykacz 2022). Widoczne są naciski właścicieli nieruchomości na zmianę przeznaczenia ich terenów w dokumentach planistycznych na obszary o wyższej rencie gruntowej (najczęściej na funkcje mieszkaniowe i usługowe) (Gorzym-Wilkowski 2016). Ponadto, organy gminne często działając zatem pod presją ich wyborców, dużą ilość inwestycji opierają nie na planach miejscowych, a na „wuzetkach” mających „potencjał” korupcyjny (Hołuj 2011; Kowalewski i in. 2020). Wydawane W-Z dotyczą najczęściej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (Śleszyński i in. 2018) i nie muszą być zgodne z zapisami studium (Tölle 2014; Korbel 2019). Należy również zauważyć, że zmiana przeznaczenia z terenów rolnych na tereny inwestycyjne w dokumentach planistycznych przynosi również potencjalne korzyści w przyszłości dla samych samorządów lokalnych m.in. w postaci wyższych dochodów do budżetu gminy z podatku od nieruchomości (Gorzym-Wilkowski 2009). Widoczna jest zatem ogromna nadwyżka terenów przeznaczonych pod zabudowę w Polsce (Śleszyński i in. 2018; Kowalewski i in. 2020; Nowak i in. 2022).

2. Portugalia

2.1. Historia planowania przestrzennego

Chociaż początki planowania przestrzennego w Portugalii można odnieść do czasów trzęsienia ziemi z 1755 r. i związanej z tym odbudowy śródmieścia Lizbony oraz do planów Lizbony i Porto z 1864 r. (Gibas 2010), to o formalnych systemach planowania przestrzennego w Portugalii mówi się raczej od XX wieku. Historię planowania przestrzennego (urbanistycznego) w XX wieku, jak wskazuje C.N. Silva (2008), można podzielić na trzy główne etapy: 1900-1926 (koniec monarchii i I Republika), 1926-1974 (okres dyktatury i Estado Novo) oraz etap po 1974 roku (po „rewolucji goździków”). P. Gibas (2010), omawiając historię planowania przestrzennego, nie wyróżnia okresu nieformalnego planowania (tj. 1900-1926), a jako pierwszy wskazuje okres Estado Novo. Wspomniany etap po 1974 roku dzieli natomiast na dwa okresy: 1974-1997 oraz od 1998 roku do chwili obecnej (tj. 2010). J. Cabral i J. Crespo (2012) przyjmują natomiast jeszcze bardziej szczegółowy podział, pomijając – podobnie jak P. Gibas – okres nieformalnego planowania. Wyróżniają oni zatem następujące cztery etapy: 1928-1968 (okres twardej dyktatury), 1968-1974 (okres prób liberalizacji), 1974-1986 (okres po rewolucji

demokratycznej i wejścia do wspólnoty europejskiej) oraz od 1986 do 2012 roku (okres reform legislacyjnych). Jeszcze inne podejście prezentuje I.J. Ramos (2017), która – pomimo podobnie czteroetapowego podziału – wyróżnia pierwszy okres dopiero od 1968 roku przez lata 70. XX wieku. Kolejny etap wskazuje od 1982 roku do 1989 roku, trzeci od 1990 roku do 1998 roku, zaś czwarty od 1999 roku.

W pierwszym omawianym przez C.N. Silvę okresie brak było formalnych ram prawnych dla miejskiego planowania przestrzennego. Władze publiczne nie posiadały dużych możliwości, a gminy nie posiadały również wystarczających środków finansowych. Próby regulacji ograniczały się głównie do dwóch największych miast: Lizbony i Porto (Silva 2008; Cavaco i in. 2021). Rozwój miast leżał w gestii prywatnych inicjatyw, tj. swego rodzaju planów sporządzanych i realizowanych przez prywatne podmioty dla małych obszarów. Działalność ta była kontrolowana przez gminy (Silva 2008).

Rozdział ten dotyczy historii systemu planistycznego w Portugalii – jego formalnych ram prawnych. Autorka, podobnie jak P. Gibas, J. Cabral i J. Crespo oraz I.J. Ramos, nie wyodrębnia zatem okresu nieformalnego planowania przestrzennego jako odrębnego etapu. Z uwagi na rewizję systemu planowania przestrzennego z 2014 roku, wyróżnia jednak jeszcze jeden etap i przyjmuje podział na następujące okresy:

- 1) okres dyktatury i *Estado Novo*, 1926-1974;
- 2) okres samorządu terytorialnego i integracji europejskiej, 1974-1997;
- 3) okres formalnego planowania przestrzennego, 1998-2013;
- 4) okres współczesny 2014-2018.

2.1.1. Okres dyktatury i Estado Novo (1926-1974)

Pierwszy etap to początki formalnego systemu planowania przestrzennego, które sięgają lat 30. XX wieku. To właśnie w tych latach zaczęło się rozwijać planowanie regionalne i urbanistyka (Newman, Thornley 1996; Silva 2008; Oliveira, Breda-Vázquez 2011). W etapie tym C.N. Silva (2008) wyróżnia dwa okresy: przed II wojną światową oraz po II wojnie światowej.

Wraz z wprowadzeniem reżimu dyktatorskiego w 1926 roku, nowy minister robót publicznych – D. Pacheto – rozpoczął reformę strukturalną ram prawnych, które regulowały rozwój miast. Miał on zatem istotny wkład w historię planowania przestrzennego i urbanistyki w Portugalii (Campos, Ferrão 2015; Cunha i in. 2020). Za początek formalnego planowania wskazuje się tu rok 1934, kiedy uchwalony został Decreto-Lei n.º 24802 (Carter,

Silva 2001; Silva 2008). Dekret ten zobowiązywał jednostki o liczbie ludności powyżej 2,5 tys. mieszkańców oraz wyznaczone przez rząd ośrodki miejskie o specjalnym znaczeniu (np. turystycznym czy historycznym) do opracowywania ogólnych planów urbanizacji (port. *planos gerais de urbanização*) (Decreto-Lei n.º 24802). Plany te dotyczyły zatem tylko obszarów miejskich i obejmowały małą liczbę gmin (Oliveira, Breda-Vázquez 2011). Wskazywały tereny zabudowane, tereny przeznaczone do urbanizacji oraz sieć komunikacyjną (Decreto-Lei n.º 24802). Głównym celem tych planów była próba kontroli rozwoju miast, tj. uregulowanie rozbudowy osiedli miejskich w kontekście nasilającej się urbanizacji i równoczesnym niedoborze mieszkań (Rosa Pires 2005; Cavaco i in. 2021).

Kolejnym krokiem było uchwalenie w 1944 roku Decreto-Lei n.º 33921 (Newman, Thornley 1996; Carter, Silva 2001). Chociaż jego celem był taki rozwój miejscowości, który przyniósłby maksymalne korzyści dla ich mieszkańców, to w rzeczywistości jego skuteczność była niska. Skupiano się bowiem głównie na rozmieszczeniu budynków oraz obiektów użyteczności publiczności (Carter, Silva 2001).

Chociaż działalność D. Pacheto określana jest przez V. Campos i J. Ferrão (2015) jako „złota dekada”, należy pamiętać, że do rewolucji z 1974 roku efektywna administracja lokalna nie była możliwa z uwagi na wysoko scentralizowane rządy (Carter, Silva 2001). Za politykę przestrzenną na poziomie gminnym w dużej mierze odpowiadał szczebel krajowy (Cavaco i in. 2021). Przygotowano stosunkowo mało planów, które ponadto nie zostały zaakceptowane przez rząd centralny, a w konsekwencji nie były możliwe do zrealizowania (Silva 2008). Głównym mechanizmem, który pozwalał państwu wdrażać pewne założenia planistyczne, był obowiązkowy wykup gruntów przez gminy w celu realizacji inwestycji publicznych (Cavaco i in. 2021). Skuteczność systemu podważały wprowadzone w 1946 roku przepisy, które umożliwiały gminom podejmowanie działań także na podstawie projektu planu. Projekty te stały się niemal normą w całym kraju, a formalne plany były przygotowywane tylko wówczas, kiedy było to wymagane przez władze centralną (Carter, Silva 2001; Cavaco i in. 2021).

Pomimo centralistycznej władzy, znaczącą rolę odgrywali również deweloperzy (Cunha i in. 2020). Po nieoczekiwanej śmierci D. Pacheto w 1943 roku widoczne stało się odwracanie jego reform. Presja prywatnych interesów stopniowo stawała się bardziej widoczna (Campos, Ferrão 2015; Cunha i in. 2020). Po II wojnie światowej widoczne było ożywienie gospodarcze i rosnące potrzeby mieszkaniowe ludności (Cavaco i in. 2021). O ile do 1965 roku tereny przeznaczone pod rozwój zabudowy miejskiej ustalane były wyłącznie

przez władzę publiczną, to nowe przepisy pozwalały na określanie tych terenów również sektorowi prywatnemu. Deweloperzy mogli prowadzić działania urbanizacyjne w oparciu nie o plany sporządzane przez administrację publiczną, a o sporządzone przez nich samych projekty urbanizacyjne (Carter, Silva 2001; Campos, Ferrão 2015).

Regulacje prawne z lat 60. XX wieku umożliwiły zatem deweloperom na chaotyczny rozwój obszarów zurbanizowanych, które nie musiały graniczyć z już istniejącymi. Mogły zatem *de facto* powstawać w dowolnie wybranym przez dewelopera miejscu, gdzie brakowało udogodnień miejskich czy transportu publicznego, które to nie były w gestii inwestora prywatnego. Skutkowało to ogromnymi kosztami w przyszłości dla gmin (Carter, Silva 2001).

Na początku lat 70. XX wieku przyjęto nowe ustawodawstwo dotyczące planowania: Decreto-Lei n.º 576/70 oraz Decreto-Lei n.º 560/71. Gminy mogły przygotowywać plany urbanistyczne, port. *plano de urbanização* (ogólne, PGU lub częściowe, PPU) oraz plany szczegółowe, port. *plano de pormenor* (Decreto-Lei n.º 560/71). Odnosiły się one jednak tylko do istniejących terenów zurbanizowanych i proponowały ich ciągły (graniczący z istniejącymi) rozwój przestrzenny (Carter, Silva 2001). Działania urbanizacyjne mogły być zatem prowadzone przez deweloperów na terenach nieobjętych planami urbanizacji, często na obszarach wiejskich, gdzie gminy nie mogły sporządzać planów (Campos, Ferrão 2015). Gminy nie mogły bowiem prowadzić działań planistycznych poza terenami objętymi tymi planami, co w konsekwencji prowadziło do rozległego i nieskoordynowanego rozwoju przestrzennego oraz braku planowania perspektywicznego (Carter, Silva 2001).

W skrajnych przypadkach budowa odbywała się bez uzyskania licencji (pozwoleń na budowę) (Campos, Ferrão 2015). Pojawił się problem powstawania tzw. *clandestinos*, czyli mieszkań poza wyznaczonymi terenami miejskimi, budowanych w nielegalnych, „tajnych” dzielnicach. Tereny te pozwalały osobom o niższych dochodach posiadać własne domy. Chociaż najczęściej własność działki była legalna, to dzielnice te pozbawione były infrastruktury a także wspomnianych pozwoleń na budowę. Prace budowlane odbywały się zatem „potajemnie” (Carter, Silva 2001).

Poza planowaniem na poziomie gmin, w okresie tym pojawiły się również próby planowania w skali ponadlokalnej. Początkowo skala ta dotyczyła głównie obszarów metropolitalnych, a także Algarve. Prace nad pierwszym planem, który dotyczył obszaru większego niż gmina, rozpoczęto w 1959 roku i opracowano w 1964 roku dla regionu Lizbony. Rok później powstał projekt planu dla Algarve. Plany dotyczyły również regionu

Porto, północno-zachodniej Portugalii oraz Ria de Aveiro (Silva 2008; Cavaco i in. 2021). Projekty planów dla tych obszarów nie zostały jednak zatwierdzone (Campos, Ferrão 2015; Cavaco i in. 2021). Pierwszym oficjalnym krokiem dotyczącym poziomu ponadgminnego było utworzenie sześciu regionów planistycznych⁴⁸, z czego cztery znajdowały się na terytorium kontynentalnej Portugalii. Do ich zadań należało między innymi opracowanie planów rozwoju regionalnego (Cavaco i in. 2021).

Sam system planowania przestrzennego aż do 1971 roku nie uwzględniał jednak planowania na poziomie regionalnym. Dopiero wówczas wprowadzono nowy typ planów – ogólny plan urbanizacji obszarów terytorialnych, port. *Plano Geral de Urbanização de Áreas Territoriais* (PGUAT) – które miały dotyczyć m.in. obszarów dużych, krajowych projektów inwestycyjnych. Miały one obejmować kilka ośrodków miejskich wraz z otaczającymi je terenami wiejskimi (Silva 2008). Za opracowywanie tych planów odpowiedzialna była wyłącznie administracja centralna (Campos, Ferrão 2015). Nie zostały jednak zatwierdzone ani wdrożone (Silva 2008).

Planowanie przestrzenne w tym etapie nie mogło być zatem efektywne z kilku powodów. Po pierwsze, widoczna wówczas centralizacja i zależność gmin od rządów centralnych sprawiła, że uchwalono dosyć mało planów. Nawet stolica kraju do końca okresu dyktatury nie posiadała zaakceptowanego planu dla całego jej terytorium, a drugie istotne miasto – Porto – uchwaliło plan dopiero w 1964 roku (C. N. Silva 2008). Ponadto, plany te nie obejmowały swoim zasięgiem całego obszaru gminy. Po drugie, silna rola sektora prywatnego po II wojnie światowej aż do końca reżimu, a także ograniczone możliwości finansowe i techniczne, z jakimi borykały się gminy, jak i wspomniane ograniczenie planowania przestrzennego tylko do istniejących obszarów zurbanizowanych nie pozwalały na prowadzenie spójnej polityki przestrzennej. Po trzecie – planowanie przestrzenne nie uwzględniało wówczas planowania na poziomie regionalnym, a próby jego stworzenia nie przyniosły efektów. Generowało to problemy zwłaszcza na terenie obszarów metropolitalnych Lizbony i Porto.

2.1.2. Okres samorządu terytorialnego i integracji europejskiej, 1974-1997

Drugi etap, który rozpoczął się po „rewolucji goździków”, przyniósł kilka istotnych zmian. Po pierwsze, planowanie przestrzenne zostało wpisane do Konstytucji jako

⁴⁸ Zob. Rozdział III Uwarunkowania krajowe, 2. Portugalia, 2.2. Struktura podziału administracyjnego.

podstawowy obowiązek państwa (Silveira, Pereira 2018; Cunha i in. 2020; Cavaco i in. 2021). Po drugie, okres ten to etap przejścia do ustroju demokratycznego i samorządów lokalnych, w którym gminy stały się najważniejszą po rządzie centralnym jednostką terytorialną. Po trzecie, był to okres integracji europejskiej (Silva 2008, 2017; Cunha i in. 2020). Wreszcie, po czwarte, wprowadzone w tym okresie zmiany były kluczowe dla systemu planowania przestrzennego i rozwoju miast:

- utworzono Generalną Dyрекcję ds. Planowania Przestrzennego, port. *Direção-Geral do Território* (dalej: DGT);
- planowanie przestrzennego zostało powiązane z polityką środowiskową oraz planowaniem krajobrazu;
- do instrumentów planowania przestrzennego włączono plany regionalne;
- gminy uzyskały możliwość opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego (por. Campos, Ferrão 2015; Cavaco i in. 2021).

Jedną z pierwszych zmian w tym okresie było wejście w życie 1976 roku nowej ustawy o polityce gruntowej, której celem było między innymi zapewnienie państwu mechanizmów pozwalających na wspieranie rozwoju polityki rozwoju miejskiego oraz mieszkaniowej. Efektywność nowych rozwiązań była jednak niska. Wynikało to między innymi z problemów finansowych gmin oraz dużej biurokracji, w której wciąż widoczna była centralizacja. Kolejne zmiany pojawiły się dopiero początkiem lat 80. XX wieku (Cavaco i in. 2021).

Wspomniany wcześniej problem powstawania *clandestinos*, który nasilał się od 1959 roku, widoczny był aż do 1982 roku (Carter, Silva 2001; Cunha i in. 2020). Dopiero wtedy przyjęto nowy rodzaj planów – plany ogólne, port. *plano director municipal* (PDM) (Rosa Pires 2005; Fernandes, Ramos 2007; Silva 2008; Campos, Ferrão 2015). Były one przygotowywane i, co istotne, zatwierdzane przez gminy. Jeśli gmina posiadała ratyfikowany PDM, mogła również zatwierdzać w drodze uchwały ogólne lub częściowe plany urbanizacji (port. *planos gerais/parciais de urbanização*) oraz plany szczegółowe (port. *planos de pormenor*) (Decreto-Lei n.º 208/82; Carter i Silva 2001; Rosa Pires 2005). Nowe przepisy uwzględniały również niejako poziom ponadlokalny. Przepisy te pozwalały bowiem dwóm lub więcej gminom sporządzić międzygminny plan ogólny (port. *plano director intermunicipal*) (PDIM) (Decreto-Lei n.º 208/82 de 26 de Maio). PDM stały się jednak najbardziej znaczącym instrumentem w portugalskim systemie planowania przestrzennego (Oliveira, Breda-Vázquez 2011).

Plany ogólne były pierwszym instrumentem, który obejmował całe terytorium gmin – zarówno obszary miejskie jak i wiejskie (Carter, Silva 2001; Rosa Pires 2005; Cardoso, Breda-Vázquez 2007; Silva 2008; Botequilha-Leitão 2009; Campos, Ferrão 2015; Cidre 2015) – wskazując nie tylko ramy zagospodarowania przestrzennego, ale również elementy planowania ekonomicznego i społecznego. Propozycje przyszłego kształtu gminy opierały się bowiem na strategii społeczno-gospodarczej. Pozwalało to zatem gminom przygotować ogólną wizję rozwoju dla swojego obszaru (Cardoso, Breda-Vázquez 2007; Silva 2008; Cavaco i in. 2021) w konkretnej perspektywie czasowej. Plany te nie były bowiem bezterminowe – obowiązywały nie krócej niż 5 i nie dłużej niż 12 lat. W przypadku braku odmiennych przepisów, pozostawały one w mocy do czasu ich zmiany lub zastąpienia (Decreto-Lei n.º 208/82).

PDM miał również zawierać harmonogram wraz z orientacyjnymi głównymi etapami głównych robót publicznych (Decreto-Lei n.º 208/82). Sama procedura sporządzania planu nie była jednak efektywna (Oliveira, Breda-Vázquez 2011 za: Rosa Pires 2001). Chociaż wprowadzono również partycypację publiczną (Cardoso, Breda-Vázquez 2007), wciąż widoczny był udział administracji centralnej, która w pewnych kwestiach miała obowiązek zaopiniować plan. Z uwagi na brak terminu na wydanie takiej opinii, widoczne były często opóźnienia w przygotowywaniu PDM. Obowiązkowe stało się również przedstawienie planu finansowego dla wszystkich propozycji planu, co poskutkowało ukończeniem tylko kilku PDM. Ograniczenia finansowe, jak również niewystarczające możliwości techniczne gmin do spełnienia presji społecznych dotyczących poprawy podstawowej infrastruktury, odsunęły planowanie przestrzenne na dalszy plan (Decreto-Lei n.º 208/82; Rosa Pires 2005; Silva 2008).

Dalszą zmianą w systemie planowania przestrzennego było włączenie do niego poziomu regionalnego. Rok po wprowadzeniu do systemu planowania przestrzennego PDM, w 1983 roku, zatwierdzono regionalne plany zagospodarowania przestrzennego, port. *planos regionais de ordenamento do território* (PROT) (Reigado 2000; Fernandes, Ramos 2007; Cunha i in. 2020; Cavaco i in. 2021), które były wiążące zarówno dla podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Zatwierdzane były one przez rząd centralny (Decreto-Lei 338/83). Jak wskazują Carter i Silva (2001), celem tworzenia PROT nie było pokrycie nimi całego kraju. Plany te nie musiały pokrywać się z granicami regionów. Można było sporządzić je dla obszarów, które wykazywały podobne uwarunkowania, na przykład

ekologiczne lub gospodarcze, bądź też wykazywały podobne interesy lub problemy (Decreto-Lei n.º 176-A/88). Mogły dotyczyć zatem nawet tylko dwóch gmin (Ramos 2017).

Jak już wspomniano, kolejną istotną zmianą, jaka widoczna była w tym okresie, było podkreślenie znaczenia kwestii środowiskowych w planowaniu przestrzennym. Widoczne było to zwłaszcza we wdrożeniu początkiem lat 80. dwóch nowych instrumentów prawnych – krajowej rezerwy ekologicznej, port. *Reserva Ecológica Nacional* (dalej: RAN) oraz krajowej rezerwy rolnej, port. *Reserva Agrícola Nacional* (dalej: REN). Stanowiło to odpowiedź na widoczne negatywne skutki chaotycznej urbanizacji (Fernandes, Ramos 2007; Campos, Ferrão 2015; Padeiro 2016; Cavaco i in. 2021). Zarówno RAN jak i REN musiały zostać wskazane w planach ogólnych oraz planach urbanizacji (Decreto-Lei n.º 451/82; Decreto-Lei n.º 321/83). Razem z planem ogólnym stanowić miały wspólnie podstawowe instrumenty zarządzaniem terytorium Portugalii. Często jednak były one postrzegane negatywnie – bardziej jako przeszkoda w rozwoju, aniżeli instrumenty służące ochronie zasobów i ograniczaniu rozlewania się miast (I. J. Ramos 2017).

RAN i REN miały znaczenie strategiczne (Cavaco i in. 2021). Pierwszy z nich, przyjęty w 1982 roku, miał służyć zachowaniu najlepszych gleb na cele rolnicze. Na terenach RAN zakazano wszelkich działań, w tym budowy budynków czy tras komunikacyjnych, niszczących potencjał najlepszych gleb. Ustawa dopuszczała jednak pewne wyjątki. Wśród nich wskazano m.in. budowę szlaków komunikacyjnych, jeśli nie istniała inna, korzystna ekonomicznie perspektywa, a także możliwość osiedlania się rolników pod warunkiem udowodnionych korzyści dla rolnictwa. Wśród wyjątków znajduje się również dopuszczenie ekspansji miast na terenach objętych RAN, jeśli tereny te są wskazane w PDM lub PU (Decreto-Lei n.º 451/82).

Drugi, utworzony w 1983 roku, miał natomiast na celu ochronę naturalnych ekosystemów i siedlisk. W skład REN wchodziły ekosystemy przybrzeżne, w tym m.in. plaże, klify i ujścia rzek, a także ekosystemy śródlądowe, jak np. zbiorniki wodne, obszary o wysokiej infiltracji, czy też skarpy o dużym nachyleniu. Podobnie jak w przypadku RAN na terenie objętym REN zakazane zostały działalności ograniczające lub niszczące jego funkcje i potencjał (Decreto-Lei n.º 321/83). Oba te instrumenty istotnie wpłynęły na rozrastanie się miast, zwłaszcza w kontekście inicjatywy prywatnej (Padeiro 2016; Cavaco i in. 2021).

Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego wskazywały ogólne kryteria i normy użytkowania terenów. Zawierały również zasady odnoszące się do zasobów

naturalnych i wartości kulturowych. Musiały uwzględniać bowiem REN oraz RAN, a także walory turystyczno-rekreacyjne. Ponadto w PROT należało określić również system osadniczy wraz z hierarchią ośrodków miejskich i ich kierunkami rozwoju oraz infrastrukturę transportową o znaczeniu krajowym i regionalnym. Plany regionalne miały także wskazywać lokalizację kluczowych obszarów działalności gospodarczej, w tym przemysłu (Decreto-Lei n.º 176-A/88).

Nie bez echa pozostała akcesja Portugalii do Unii Europejskiej. Jak wskazują Oliveira i Breda-Vázquez (2011), to właśnie po wstąpieniu do wspólnoty widoczne stały się główne zmiany w planowaniu przestrzennym. Lata 90. stały się niejako punktem zwrotnym w planowaniu przestrzennym w Portugalii (Ferrão 2019). Chociaż, jak już wspomniano, w Konstytucji z 1976 roku wskazano wspieranie przez państwo planowania przestrzennego wraz z poprawą jakości życia mieszkańców, to dopiero po 1986 roku cele te stały się spójne. Wpłynęły na to bez wątpienia fundusze strukturalne Unii Europejskiej (Silveira, Pereira 2018), a także dokumenty europejskie, takie jak Agendy Terytorialne i Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (dalej: ESDP) (Ferrão 2019; Cunha i in. 2020; Cavaco i in. 2021).

Wraz z integracją europejską i rozwojem gospodarczym widoczne stały się nowe problemy miejskie. Zapoczątkowało to drugą rewizję systemu (C. N. Silva 2008). Ważne zmiany w instrumentach planowania przestrzennego nastąpiły w 1990 roku. Uregulowane zostało wówczas planowanie na poziomie gminnym (Cidre 2015; Cunha i in. 2020), zbierając w jedną całość wszystkie ustanowione wcześniej różnymi ustawami dokumenty (Carter, Silva 2001). Zgodnie z nowym ustawodawstwem, bardziej elastycznym niż przepisy z 1982 roku (Silva 2008), na poziomie gminnym obowiązywać miały zatem trzy rodzaje planów: plany ogólne, plany urbanizacji, port. *planos de urbanização* (dalej: PU) oraz plany szczegółowe, port. *planos de pormenor* (dalej: PP)⁴⁹ (Decreto-Lei 69/90). Ustawa ta nie przewidywała jednak wprowadzonych w 1982 roku PDIM.

Chociaż plany ogólne wprowadzono do ustawodawstwa w latach 80. XX wieku, to dopiero ramy prawne z 1990 roku pozwoliły na powszechne przygotowanie planów tzw. „1. generacji”. Zawartość PDM została bowiem uproszczona do aspektów przestrzennych, kosztem kwestii strategicznych i społeczno-gospodarczych (Oliveira, Breda-Vázquez 2011 za: Rosa Pires 2001; Grave, Pereira 2016; Cavaco i in. 2021). Określał on przede wszystkim

⁴⁹ PU oraz PP bazowały na ramach prawnych z lat 70., jednak w 1990 roku zostały znowelizowane i przeorganizowane (por. C. N. Silva 2008).

strukturę przestrzenną całej gminy, wraz z klasyfikacją gruntów oraz wskaźnikami urbanistycznymi. Plan urbanizacji opracowywany był dla istniejących i planowanych obszarów miejskich jako plan strefowy. Wskazywał on m.in. ogólną koncepcję struktury urbanistycznej, parametry urbanistyczne, czy też schematyczną koncepcję sieci drogowej i głównej infrastruktury. PP natomiast był bardziej szczegółowym planem, zawierającym m.in. rysunki architektoniczne. Określał np. charakterystykę fasad budynków czy też projekt przestrzeni otwartych (Decreto-Lei 69/90). Plany te miały zatem przede wszystkim regulacyjny charakter (Cavaco i in. 2021).

Plany gminne miały charakter przepisów administracyjnych. Co istotne, zawierały również harmonogramy realizacji oraz plany finansowe, przy czym dla PDM były one jednak opcjonalne (Decreto-Lei 69/90). Ułatwiona została także procedura sporządzania PDM (Oliveira i Breda-Vázquez 2011 za: Rosa Pires 2001). Plany gminne przygotowywane i zatwierdzane były przez gminy, po czym ratyfikowane przez władze państwowe (Decreto-Lei 69/90).

Zmiana przepisów dotyczących procedury była pośrednio związana z członkostwem Portugalii w Unii Europejskiej (Oliveira i Breda-Vázquez 2011 za: Rosa Pires 2001). PDM stał się niejako obowiązkowym dokumentem dla gmin. Jeśli bowiem w gminie nie obowiązywał skuteczny plan ogólny, miała ona wówczas trudności z ubieganiem się o europejskie fundusze strukturalne (Fernandes, Ramos 2007; Botequilha-Leitão 2009; Grave, Pereira 2016; Medeiros 2019b; Cavaco i in. 2021).

Jak wskazuje C.N. Silva (2008), po wprowadzeniu nowych przepisów widoczna stała się zatem polityka „kija i marchewki” prowadzona przez rząd centralny. Z jednej strony, aby gminy mogły korzystać z unijnych środków funduszy strukturalnych, do końca 1991 roku musiały mieć zatwierdzony i ratyfikowany przez rząd PDM (wspomniany „kij”). Co więcej, jako „marchewka”, gminy mogły się również starać o wsparcie finansowe z narodowego, wprowadzonego w 1994 roku, programu PROSIURB (port. *Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDM*), który miał za zadanie wspierać realizację PDM. O skali tej polityki świadczy liczba ratyfikowanych planów przez rząd: do 1990 roku tylko 4 gminy posiadały ratyfikowany PDM (dodatkowo 3 gminy zatwierdziły PDM na podstawie milczącej zgody). Trzy lata później było to 11 gmin, zaś pod koniec lat 90. większość kraju była już pokryta zatwierdzonymi planami (Rosa Pires 2005; Silva 2008; Oliveira, Breda-Vázquez 2011 za: Rosa Pires 2001).

W 1995 roku uregulowano kwestię specjalnych planów zagospodarowania przestrzennego, port. *planos especiais de ordenamento do território* (dalej: PEOT) (Cunha i in. 2020). Mogły one być sporządzane z pośredniej lub bezpośredniej inicjatywy administracji centralnej i miały charakter przepisów administracyjnych. Zapisy PEOT były wiążące dla wszystkich podmiotów – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Musiały być zatem uwzględnione w planach, programach i projektach krajowych, regionalnych oraz gminnych. Do rodzajów PEOT zaliczono: plany urządzenia lasu, plany zagospodarowania obszarów chronionych, plany ochrony dziedzictwa kulturowego, zintegrowane plany mieszkaniowe, plany zagospodarowania publicznych zbiorników wodnych, plany zagospodarowania i rozbudowy portu oraz plany zagospodarowania strefy przybrzeżnej (Decreto-Lei n.º 151/95). Dotyczyły one zatem terenów wrażliwych ekologicznie (Cunha i in. 2020).

Nie wszystkie wprowadzone w latach 90. zmiany były pozytywne – PDM jawił się bardziej jako zwykły plan strefowy, którego szczegółowość nie do końca odpowiadała skali jego opracowania. Były to plany wręcz przypominające plany urbanizacyjne, co powodowało duże trudności implementacyjne. Brakowało także w ówczesnych regulacjach prawnych wytycznych odnośnie treści PDM, co skutkowało powstawaniem zróżnicowanych planów – jednych bardzo ogólnych, a drugich zbyt szczegółowych (Carter, Silva 2001). Co więcej, chociaż gminy odpowiadały za sporządzanie planów ogólnych i ich zatwierdzanie, to jednak rząd centralny wciąż posiadał istotną rolę. Aby zatwierdzić PDM konieczna była bowiem ratyfikacja przez władze państwowe (Cavaco i in. 2021).

2.1.3. Okres formalnego planowania przestrzennego, 1998-2013

Kluczowy w historii planowania przestrzennego w Portugalii był 1998 rok. Chociaż ustawa o polityce zagospodarowania przestrzennego i urbanistyki (dalej: LBPOTU) (Lei n.º 48/98) nie wprowadziła radykalnych zmian w samych planach, bazując na wcześniejszych ramach prawnych, to wprowadziła jednak w nich pewne nowe rozwiązania. Zdefiniowano wówczas instrumenty wdrażania planów, wprowadzono ich ewaluację oraz mechanizm służący bilansowaniu korzyści i kosztów związanych z urbanizacją. LBPOTU rozpoczęła również „2. generację” PDM (Silva 2008; Grave, Pereira 2016). Bez wątpienia na nowe ramy prawne miała wpływ wspomniana już ESDP, która dawała państwom członkowskim możliwość rozwinięcia niejako nowej kultury planowania przestrzennego (Ferrão 2010).

LBPOTU usystematyzowała w jednej ustawie system planowania przestrzennego. Nie wskazywała ona bowiem tylko planów sporządzanych na poziomie lokalnym, ale na wszystkich poziomach określając również charakter, zawartość i hierarchię poszczególnych dokumentów (Fernandes, Ramos 2007; Cabral, Crespo 2012; Ramos 2017). System planowania przestrzennego został zatem oparty na trzech poziomach: krajowym, regionalnym oraz gminnym. Parafie nie zostały wyposażone w samodzielne kompetencje planistyczne. Na poziomie krajowym ustalano ramy oraz wytyczne, które niższe jednostki (regiony, miasta) musiały uwzględniać przy zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem poziom regionalny musiał być zgodny z poziomem krajowym i wskazywać wytyczne dla miast, które to prowadziły politykę zgodnie z wytycznymi regionów oraz kraju. Wzmocniona została zatem hierarchiczność instrumentów. Wśród nich wskazano wówczas nowy dokument – krajowy program polityki zagospodarowania przestrzennego, port. *programa nacional da política de ordenamento do território* (dalej: PNPOT). W LBPOTU wskazano również plany sektorowe (port. *planos sectoriais*, dalej: PS)⁵⁰, rozszerzające wytyczne określone w PNPOT, i zrekonfigurowane plany specjalne (PEOT). PROT z planu o charakterze przestrzennym stał się planem strategicznym. Na poziomie gminnym pozostawiono PDM, PU oraz PP i ponownie wprowadzono plany na poziomie międzygminnym, które, jak już wspomniano, pojawiły się w ustawodawstwie w 1982 roku w formie PDIM, ale w 1990 roku zostały wyłączone z systemu planowania przestrzennego. Zgodnie z LBPOTU istniała możliwość sporządzenia międzygminnego planu zagospodarowania przestrzennego (port. *plano intermunicipal de ordenamento do território*) (dalej: PIMOT) (Lei n.º 48/98; Carter, Silva 2001; Silva 2008; Gibas 2010; Oliveira, Breda-Vázquez 2011; Cavaco i in. 2021). Instrumenty te zostały zatwierdzone w 1999 roku dekretem z mocą ustawy nr 380/99 (dalej: RJIGT), regulując jednocześnie procedury oraz szczegóły techniczne i zawartość dokumentów (Decreto-Lei n.º 380/99; Carter, Silva 2001; Cardoso, Breda-Vázquez 2007; Cunha i in. 2020).

Wspomniane regulacje prawne sprawiły, że planowanie przestrzenne w Portugalii po raz pierwszy stało się autonomiczną gałęzią polityki publicznej (Cunha i in. 2020; Cavaco i in. 2021; Gaidex i in. 2021). Nadal widoczna była jednak silna centralizacja. Państwo odgrywało bowiem istotną rolę na różnych etapach procedury, czy to poprzez opracowanie

⁵⁰ Plany sektorowe wprowadzone zostały już wcześniej, ale nie stanowiły one części formalnego systemu planowania przestrzennego (por. C. Oliveira i Breda-Vázquez 2011).

PNPOT, PROT⁵¹, planów specjalnych i sektorowych, czy też ratyfikację planów (PROT, PIMOT, PDM). W przypadku PU oraz PP ich ratyfikacja przez władze państwowe była konieczna tylko wówczas, gdy nie były one zgodne z PDM⁵² lub gdy PDM nie był efektywny (Lei n.º 48/98).

Był to pierwszy okres, kiedy to na system planowania przestrzennego składało się zarówno planowanie struktury (ang. *land use planning*), jak i planowanie strategiczne (Silva 2008; Oliveira, Breda-Vázquez 2011). Rozróżniono instrumenty rozwoju terytorialnego (port. *instrumentos de desenvolvimento territorial*) o charakterze strategicznym (PNPOT, PROT, PIMOT) od instrumentów planowania terytorialnego (port. *instrumentos de planeamento territorial*) mającego charakter regulacyjny (PDM, PU, PP) i wskazano na ich wzajemne powiązanie: te drugie powinny realizować kierunki wskazane w pierwszych (art. 8, art. 9 LBPOTU). Pozwoliło to zatem na powiązanie planowania przestrzennego z rozwojem strategicznym (Silveira, Pereira 2018; Cunha i in. 2020). Należy tu również podkreślić, że PDM niejako łączył oba te instrumenty – stanowił jednocześnie dokument strategiczny, jak i przestrzenny (Oliveira, Breda-Vázquez 2011).

Istotne znaczenie nabrała również kwestia monitoringu prowadzonej polityki przestrzennej. LBPOTU wskazała bowiem obowiązek składania co dwa lata raportu o stanie planowania przestrzennego (port. *Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território*). Raporty te dotyczyły każdego z poziomów planistycznych – od gminnego, poprzez regionalny aż po krajowy. Raporty gminne uwzględniały również ocenę potrzeby rewizji lub zmiany planów obowiązujących na ich terytorium (art. 28 LBPOTU). Ustanowiono również krajowe obserwatorium – odpowiedzialne między innymi za analizy statystyczne i okresowe sprawozdania – oraz Krajowy System Informacji Terytorialnej (port. *Sistema Nacional de Informação Territorial*, dalej: SNIT) gwarantujący publiczny dostęp do wszystkich instrumentów planistycznych (Decreto-Lei n.º 380/99; Gibas 2010; Ferrão, Mourato 2011; Medeiros 2019b).

Na poziomie krajowym, jak już wspomniano, ustalono trzy typy instrumentów: plany sektorowe, plany specjalne i PNPOT. Poszczególne plany sektorowe definiowały zasady różnych polityk prowadzonych przez państwo (w tym m.in. dotyczących mieszkalnictwa, transportu i komunikacji), ukierunkowując ich realizację na terenie całego kraju na

⁵¹ Do czasu ustanowienia regionów administracyjnych ro rząd centralny odpowiadał za sporządzanie i zatwierdzanie PROT (art. 31 LBPOTU).

⁵² W przypadku PP ratyfikacja była obowiązkowa również przy braku zgodności z PU (art. 20 LBPOTU).

zrównoważony rozkład przestrzenny. PS mogły dotyczyć również decyzji odnoszących się do dużych inwestycji publicznych. Plany specjalne natomiast regulowały kwestie planowania przestrzennego na obszarach wrażliwych, o istotnym znaczeniu przyrodniczym, jak regiony przybrzeżne czy obszary chronione (Decreto-Lei n.º 380/99; Carter, Silva 2001; Cardoso, Breda-Vázquez 2007; Botequilha-Leitão 2009; Gibas 2010; Oliveira, Breda-Vázquez 2011; Carvalho 2012).

PNPOT nakreślał długoterminową wizję strategiczną (Silveira, Pereira 2018) określając przy tym cele planowania przestrzennego (Oliveira, Breda-Vázquez 2011). Wskazywał bowiem jednolite ramy dla przedsięwzięć rozwojowych i planistycznych (Cardoso, Breda-Vázquez 2007). Pierwszy PNPOT, który stał się instrumentem koordynującym, zatwierdzono dopiero w 2007 roku ustawą nr 58/2007, zatem 9 lat po uchwaleniu LBPOTU. Miał on obowiązywać przez okres 10 lat (Ferrão 2019). W PNPOT zidentyfikowane zostały dwadzieścia cztery problemy dla portugalskiego planowania przestrzennego, jak np. nieuporządkowana ekspansja zabudowy miejskiej, czy degradacja terenów mieszkalnych położonych zarówno w historycznych centrach miast, jak i na peryferiach (PNPOT 2007).

Następnie wskazano opcje modelu terytorialnego Portugalii, w tym między innymi wzmocnienie policentrycznego systemu miejskiego, kształtowanie subregionalnych systemów miejskich jako regionalnych biegunów konkurencyjności oraz zwiększenie powiązań ośrodków miejskich z obszarami wiejskimi. Podkreślono również znaczenie wzmocnienia roli regionu metropolitalnego Lizbony, północno-zachodniej aglomeracji miejsko-przemysłowej (wokół Porto), obszaru Leiria-Coimbra-Aveiro-Viseu oraz cennych (o znaczeniu międzynarodowym) obszarów turystycznych (Algarve) (PNPOT 2007). Model terytorialny definiował łuki i układy metropolitalne oraz systemy miejskie. Widoczne były tu zatem niejako regiony funkcjonalne (Ferrão i in. 2012).

Na poziomie krajowym widoczne było nawiązanie do wspomnianej już europejskiej polityki planowania przestrzennego (Giannakourou 2005). PNPOT przedstawiał model terytorialny – zarówno kontynentalnej, jak i wyspiarskiej części kraju – oparty na policentrycznym modelu rozwoju podkreślanym w ESDP. Program działań został opracowany na lata 2007-2013, a więc na okres trwania perspektywy finansowej UE (Carvalho 2012; Medeiros 2014, 2019b; Cavaco i in. 2021). PNPOT miał być również instrumentem współpracy z innymi członkami UE. Współpraca ta dotyczyć miała organizacji terytorium UE (art. 26 Decreto-Lei n.º 380/99).

PNPOT wskazywał sześć celów strategicznych. Wśród nich podkreślono między innymi dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe Portugalii, policentryczny rozwój kraju, powszechny dostęp do usług publicznych oraz wzmocnienie jakości i – co istotne – skuteczności zarządzania terytorialnego. Cele te zostały rozwinięte w 36 celów szczegółowych. Dotyczyły one np. określenia i wdrożenia polityki zintegrowanego planowania i zarządzania strefą przybrzeżną, przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy, promowania rozwoju obszarów wiejskich w tym tych najbardziej wyludnionych czy promowania partycypacji społecznej. Do każdego z celów wskazano również priorytetowe działania wraz z czasem ich realizacji. Ponadto określone zostały również wytyczne do poszczególnych instrumentów zarządzania terytorialnego („PNPOT: Programa de Acção” 2006).

Wraz z zatwierdzeniem PNPOT, w całym kraju zaczęły powstawać PROT (Campos, Ferrão 2015; Cunha i in. 2020; Cavaco i in. 2021), które stały się kluczowym instrumentem wspierającym realizację programu rozwoju kraju (Marques i in. 2019). PROT pozwalał bowiem na dostosowanie wytycznych krajowych do uwarunkowań regionalnych, spajając rozwój z planowaniem przestrzennym. Stanowił również ramy dla planów gminnych i międzygminnych (Cardoso, Breda-Vázquez 2007; Oliveira, Breda-Vázquez 2011; Carvalho 2012; Campos, Ferrão 2015).

PROT miały zostać sporządzone dla każdego z regionów CCDR („PNPOT: Programa de Acção” 2006). Problemem na poziomie regionalnym stało się jednak formalne zatwierdzenie poszczególnych planów. PROT dla Regionu Północnego i Regionu Centralnego nie zostały przyjęte przez rząd, a rewizja przyjętego w 2002 roku PROT AM Lizbony nie została zakończona (Campos, Ferrão 2015; Cavaco i in. 2021). Pomimo braku formalnego zatwierdzenia stanowiły one jednak punkt odniesienia dla planowania przestrzennego w tych regionach (Marques i in. 2019). Nieefektywne okazało się również wprowadzenie fakultatywnych planów międzygminnych, które praktycznie nie powstawały⁵³ (Oliveira, Breda-Vázquez 2011), chociaż z założenia miały one zapewnić koordynację między poziomem regionalnym a gminnym (Carvalho 2012).

Chociaż na poziomie lokalnym sporządzenie PDM dla całego obszaru gminy było obowiązkowe (Cardoso, Breda-Vázquez 2007), co pozwalało na koordynację rozwoju gminy, również na tym poziomie widoczne były problemy. W założeniu ramy prawne

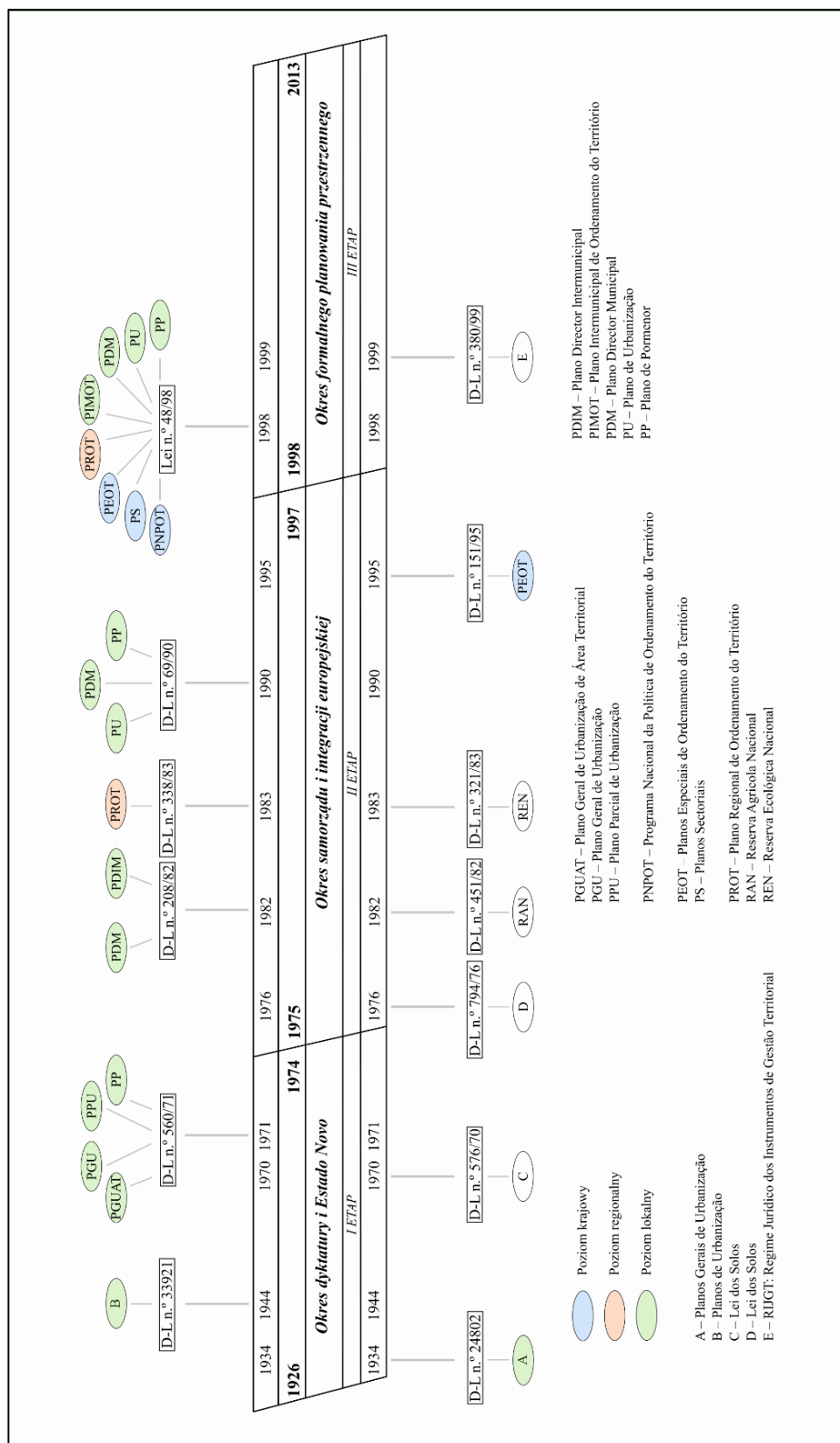
⁵³ Zatwierdzone zostały jedynie plany dla Alto Douro (2003) oraz Ria de Aveiro (2008) (Oliveira, Breda-Vázquez 2011).

z końca lat 90. miały służyć zmniejszeniu rozrostu miast i walce z wynikającej z tego rosnącej potrzeby na rozwój infrastruktury (Pereira 2018). W praktyce w PDM widoczna była nadpodaż terenów zaklasyfikowanych jako miejskie strefy zagospodarowania. Problem ten dotyczył zarówno terenów miejskich, jak i wiejskich. Skutkowało to zatem rozproszaniem zabudowy, zamiast zagęszczaniem miast (Pereira 2018; Cavaco i in. 2021).

Przyjęte pod koniec lat 90. ustawodawstwo podlegało modyfikacjom. Największe zmiany wprowadzono w 2003 (Decreto-Lei n.º 310/2003) oraz 2007 roku (Decreto-Lei n.º 316/2007). Pierwsza z nich wprowadziła zmiany w RJIGT w aspekcie procedury tworzenia gminnych planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmiany. Zmiany planów gminnych i planów specjalnych można było dokonać po 3 latach od wejścia ich w życie. W drodze wyjątku dopuszczono tu przede wszystkim możliwość zmiany planu z uwagi na interes publiczny nieuwzględniony w planie, a związany na przykład z budową potrzebnej infrastruktury, jak np. sieci wodociągowej czy infrastruktury drogowej, czy też w zakresie REN i RAN (Decreto-Lei n.º 310/2003).

Zmiany wprowadzone w 2007 roku dotyczyły między innymi ponownego uproszczenia procedur związanych z decentralizacją. Ratyfikacja przez administrację centralną PDM została ograniczona do przypadków, kiedy w trakcie przygotowywania planów ogólnych zostanie podniesiona kwestia ich zgodności z planami regionalnymi lub sektorowymi (Decreto-Lei n.º 316/2007). Rozszerzono także partycypację społeczną na poziomie gminnym (Cabral i Crespo 2012). Ryc. 21 przedstawia historyczny przegląd ram prawnych portugalskiego systemu planowania przestrzennego w latach 1926-2013.

W 2011 roku przerwano bowiem opracowywanie PROT z uwagi na, kolejną już, rewizję systemu planowania przestrzennego (Cunha i in. 2020). Pierwsza próba reformy była jednak nieudana i dopiero w latach 2014-2015 rewizji poddano zarówno ustawę ramową, jak i RJIGT (Cavaco i in. 2021), co zapoczątkowało ostatni – współczesny okres planowania przestrzennego w Portugalii (2014-2018) (omówiony szczegółowo w podrozdziale 2.2.).



Ryc. 21. Evolução do sistema de planeamento espacial em Portugal, 1926-2013

Źródło: opracowanie własne.

2.2. Okres współczesny (2014-2018)

Rewizja systemu planowania przestrzennego z lat 2014-2015 wynikała między innymi z potrzeby zahamowania wspomnianej wyżej pojawiającej się w planach ogólnych nadpodaży terenów, na których możliwy był rozwój zabudowy miejskiej. Skutkowało to z jednej strony stymulowaniem spekulacji nieruchomościami, z drugiej zaś – fragmentaryczną i rozproszoną zabudową. Aby ograniczyć rozrost miast, nowa ustawa podkreślała również znaczenie rewitalizacji obszarów miejskich, co miało stanowić alternatywę dla zupełnie nowych inwestycji typu *greenfield*. Zakładano zatem stworzenie harmonijnego systemu planowania przestrzennego – z jednej strony rozgraniczającego tereny wiejskie i miejskie, z drugiej zaś zachowującego niezbędną elastyczność związaną z rozwojem gospodarczym (Neto i in. 2016; Cavaco i in. 2021).

W 2018 roku w Portugalii, zgodnie z nową ustawą z 2014 roku o ogólnych zasadach polityki publicznej w zakresie gieb, planowania przestrzennego i urbanistyki (dalej: LBPPSOTU) oraz nowym reżimem instrumentów planistycznych z 2015 roku (dalej: NRJIGT), obowiązywały cztery poziomy polityki planowania przestrzennego i urbanistyki: do zatwierdzonych w 1998 roku dołączono również poziom międzygminny. Utrzymano przy tym podział instrumentów na programy, mające bardziej strategiczny charakter, oraz plany wskazujące konkretne działania i przeznaczenie terenów (Lei n.º 31/2014; Decreto-Lei n.º 80/2015).

Należy tu jednak zaznaczyć, że pomimo wskazanych czterech poziomów planowania przestrzennego, to tylko dwa szczeble – rząd centralny oraz władze lokalne – posiadały kompetencje planistyczne. Rząd centralny odpowiadał za poziom krajowy oraz regionalny, zaś władze lokalne miały uprawnienia w zakresie planowania gminnego oraz międzygminnego. Dokumenty gminne opracowywane były przez gminę, natomiast w przypadku dokumentów międzygminnych, zależnie od obszaru, dla jakiego sporządza się plan, mógł być to organ międzygminny lub gminny (Cavaco i in. 2021; Lei n.º 31/2014). Szczegółowo wskazane w obowiązujących podstawach prawnych poziomy planistyczne omówione zostały w poniższych podrozdziałach.

2.2.1. Poziom krajowy

Najważniejszym dokumentem, który sporządzano na poziomie krajowym, wciąż pozostawał krajowy program polityki zagospodarowania przestrzennego (Marques i in. 2020; Cavaco i in. 2021), określający ramy strategiczne dla zagospodarowania

przestrzennego kraju. PNPOT niezmiennie określał model terytorium Portugalii oraz opcje dużych inwestycji publicznych (art. 40 LBPPSOTU). Regulował on między innymi kierunki rozwoju obszarów wiejskich i zasady polityki miejskiej oraz rozmieszczenie infrastruktury technicznej. Określał on również wytyczne ochrony obszarów cennych przyrodniczo czy kulturowo (art. 32 NRIJGT) oraz strategiczne wytyczne do niższych poziomów planistycznych. PNPOT stanowił niejako, jak określa to C. Cavaco i in. (2021), „parasol” nad rozwojem terytorialnym.

Na program ten składały się dwie główne części: raport oraz plan działań. Raport zawierał analizę oraz diagnozę problemów i trendów. Prezentowane były w nim również scenariusze rozwoju terytorialnego oraz graficzne przedstawienie przyjętego modelu terytorium Portugalii. Kluczowym elementem programu był plan działań, który precyzował cele strategiczne oraz potrzebne do ich realizacji środki polityczne (Cavaco i in. 2021). Nie było to jedynie wyszczególnienie poszczególnych inwestycji z ich harmonogramem. W planie działań wskazywano również między innymi:

- obowiązki władz państwowych dotyczących inwestycji publicznych czy też instrumentów legislacyjnych lub finansowych;
- środki finansowania proponowanych działań;
- podmioty odpowiedzialne za realizację proponowanych działań;
- wskaźniki jakościowe i ilościowe (art. 33 NRIJGT).

PNPOT przygotowywany był przez władze państwowe. Nie działały one jednak samodzielnie. W sporządzaniu programu brała również udział komisja konsultacyjna (port. *comissão consultiva*) powołana przez Radę Ministrów. W jej skład wchodził zarówno przedstawiciele władz samorządowych i regionów autonomicznych, jak i podmioty zajmujące się kwestiami poruszonymi w PNPOT, tj. środowiskiem przyrodniczym, kulturowym oraz społeczno-gospodarczym (art. 35 NRIJGT). PNPOT uchwalany był w drodze ustawy, po wcześniejszym zatwierdzeniu przez rząd (art. 38 NRIJGT). Co dwa lata powinien on zostać poddany ocenie (art. 72 LBPPSOTU).

Uchwalony w 2007 roku PNPOT został poddany ocenie tylko raz, w 2014 roku. Dwa lata później podjęto decyzję o nowelizacji obowiązującego dotychczas PNPOT, wraz z nowym programem działania z perspektywą do 2030 roku. Nowelizacja ta została zatwierdzona w 2018 roku (Maia, Marques 2019; Ferrão 2019; Marques i in. 2020), a nowy

PNPOT (dalej: PNPOT 2.0) został przyjęty jesienią 2019 roku ustawą nr 99/2019⁵⁴. W porównaniu z pierwszą wersją PNPOT, proces przyjęcia jego nowelizacji trwał zatem stosunkowo krótko.

Pierwsza wersja PNPOT została poddana ocenie przez różne instytucje publiczne poprzez specjalnie przygotowane kwestionariusze. Niestety – efektywność PNPOT została wówczas oceniona krytycznie. Wpływ PNPOT oceniono bowiem jako bardzo mały, choć pozytywny (Medeiros 2019a). Odwołując się do przeprowadzonych w 2017 roku przez DGT badań, prawie 40% problemów planowania przestrzennego wskazanych w pierwszej wersji PNPOT uległo pogorszeniu (Gomes i in. 2020). Efektywność PNPOT jest niestety niska i daleka od oczekiwań (Ferrão 2019).

Od PNPOT 2.0 oczekuje się więcej niż od jego pierwszej wersji, co wynika chociażby z 10-letniej bazy doświadczeń funkcjonowania PNPOT. Z założenia PNPOT 2.0 ma być zatem bardziej skutecznym narzędziem planowania (Ferrão 2019). Jego pierwsza wersja posiadała bowiem pewne słabości w modelu terytorialnym, który nie uwzględniał wszystkich potencjałów Portugalii. Brakowało także ustalenia konkretnych planów osiągnięcia poszczególnych celów, jak na przykład policentrycznej sieci osadniczej (Medeiros 2019a). Podczas opracowywania PNPOT 2.0 przeprowadzono również konsultacje społeczne. W badaniu ankietowym odnośnie rozwiązania problemów zidentyfikowanych w pierwszej wersji programu, większość respondentów (w badaniu wzięło udział ok. 7 tys. osób) stwierdziła, że pewne problemy nie zostały rozwiązane a nawet uległy pogorszeniu. Wśród nich wskazywano również chaotyczną urbanizację (Pires i Lange 2019).

Poza PNPOT na poziomie krajowym w latach 2014-2018 sporządzane były już nie plany, a programy specjalne (port. *programas especiais*) oraz sektorowe (port. *programas sectoriais*). Programy sektorowe dotyczyły zagadnień różnych polityk publicznych (zgodnie z politykami sektorowymi UE), takich jak mieszkalnictwa, ochrony środowiska przyrodniczego, kultury, transportu, komunikacji, przemysłu czy turystyki. Programy specjalne miały za zadanie zapewnić współistnienie zasobów naturalnych i działalności człowieka. Skupiały się na obszarach cennych przyrodniczo i wrażliwych: na wybrzeżu, ujściach rzek, ogólnodostępnych zbiornikach wodnych oraz obszarach chronionych (art. 40 LBPPSOTU; art. 2 NRJIGT). Określały one zakazy i ograniczenia (np. odnośnie ruchu

⁵⁴ W zaktualizowanym dokumencie starano się uwzględnić kierunki zmian, jakie widoczne były zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim (Ferrão 2019), korzystając z wyników oceny poprzedniej wersji programu, aby zidentyfikować niezrealizowane cele (Pires, Lange 2019).

kołowego), ale nie regulowały kwestii użytkowania terenu. Ustalenia te były bowiem wyłączną domeną planów terytorialnych, sporządzanych na poziomie gminnym lub międzygminnym (Cavaco i in. 2021).

Nieziennie widoczna była w Portugalii silna zależność i hierarchia pomiędzy poszczególnymi poziomami planowania przestrzennego. Zapisy PNPOT musiały zostać odzwierciedlone w programach regionalnych, z którymi to musiały być zgodne dokumenty międzygminne oraz gminne. Zmiana programu krajowego stwarzała zatem obowiązek wprowadzenia odpowiednich zmian w dokumentach niższych szczebli (art. 44 LBPPSOTU, art. 27, 52 NRIJGT).

2.2.2. Poziom regionalny

Wytyczne opracowane na poziomie krajowym były następnie wdrażane na poziomie regionalnym poprzez programy regionalne (port. *programas regionais*), które miały zastąpić PROT. Programy te zawierały podobne ustalenia jak wcześniej obowiązujące regionalne plany zagospodarowania przestrzennego (Gorzym-Wilkowski, Trykacz 2022). Ustawodawca nie wskazał jednak precyzyjnego terminu, do kiedy należało uchwalić program regionalny. Zatwierdzone na mocy poprzedniej ustawy PROT mogły zatem obowiązywać aż do czasu ich zmiany lub rewizji (art. 79 LBPPSOTU). W momencie wejścia w życie nowego dokumentu regionalnego plany terytorialne na niższych szczeblach, tj. międzygminnym i/lub gminnym, jeśli nie były zgodne z nowym programem regionalnym, musiały zostać poddane poprawkom lub aktualizacjom (art. 27 NRIJGT). Widoczna była tu zatem silna zależność pomiędzy poszczególnymi poziomami planowania przestrzennego.

Za sporządzenie programów regionalnych odpowiadały poszczególne Komisje koordynacyjne ds. rozwoju regionalnego (CCDR) (art. 52 NRIJGT). Planowanie na poziomie regionalnym nie należało zatem do zadań samorządowych, a leżało w gestii rządu centralnego. Zakres terytorialny programów terytorialnych nie musiał jednak pokrywać się w całości z granicą CCDR. Mogą być one sporządzone również np. dla jednostek NUTS III lub obszarów metropolitalnych. Procedura sporządzania dokumentów na poziomie regionalnym była podobna do procedur na poziomie krajowym (Cavaco i in. 2021). Proces opracowywania programu regionalnego monitorowany był również przez komisję konsultacyjną. W jej skład wchodziłi reprezentanci różnych organów administracji publicznej (art. 57 NRIJGT). Programy regionalne zatwierdzane były przez Radę Ministrów (art. 60 NRIJGT).

Z uwagi na swój strategiczny charakter, programy regionalne stanowiły ramy odniesienia dla dokumentów sporządzanych na niższych poziomach, tj. międzygminnym i gminnym (art. 41 LBPPSOTU, art. 27 NRIJGT). Programy regionalne, w ramach obszaru, który obejmowały, ustalały między innymi regionalną wizję przestrzenną, system miejski oraz inwestycje publiczne wraz z ich rozmieszczeniem przestrzennym i harmonogramem. Wskazywały również obszary związane z rolnictwem czy leśnictwem, obszary ekologiczne oraz obszary istotne ekonomicznie (art. 41 LBPPSOTU). Kwestia infrastruktury i transportu, obiektów publicznych oraz ochrony przyrody, stanowiły właśnie ramy odniesienia (wytyczne) dla planowania na poziomie gminnym i międzygminnym. Programy regionalne miały także uwzględniać wytyczne odnośnie lokalizacji działalności, takich jak np. obszary turystyczne czy działalności gospodarczej (Cavaco i in. 2021). Do programów regionalnych należało również załączyć program wykonawczy robót publicznych wraz z określeniem podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, a także oszacowanie kosztów i wskazanie źródeł finansowania programów operacyjnych (art. 55 NRIJGT).

W 2018 roku terytorium Portugalii wciąż nie zostało objęte w całości obowiązującymi programami regionalnymi. Region Centralny oraz Północny nie przyjął planu lub programu regionalnego, a najmłodszy z dokumentów powstał w 2010 roku. Od czasu przyjęcia nowych ram prawnych, chociaż poza zmianą nazwy treść oraz charakter dokumentów regionalnych nie uległy dużym zmianom, nie sporządzono zatem żadnego programu regionalnego. Ponadto, obowiązywały dwa plany sporządzone w latach 90. XX wieku: Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente do Douro (PROZED) z 1991 roku oraz Plano Regional de Ordenamento do Território para a Zona Envolvente das Albufeiras da Aguieira, Coiço e Fronhas (PROZAG) z 1992 roku. Nie obejmowały one jednak całych regionów, a jedynie ich fragmenty.

2.2.3. Poziom ponadlokalny

Chociaż system planistyczny w Portugalii już we wcześniejszych latach zakładał możliwość tworzenia planów międzygminnych w postaci PDIM (1982 rok) czy też PIMOT (1998 rok), to poziom ten był włączony do planowania na poziomie gminnym. Dopiero nowelizacja z 2014 roku wyszczególniła w LBPPSOTU poziom międzygminny jako oddzielną płaszczyznę planowania.

Na poziomie międzygminnym w latach 2014-2018 wyróżniano cztery instrumenty:

- programy międzygminne (port. *programas intermunicipais*),

- międzygminne plany ogólne (port. *planos diretor intermunicipal*),
- międzygminne plany urbanizacyjne (port. *planos de urbanização intermunicipais*),
- międzygminne plany szczegółowe (port. *planos de pormenor intermunicipais*) (art. 42 LBPPSOTU, art. 2 NRJIGT).

Poziom ten wyróżniał się w systemie planowania przestrzennego dwoistą formą: z jednej strony ustawodawca przewiduje możliwość sporządzenia programu o charakterze strategicznym, z drugiej zaś – planów terytorialnych o charakterze regulacyjnym. Był to jedyny poziom o takiej właściwości. Zarówno programy jak plany terytorialne mogły zostać sporządzone przez rady poszczególnych gmin, dla których sporządzany był dokument (poprzez specjalne komisje), bądź też przez aparat wykonawczy związku gminnego lub obszaru metropolitalnego (art. 48 LBPPSOTU, art. 111 NRJIGT).

Programy międzygminne były fakultatywne i mogły zostać sporządzone dla obszarów charakteryzujących się „współależnością strukturalną lub funkcjonalną” lub podobną wrażliwością na pewne zagrożenia i wymagających zintegrowania prowadzonych na tym terenie działań planistycznych. Przestrzennie programy te mogły obejmować przynajmniej dwie gminy wchodzące w skład jednego związku międzygminnego (NUTS III), przy zachowaniu ciągłości przestrzennej. Programy międzygminne mogły zostać również sporządzone dla całego obszaru podmiotu międzygminnego (art. 61 NRJIGT, Cavaco i in. 2021).

Program międzygminny określał model terytorium obszaru, jaki obejmował. Wskazywano w nim między innymi główne inwestycje publiczne oraz wytyczne dla planów terytorialnych (art. 63 NRJIGT). Istotny z punktu widzenia wykonalności programu był wymóg oszacowania kosztów poszczególnych działań wraz ze wskazaniem terminów ich wykonania, a także określenia wskaźników – zarówno jakościowych jak i ilościowych – służących w późniejszym czasie ocenie programu (art. 56 LBPPSOTU).

Na poziomie międzygminnym, jak już wspomniano, można było sporządzać również plany terytorialne – międzygminne plany ogólne, plany urbanizacyjne i plany szczegółowe (art. 42 LBPPSOTU). Plany terytorialne miały określać przede wszystkim, chociaż przy różnej szczegółowości, system użytkowania terenów. Ich ustalenia były podobne do analogicznych planów sporządzanych na poziomie gminnym. Zakres planów ogólnych, urbanizacyjnych oraz szczegółowych został omówiony w następnym podrozdziale: „Poziom lokalny”.

Międzygminne plany ogólne mogły obejmować swoim zasięgiem obszar przynajmniej dwóch gmin, które ze sobą graniczyły. Jeśli plan ten sporządzony został dla wszystkich gmin, które wchodziły w skład obszaru metropolitalnego, przyjmował wówczas nazwę „planu metropolitalnego” (art. 110 NRJIGT). Międzygminne plany urbanizacyjne oraz plany szczegółowe dotyczyły natomiast terenów przygranicznych gmin (art. 42 LBPPSOTU). W sytuacji, gdy został sporządzony międzygminny plan ogólny, to poszczególne gminy, których plan ten dotyczył, nie sporządzały już odrębnych planów ogólnych. Uchwalony plan międzygminny wykluczał bowiem możliwość sporządzenia analogicznego dokumentu na poziomie gminnym (art. 42-44 LBPPSOTU). Analogiczna sytuacja miała miejsce przy PU oraz PP (art. 27 NRJIGT).

Wprowadzenie do nowych ram prawnych oddzielnego szczebla planistycznego obejmującego poziom międzygminny i wyposażenie go w analogiczne do poziomu gminnego w plany terytorialne miało na celu, jak podkreśla C. Cavaco i in. (2021), wspieranie partnerskiego planowania przestrzennego na obszarach, które są silnie powiązane funkcjonalnie. Obszary te wymagają bowiem zintegrowanego zarządzania terytorialnego. Jak podkreśla I.J. Ramos (2017) poziom ten może być jednak ponownie reakcją na fundusze wspólnotowe – tym razem na lata 2014-2020⁵⁵.

Do 2018 sporządzone zostały jedynie dwa dokumenty o charakterze międzygminnym, które uchwalone zostały jednak na podstawie wcześniejszych przepisów prawnych. Są to plany dla Alto Douro Vinhateiro (2003) oraz Ria de Aveiro (2008) („SNIT. Sistema Nacional de Informação Territorial”). Nie powstał natomiast żaden program ani plan międzygminny zgodnie z obowiązującymi w latach 2014-2018 ramami prawnymi. Przeznaczenie terenu w miejskich obszarach funkcjonalnych ustalana jest zatem w dokumentach gminnych.

2.2.4. Poziom lokalny

Jak wskazują W.A. Gorzym-Wilkowski i K. Trykacz (2022), planowanie przestrzenne na poziomie gminnym w Portugalii, w porównaniu z polskim systemem planowania przestrzennego, było nie tylko bardziej rozbudowane, ale przede wszystkim bardziej znaczące pod kątem prawnym. Nowy model planowania przestrzennego zakładał,

⁵⁵ Jak wcześniej wspomniano, wprowadzone w 1990 roku zmiany były pośrednio związane z członkostwem Portugalii w Unii Europejskiej i funduszami strukturalnymi.

że bezpośrednio wiążącymi dokumentami dla osób prywatnych zostały plany gminne (Neto i in. 2016).

Głównym instrumentem na poziomie lokalnym niezmiennie pozostawał plan ogólny (Padeiro 2016a), który był obowiązkowym dokumentem⁵⁶. Poza PDM gminy mogły sporządzać fakultatywny plan urbanizacji oraz plan szczegółowy. Widoczna była tu hierarchiczność dokumentów – PU oraz PP poprzez swoje ustalenia wdrażały zapisy planu ogólnego, który to natomiast musiał być zgodny z programem regionalnym i dokumentami krajowymi (art. 43, 44 LBPPSOTU, art. 27, 95 NRIJGT). Plan ogólny można było jednak w wyjątkowych sytuacjach – jeśli jego postanowienia nie były zgodne z programem regionalnym, sektorowym lub specjalnym – poddać ratyfikacji przez władze państwowe. Ratyfikacja ta związana była z odpowiednią zmianą wspomnianych programów tak, aby odzwierciedlały one obecną sytuację (art. 90-91 NRIJGT).

Plan ogólny sporządzany był pod nadzorem komisji konsultacyjnej – kolegialnego organu kierowanego przez odpowiedni CCDR. W skład komisji wchodził przedstawiciel różnych podmiotów publicznych. Komisja ta miała sporządzić protokół, w którym opiniowała zgodność planu z prawem oraz jego kompatybilność z obowiązującymi programami terytorialnymi (art. 83, 85 NRJIGT). Podczas sporządzania planów szczegółowych i planów urbanizacyjnych, niezależnie od przeprowadzenia kontroli, projekt PU i PP wraz z raportem środowiskowym przekładany był właściwej CCDR (art. 76 NRJIGT).

PDM z jednej strony określał kwestie związane z planowaniem przestrzennym na terenie całej gminy, z drugiej zaś określa jej strategię rozwoju (Cavaco i in. 2021). Wciąż pozostawał zatem dokumentem o podwójnym charakterze: przestrzennym i strategicznym. Posiadał on stosunkowo szeroki zakres przedmiotowy ustaleń. Do PDM należało dołączyć między innymi ocenę uwarunkowań środowiskowych, społeczno-gospodarczych i kulturowych a także cele strategiczne i model rozwoju gminy (art. 97 NRIJGT).

W modelu terytorium gminy ustalana była klasyfikacja terenów. Wskazywano w nim między innymi rozmieszczenie terenów wiejskich, usługowych, turystycznych i przemysłowych, a także kwestie związane z infrastrukturą oraz zasady wywłaszczeń na potrzeby wyznaczonych funkcji publicznych. W planie ogólnym dokonywano także identyfikacji obszarów miejskich, wskazując również warunki rewitalizacji, oraz określano

⁵⁶ Wyjątek stanowiły jedynie obszary objęte analogicznym planem sporządzonym na poziomie międzygminnym.

wskaźniki, które miały być następnie ustalone w PU i PP. Wskaźniki te określały między innymi wysokość budynków. Ustalone w PDM wskaźniki miały również zastosowanie w przypadku braku uchwalenia planu urbanizacyjnego czy szczegółowego, jeśli od przyjęcia planu ogólnego minęło 5 lat (art. 95-96 NRJIGT).

Chociaż we wcześniejszych okresach plany urbanizacji skupiały się głównie na nowych inwestycjach i rozwoju obszarów miejskich, będąc jednocześnie obowiązkowym dokumentem przy spełnieniu określonego progu ludnościowego (Cavaco i in. 2021), tak zgodnie z nowym reżimem prawnym plany urbanizacyjne sporządzano fakultatywnie, w tym również dla terenów wiejskich, które zapewniały dostęp usług, bądź też zostały wskazane jako strefy turystyczne, biznesowe lub przemysłowe. Kryterium ludnościowe nadal było jednak widoczne – system użytkowania terenów w siedzibach gmin oraz dla obszarów zamieszkiwanych przez ponad 25 tys. osób powinien zostać ustalony w gminnym planie urbanizacyjnym (art. 98 NRJIGT).

Plany urbanizacyjne określały ogólną koncepcję struktury urbanistycznej, w tym między innymi strukturę ekologiczną, sieć drogową i system transportowy (zarówno publiczny, jak i prywatny), strefy parkingowe, obiekty użyteczności publicznej oraz funkcje poszczególnych terenów. Ustawodawca wskazuje tu następujące funkcje:

- tereny mieszkaniowe,
- tereny usługowe,
- tereny handlowe,
- tereny turystyczne,
- tereny przemysłowe,
- tereny gospodarki odpadami.

PU wskazywał również tereny, które powinny zostać poddane odnowie, a także wskaźniki i parametry urbanistyczne (art. 99 NRJIGT).

Plany szczegółowe ustalały szczegółowo zasady zagospodarowania danego obszaru. Były zatem niejako projektami urbanistycznymi, w których określano między innymi sieć komunikacyjną, przestrzeń publiczną i tereny zielone. Wskazywane były w nich również konkretne parametry zabudowy, takie jak wysokość budynków, liczba kondygnacji oraz maksymalna gęstość zabudowy, a także działania dotyczące renowacji lub rozbiórki istniejących obiektów. PP określały również rozmieszczenie poszczególnych funkcji, a w przypadku, gdy sporządzane były dla obszaru, gdzie nie obowiązywał plan urbanizacji, plan szczegółowy musiał uzasadnić przyjęte rozwiązania strefowe (art. 101-102 NRJIGT).

Do planów szczegółowych załączano różnorodne analizy, na przykład przekroje ulic, mapy hałasu oraz dane statystyczne (art. 107 NRJIGT).

Plany szczegółowe można podzielić na trzy rodzaje, zależnie od sposobu ich realizacji. Są to:

- plan interwencji na obszarach wiejskich,
- plan szczegółowy rewitalizacji obszarów miejskich,
- plan szczegółowy ochrony (art. 103 NRJIGT).

Plan ogólny sporządzany był dla całej gminy, w skali 1:25 000 (art. 10 Regulamento n.º 142/2016). Najczęściej spotykane są PDM w skali 1:25 000 – 1:10 000. Skala opracowania zależała od wielkości gminy (Cavaco i in. 2021). Plany urbanizacyjne i szczegółowe były z reguły dokładniejsze niż PDM – PU sporządzano w skali 1:10 000 (art. 10 Regulamento n.º 142/2016), zaś PP w skali 1:2 000 (art. 10 Regulamento n.º 142/2016).

Kluczowym elementem reformy z 2014/2015 roku była próba ograniczenia nadpodaży terenów klasyfikowanych jako miejskie i wynikającego z tego rozpraszania zabudowy. Istotną zmianą w systemie było zatem usunięcie kategorii terenów przeznaczonych pod przyszłą zabudowę, port. *solo urbanizável*. (Cavaco i in. 2021) oraz przekształcenie dotychczas niezagospodarowanych terenów zurbanizowanych w tereny wiejskie.

W LBPPSOTU wyróżniano zatem jedynie tereny wiejskie (port. *solo rústico*) oraz tereny zurbanizowane (port. *solo urbano*). Pierwsze z nich dotyczyły terenów, których możliwe było przeznaczenie na rolnictwo, hodowlę czy leśnictwo, jak również terenów mogących służyć eksploatacji zasobów naturalnych. Ponadto, tereny te mogły zostać wskazane jako obszary naturalne oraz przeznaczone pod funkcję turystyczno-rekreacyjną czy kulturową. Ustawodawca w definicji terenów wiejskich wskazywał również, iż należały do nich także tereny niezaklasyfikowane jako tereny zurbanizowane. Tereny zurbanizowane definiowane były natomiast jako te, które dotychczas – w całości lub częściowo – zostały zurbanizowane lub zabudowane i jako takie były określane w planach terytorialnych (art. 10 LBPPSOTU, art. 71 NRJIGT).

Tereny miejskie mogły zostać przeklasyfikowane na tereny wiejskie w każdym momencie. Zmiana klasyfikacji w drugim kierunku, tj. z terenów wiejskich na tereny miejskie, odbywała się już jedynie w drodze wyjątku. Decyzja ta musiała przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju terytorium. Przy procesie tym należało przeprowadzić analizy ekonomiczne i finansowe w celu uzasadnienia przyjętych rozwiązań. Od 2015 roku

przekształcenie to może się odbywać wyłącznie poprzez plany szczegółowe. W PP należało określić dokładny obszar przekształcenia oraz termin realizacji prac budowlanych (art. 72, 73 NRJIGT). Nie wszystkie plany szczegółowe mogły jednak dokonywać przekształcenia terenów wiejskich na tereny miejskie – wyjątek stanowiły tu plany interwencji na obszarach wiejskich, które zostały pozbawione takiej właściwości (art. 104 NRJIGT). Tereny miejskie, które nie zostały dotychczas zagospodarowane, miały zostać przekształcone ponownie na tereny wiejskie. Gminy miały 5 lat (co jednak przedłużono do końca 2022 roku) na przegląd obowiązujących na ich terenach dokumentów planistycznych (Cavaco i in. 2021).

Poza tymi dwiema, głównymi kategoriami terenów, ustawodawca nie doprecyzował jednak ich „podstref”. Były one w dużej mierze decyzją poszczególnych jednostek (Cavaco i in. 2021). Jedynym doprecyzowaniem w NRJIGT był art. 74, który wskazywał, że tereny wiejskie należało klasyfikować w pięciu kategoriach:

- obszary naturalne oraz posiadające walory kulturowe i krajobrazowe;
- obszary rolne lub leśne;
- obszary eksploatacji zasobów energetycznych i geologicznych (surowców mineralnych);
- obszary przemysłu związanego z rolnictwem, leśnictwem lub eksploatacją;
- obszary przeznaczone pod infrastrukturę lub turystykę.

Symbolika i konwencja graficzna stosowana w planach terytorialnych, zgodnie z art. 9, określona została w normie technicznej sporządzonej przez DGT (Regulamento n.º 142/2016). Norma ta miała na celu standaryzację dokumentów. W 2018 roku wciąż obowiązywała jednak norma techniczna nr 01/2011, opracowana przez ówczesne DGOTDU (*Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano*) na podstawie wcześniejszych przepisów, tj. Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de Maio, chociaż zgodnie z jej zapisami miała być ona aktualizowana między innymi z uwagi na zmiany ram prawnych.

Zgodnie z normą techniczną, PDM zawierało mapę uwarunkowań (port. *Planta de Condicionantes*) obrazującą ograniczenia dla konkretnych przeznaczeń terenu oraz mapę zagospodarowania przestrzennego (port. *Planta de Ordenamento*), zawierającą kluczowe z punktu widzenia niniejszej dysertacji ustalenia. Prezentowała ona bowiem klasyfikację

poszczególnych terenów, czyli kategorie terenów miejskich⁵⁷ i wiejskich. Wskazano również między innymi klasy terenów wraz z ich oznaczeniem kolorystycznym i literowym, jak na przykład obszar centralny, obszar mieszkalny, obszar aktywności gospodarczej, obszar o specjalnym przeznaczeniu – turystyka, obszar o specjalnym przeznaczeniu – infrastruktura, obszar zielony, obszar przeznaczony pod przyszłą zabudowę, obszar rolny lub leśny, obszar eksploatacji surowców mineralnych, obszar naturalny, obszar przemysłowy, aglomerację wiejską, obszar rozproszonej zabudowy i obszar kulturowy („Norma Técnica 01/2011...”, 2011).

Do ograniczenia chaotycznej zabudowy cennych terenów rolnych i przyrodniczych wciąż służyły również (wprowadzane w latach 80.) RAN i REN (Padeiro 2016; Cavaco i in. 2021). Do REN włączano tereny związane z ochroną wybrzeża, jak na przykład klify czy plaże, tereny służące wodnej równowadze (zbiorniki wodne itp.) oraz tereny, które miały służyć ochronie przed zagrożeniami naturalnymi, takimi jak powodzie czy erozje. Planowanie przestrzenne na terenach wiejskich i rolniczych uwzględniało ustalenia RAN. Należy przy tym podkreślić, że RAN nie należał do wspomnianych wcześniej instrumentów na poziomie krajowym, tj. programów sektorowych ani programów specjalnych. Był on niejako oddzielnym instrumentem prawnym, który miał na celu ochronę najcenniejszych dla rolnictwa gruntów wymuszając przy tym ograniczenia w użytkowaniu tych terenów. Ograniczenia te stanowiły natomiast zintegrowaną część planów ogólnych (zarówno na poziomie gminnym czy międzygminnym) (Cavaco i in. 2021). Tereny położone na obszarach RAN oraz REN plany gminne musiały klasyfikować jako niezabudowane (Padeiro 2016a).

Omówione zmiany w dokumentach planistycznych nie były jedyną wprowadzoną w tym okresie zmianą na poziomie lokalnym. W celu ograniczenia rozlewania się miast podkreślono wskazano również potrzebę rewitalizacji terenów miejskich. Proces ten miał stanowić alternatywę dla powstawania nowych osiedli (Cavaco i in. 2021).

Reforma 2014/2015 wprowadziła również istotne pod kątem wykonalności – i co za tym idzie efektywności planowania przestrzennego – elementy. Obowiązkowym stało się wykazanie finansowej wykonalności podejmowanych decyzji planistycznych (Cavaco i in. 2021). Plan ogólny, zgodnie z art. 96-97 NRJIGT, zawierał program realizacji inwestycji publicznych, harmonogram działań oraz plan finansowy wraz z jego

⁵⁷ Z uwagi na rok uchwalenia normy przewidywała ona wciąż podział terenów miejskich na tereny przeznaczone pod przyszłą zabudowę, port. *solo urbanizável*, oraz tereny zurbanizowane (port. *solo urbano*).

uzasadnieniem. Podobnie plan urbanizacyjny oraz plan szczegółowy zawierały program wykonawczy/harmonogram oraz plan finansowy wraz z uzasadnieniem (art. 100, 107 NRJIGT).

Należy jeszcze wyraźnie rozróżnić dwie podstawowe procedury związane z instrumentami planistycznymi w Portugalii. Programy oraz plany mogły zostać poddane rewizji lub zmianie. Rewizja była niejako nową wersją danego dokumentu. Przeglądowi poddawany był wówczas cały program/plan. Zmiana mogła natomiast odnosić się tylko do fragmentu dokumentu. Decyzja o zmianie lub rewizji dokumentu nie była podejmowana „ad hoc”. Poprzedzona była ona bowiem wcześniejszą oceną danego instrumentu planistycznego. Sporządzenie rewizji uwarunkowane było sytuacją społeczno-gospodarczą i środowiskową, która wymagała określenia nowych rozwiązań średnio- i długofalowych. Zmiana sporządzana była wówczas, gdy w wyniku zachodzących zjawisk należało zmienić ustalenia planistyczne dla danego obszaru. Jeśli zachodziła potrzeba uaktualnienia pewnych kwestii do nowych podstaw prawnych lub sprostowania pewnych błędów w dokumentach, możliwe było to również poprzez zmianę dokumentu (Cavaco i in. 2021).

Niezależnie, czy plan terytorialny przygotowywany był po raz pierwszy, czy była to jego zmiana lub rewizja, gmina mogła wcześniej podpisać tzw. umowę planistyczną (art. 79 NRJIGT). Umowa ta pozwalała gminie wspólnie z zainteresowaną stroną ustalić pewne rozwiązania, jak na przykład parametry budynków czy sam projekt urbanistyczny. Gminy były zatem zobligowane do przeprowadzenia wszelkich wymaganych procedur na każdym etapie opracowywania planu, ale w kwestii samych propozycji planistycznych otrzymywały one wsparcie od podmiotów prywatnych związanych umową (Cavaco i in. 2021).

3. Analiza porównawcza

Historia systemów planowania przestrzennego w obydwu analizowanych krajach sięga przełomu lat 20. i 30. XX wieku. W Polsce pierwsze regulacje prawne związane są z Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli, zaś w Portugalii, po regulacjach rozwoju miast rozpoczętych w 1926 roku, formalne planowanie przestrzenne rozpoczął w 1934 roku Decreto-Lei n.º 24802. Początki planowania związane były z poziomem lokalnym. W Polsce możliwe było sporządzanie ogólnych oraz szczegółowych planów zabudowania, a w Portugalii ogólnych planów urbanizacji.

W Polsce jeszcze przed II wojną światową wprowadzone zostało planowanie na poziomie regionalnym w formie regionalnych planów zabudowania, które miały mieć charakter planów struktury, ale z uwagi na działania wojenne nie zostały jednak zrealizowane. Po zakończeniu wojny wprowadzono natomiast trójstopniowy system, uwzględniający nie tylko poziom lokalny i regionalny, ale również krajowy. Stosunkowo szybko widoczny był zatem pełny, chociaż jednocześnie silnie scentralizowany, system planistyczny. Możliwe było wówczas sporządzenie planu krajowego, planów regionalnych oraz planów miejscowych.

Kolejne akty prawne utrzymywały ten wprowadzony w 1945 roku trójstopniowy system, zmieniając jednak poszczególne instrumenty. Od 1961 roku na poziomie krajowym należało sporządzić perspektywiczny plan rozwoju gospodarki narodowej, zaś na poziomie regionalnym – perspektywiczne plany rozwoju województw lub ich części w formie ogólnych bądź szczegółowych planów regionalnych. Już na poziomie regionalnym można było określać przeznaczenie terenów. Poziom lokalny dysponował natomiast miejscowymi planami zagospodarowania (podobnie jak na poziomie regionalnym – ogólnymi i szczegółowymi), które mogły dotyczyć całej jednostki osadniczej, jej fragmentu lub zespołu kilku jednostek. Za ich sporządzenie odpowiadały jednak władze wojewódzkie lub powiatowe, a nie lokalne. W okresie tym to zatem poziom regionalny stanowił kluczowy podmiot planowania przestrzennego. W 1984 roku, po reformie administracyjnej w Polsce, plany regionalne przestały dzielić się na plany ogólne i szczegółowe. Plany miejscowe dotyczyły natomiast już nie jednostek osadniczych, a miasta, gminy, ich części bądź też zespołu. Dostrzeżono wówczas również potrzebę planowania przestrzennego na obszarach o szczególnych funkcjach, wprowadzając plany obszarów funkcjonalnych.

Kolejne regulacje prawne z 1994 roku nie uwzględniały już jednak obszarów funkcjonalnych. Ponownie wskazywano jedynie trzy poziomy: krajowy, regionalny i lokalny. Zmieniono również zupełnie poszczególne dokumenty i niejako „środek ciężkości” systemu – gmina stała się wówczas kluczowym podmiotem, przy jednoczesnym mocnym osłabieniu pozostałych podmiotów. Na poziomie krajowym możliwe było wówczas uchwalenie koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Na poziomie regionalnym zlikwidowano plany regionalne, a w ich miejsce wprowadzono studium zagospodarowania przestrzennego województwa. Umożliwiono również sporządzanie rządowych programów wojewódzkich. Również na poziomie gminnym zmianie uległy sporządzane dokumenty. Zlikwidowano plany ogólne i szczegółowe, a na ich

miejsce wprowadzono studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które, jednakże, nie było aktem prawa, oraz fakultatywne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, mogące obejmować swoim zasięgiem zróżnicowany obszar: od całej gminy po jedną działkę. Prym zaczęła wieść własność prywatna i widoczne stało się rosnące rozpraszanie zabudowy. W 1998 roku ponownie zmieniono strukturę dokumentów, likwidując studium wojewódzkie i wprowadzając plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategię rozwoju województwa.

W Portugalii początkowo planowanie przestrzenne prowadzone było jedynie na poziomie lokalnym, dotycząc wyłącznie terenów miejskich. Sporządzano wówczas ogólne plany urbanizacji, które miały na celu kontrolę rozwoju miast. Na początku lat 70. gminy zyskały możliwość przygotowywania planów urbanistycznych oraz planów szczegółowych, których zasięg był jednak ograniczony. Możliwe było bowiem planowanie rozwoju przestrzennego wyłącznie na terenach przyległych do istniejących terenów zurbanizowanych. Z biegiem lat, po nasilającym się od lat 60. chaotycznym rozwoju terenów zurbanizowanych i powstawaniu nielegalnych dzielnic z dala od istniejących terenów zurbanizowanych i infrastruktury technicznej, wprowadzono w 1982 roku plany ogólne, które obejmowały już całe terytorium gminy, a nie tylko tereny zabudowane. Będąc przepisem administracyjnym, miały one możliwość ograniczenia rozlewania się zabudowy. Ponadto, wprowadzono dwa instrumenty prawne – RAN oraz REN – które również miały być niejako odpowiedzią na chaotyczną urbanizację.

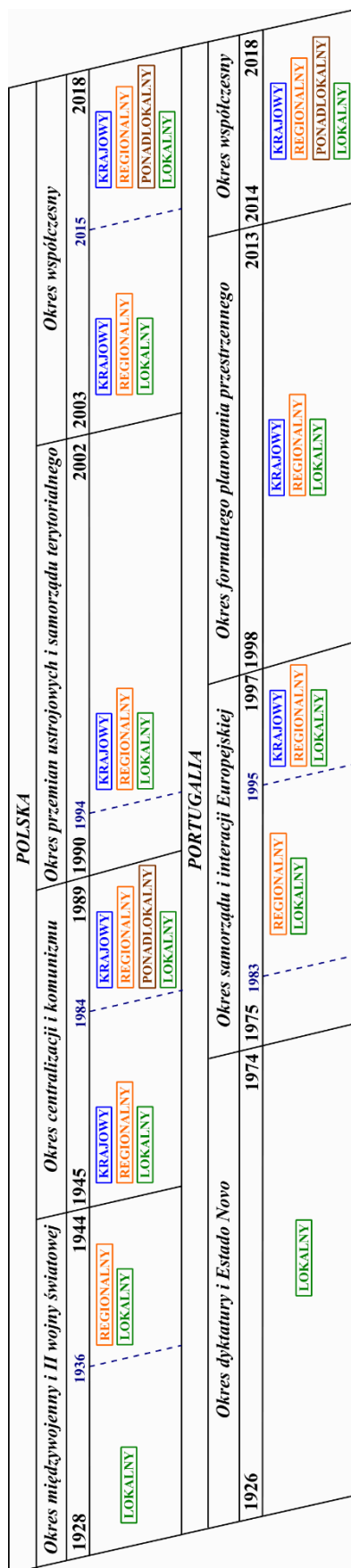
Ówczesne regulacje dawały gminom także możliwość sporządzenia międzygminnych planów ogólnych. Chociaż poziom międzygminny nie stanowił odrębnego ustawowo poziomu planowania, to stanowiło to niejako załączek myślenia ponad podziałami administracyjnymi. Kolejnym krokiem było rozszerzenie w 1983 roku systemu planowania, opartego na poziomie gminnym, o kolejny poziom – regionalny – wprowadzając regionalne plany zagospodarowania przestrzennego. Chociaż nie musiały pokrywać całych regionów (podobnie jak regionalne plany zabudowania w Polsce), to ich ustalenia były wiążące nie tylko dla podmiotów publicznych, ale także, co znamienne, prywatnych. W latach 90. rozszerzono natomiast poziom gminny: poza planem ogólnym wprowadzono również plany urbanizacyjne i plany szczegółowe. Od 1995 roku na wrażliwych ekologicznie terenach można było również sporządzić – z inicjatywy administracji centralnej – specjalne plany zagospodarowania przestrzennego. Wreszcie w 1998 roku usystematyzowano cały system planowania przestrzennego wskazując trzy poziomy planistyczne: krajowy, regionalny oraz

lokalny (gminny). Na poziomie gminnym pozostawiono wcześniejsze dokumenty oraz ponownie uwzględniono możliwość sporządzania międzygminnego planu zagospodarowania przestrzennego. Na poziomie regionalnym zmieniono jedynie charakter PROT z planu przestrzennego na strategiczny. Na poziomie krajowym wprowadzono natomiast zupełnie nowy instrument – krajowy program polityki zagospodarowania przestrzennego – oraz plany sektorowe i specjalne.

O ile w Polsce planowanie przestrzenne było regulowane zazwyczaj jedną zbiorczą ustawą, tak w Portugalii aż do 1998 roku widoczne było bardzo duże rozproszenie legislacji – każdy z poziomów regulowany był odrębną ustawą. W historii systemów planowania przestrzennego widoczne są jednak pewne podobieństwa. Obydwa kraje początki planowania wiązały z planowaniem urbanistycznym. Zarówno Polska, jak i Portugalia doświadczyły również silnej centralizacji, związanej w pierwszym przypadku z okresem komunizmu, zaś w drugim dyktatury i Estado Novo. W Portugalii przemiany nastąpiły jednak szybciej: od 1976 roku funkcjonuje tu samorząd lokalny, a od lat 80. widoczne są zmiany w systemie planowania przestrzennego. Znaczenie demokracji zostało w Portugalii podkreślone jednak od 1989 roku. W Polsce okres centralizacji zakończył się dopiero w latach 90.: w 1990 roku przywrócono samorząd lokalny, a zmiany w systemie planowania przestrzennego pojawiły się w 1994 roku.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w Portugalii widoczna jest jednak ewolucja systemu planowania przestrzennego. Kolejne regulacje prawne wprowadzały bowiem kolejne poziomy planowania przestrzennego (od poziomu gminnego, przez regionalny, krajowy aż do ponadlokalnego), a wprowadzane w nich instrumenty stanowiły niejako odpowiedź na pojawiające się w kraju problemy. Rozproszenie ustaw zostało zlikwidowane w 1998 roku i wszystkie poziomy planowania przestrzennego znalazły się w jednym akcie prawnym. Ponadto widoczny był wpływ UE na portugalskie planowanie przestrzenne. W Polsce sytuacja wygląda zgoła odmiennie.

Chociaż trójstopniowy system wprowadzono dużo szybciej niż w Portugalii (ponad 50 lat różnicy), co wydaje się stanowić podstawę do stworzenia wręcz wzorcowego systemu, to jednak przemiany ustrojowe sprawiły, że nowatorskość przepisów z lat 20. i pionierskie planowanie na poziomie regionalnym zostały niejako zapomniane. Upadek komunizmu nie stanowił impulsu do otwarcia się na doświadczenia europejskie. Polska zdecydowała obrać swoją drogę i niejako ignorować – w odróżnieniu od Portugalii – zalecenia UE. Ustawą z 1994 roku zaburzono wcześniejszy, czytelny system planów, stosując również



nazewnictwo odbiegające od stosowanego w krajach europejskich. Najważniejsza stała się również wówczas własność prywatna, a nie interes publiczny. Nie należy jednak pominąć faktu, że Polska wstąpiła do Unii Europejskiej znacznie później (2004 rok) niż Portugalia (1986 rok). Na ryc. 22 przedstawiono zmiany w poziomach planowania przestrzennego w Polsce i w Portugalii od lat 20. XX wieku do 2018 roku.

W oparciu o 7 wybranych kryteriów porównano obowiązujące do 2018 roku systemy planowania przestrzennego w Polsce i w Portugalii (tab. 13). Systemy te funkcjonowały w realiach demokratycznych rządów o zdecentralizowanej strukturze. W Portugalii widoczne było, jednakże, silne powiązanie planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym, które w Polsce zostało po transformacji ustrojowej ograniczone. W każdym z omawianych krajów jedna z jednostek administracyjnych miała ograniczone (powiat) lub zerowe (parafia) kompetencje planistyczne.

Ryc. 22. Zmiany w poziomach planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii, 1926-2019
Źródło: opracowanie własne.

Tab. 13. Analiza porównawcza systemów planowania przestrzennego w Polsce i w Portugalii, 2018 rok

	POLSKA	PORTUGALIA
Struktura rządu	zdecentralizowany	zdecentralizowany
Poziomy i podmioty planowania przestrzennego	– krajowy – regionalny: województwo – ponadlokalny: związek metropolitalny – lokalny: gmina	– krajowy – regionalny: CCDR – ponadlokalny: związek międzygminny lub jego część – lokalny: gmina
Główny podmiot planowania przestrzennego	szczebel lokalny (gmina)	szczebel lokalny (gmina)
Powiązanie z planowaniem społeczno-gospodarczym	ograniczone	silne
Rola planów zagospodarowania przestrzennego	ograniczona – brak mocy prawnej SUiKZP – fakultatywność MPZP	silna – moc prawna PDM – obowiązkowość PDM

Źródło: opracowanie własne.

Problem w Polsce stanowi brak stabilności prawa. Do 2018 roku system planowania przestrzennego oparty na ustawie z 2003 roku podlegał już wielokrotnym zmianom. Początkowo widoczne były trzy poziomy planowania przestrzennego, które zostały w 2015 roku uzupełnione o poziom ponadlokalny, tj. związki metropolitalne⁵⁸. Portugalski system był natomiast kolejnym etapem wspomnianej ewolucji i od jego wprowadzenia w 2014 roku do 2018 roku nie podlegał zmianom. W obu krajach widoczne były od 2014/2015 roku cztery poziomy planowania przestrzennego: krajowy, regionalny, ponadlokalny i gminny.

Najważniejszym podmiotem w obecnych systemach jest również gmina, jednakże rola dokumentów przez nią sporządzanych do 2018 roku była zróżnicowana. O ile w Portugalii plany ogólne, obowiązkowe dokumenty zasięgiem przestrzennym pokrywające całą gminę, posiadały moc prawną i były wiążące zarówno dla podmiotów publicznych jak i prywatnych, tak w Polsce dokumenty sporządzane dla całego obszaru gminy – SUiKZP – nie posiadały statusu aktu prawnego. Aktem prawa miejscowego były natomiast plany miejscowe, których opracowanie było fakultatywne, a zasięg przestrzenny właściwie dowolny.

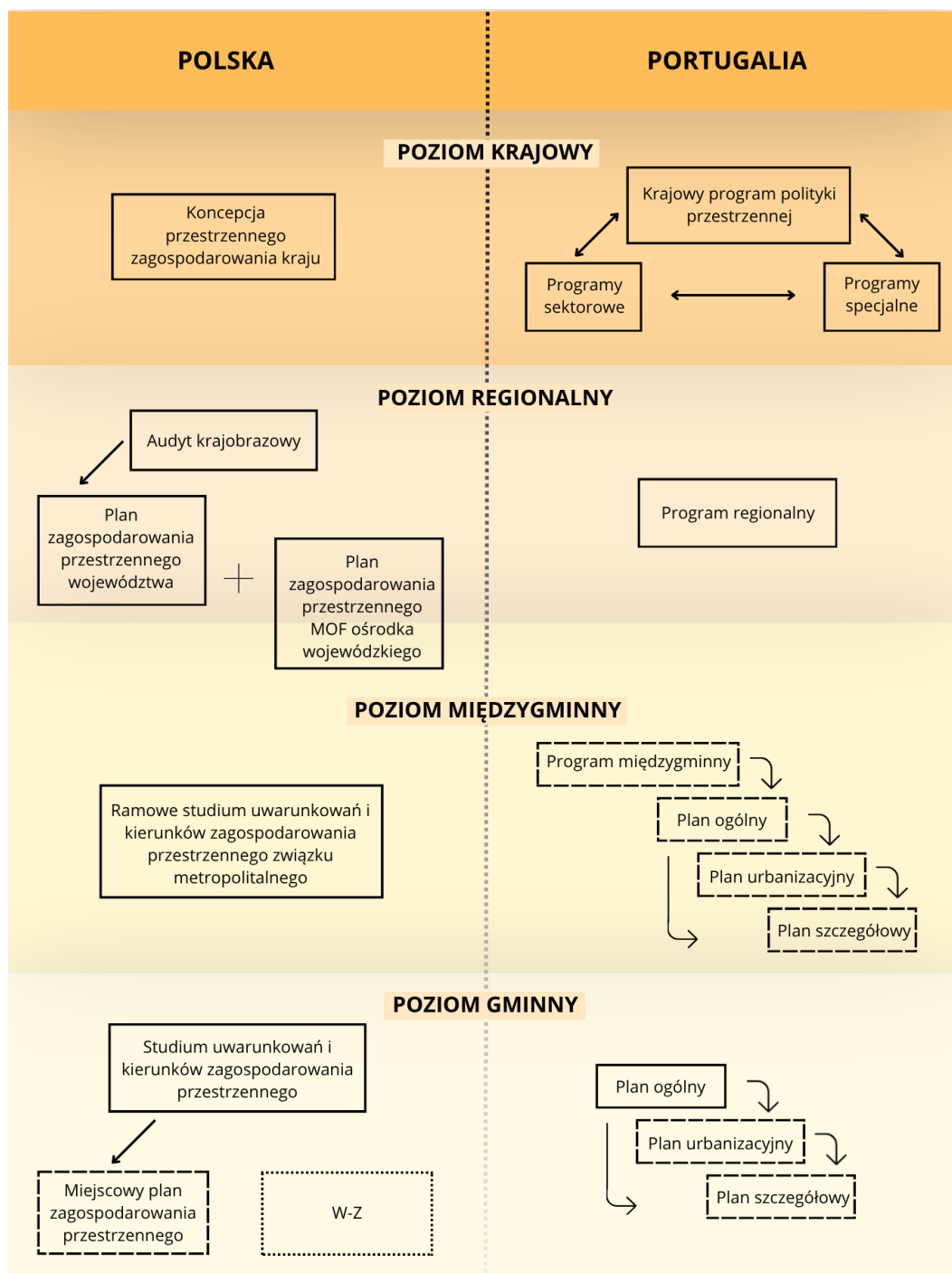
Na poziomie krajowym w Polsce wprowadzono Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Na poziomie regionalnym rozszerzono natomiast instrumenty planowania przestrzennego: utrzymano PZPW, którego częścią miało być również PZPMOF OW, oraz wprowadzono *novum* w postaci audytu krajobrazowego. Dodano także poziom

⁵⁸ W latach 2019-2026 wprowadzono kolejne zmiany UoPiZP, które wręcz zrewolucjonizowały cały system planowania przestrzennego w Polsce.

ponadlokalny (międzygminny), który stanowił, jednakże, tylko jeden związek metropolitalny. Na jego obszarze należało sporządzić zupełnie nowy dokument: studium metropolitalne. Na poziomie lokalnym utrzymano wprowadzone wcześniej SUIKZP oraz MPZP oraz, co znamienne, dopuszczono możliwość sporządzania W-Z tam, gdzie nie obowiązywały plany miejscowe.

W Portugalii wyraźnie rozróżnione zostały programy strategiczne i plany o charakterze regulacyjnym. Na poziomie krajowym utrzymano wprowadzony już wcześniej PNPOT, a plany specjalne i sektorowe zastąpione zostały programami. Na poziomie regionalnym miejsce PROT podobnie zajęły programy regionalne. Poziom międzygminny został wyodrębniony z gminnego i stanowił jeden z czterech poziomów planowania przestrzennego w Portugalii. Dysponował on zarówno dokumentem strategicznym – programem międzygminnym – jak i planami terytorialnymi analogicznymi do tych sporządzanych na poziomie lokalnym. Gminy niezmiennie mogły sporządzać plany ogólne, urbanizacyjne i szczegółowe. Porównanie systemów planowania przestrzennego w Polsce i w Portugalii (stan na 2018 rok) przedstawione zostało na ryc. 23 linią przerywaną wskazane zostały dokumenty fakultatywne.

Planowanie na poziomie regionalnym w Polsce odnosiło się bezpośrednio do jednostek administracyjnych. Zarówno PZPW jak i audyt krajobrazowy musiały obejmować cały zasięg przestrzenny województw. Audyt krajobrazowy do 2018 roku nie powstał jednak jeszcze w żadnym województwie, ale PZPW posiadało każde województwo. Do 2018 roku terytorium Portugalii wciąż nie zostało natomiast objęte w całości obowiązującymi programami regionalnymi. Poziom regionalny w obu analizowanych krajach nie określał przeznaczenia terenów.



Ryc. 23. System planowania przestrzennego w Polsce i w Portugalii, 2018 rok

Źródło: opracowanie własne.

Kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej (przeznaczenia terenów) w obu analizowanych krajach możliwe było na poziomie gminnym oraz częściowo międzygminnym. W Portugalii to te dwa poziomy systemie planowania przestrzennego dysponowały dokumentami o charakterze regulacyjnym – strefowym. Były to gminny lub międzygminny: plan ogólny, plan urbanizacji oraz plan szczegółowy. W Polsce do instrumentów o takiej właściwości należały studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Poziom międzygminny „ograniczono” do jednego związku metropolitalnego, dla którego sporządzano ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Plan zagospodarowania przestrzennego MOF ośrodka wojewódzkiego nie ustalał bowiem przeznaczenia terenów.

W Polsce zmiany legislacyjne, jakie zachodziły w historii planowania przestrzennego coraz bardziej pogarszały jednak planowanie na poziomie lokalnym. O ile w początkach planowania przestrzennego dokumenty sporządzane w Polsce na poziomie lokalnym posiadały horyzont czasowy i wskazywały przybliżony czas realizacji poszczególnych ustaleń⁵⁹, tak od 1984 roku zniesiona została ich terminowość. Ponadto zlikwidowanie obowiązkowych planów miejscowych sporządzanych dla całej gminy a ponadto unieważnienie planów sprzed 1995 roku sprawiło, że kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej było możliwe, ale zależne niejako od chęci poszczególnych gmin.

W latach 60. opracowując plany miejscowe należało przygotować bilans ludności, który w późniejszym czasie został jakby zapomniany. Zmiany wprowadzone do UoPiZP w 2015 roku wydają się wzmocnić nieco rangę studium przywracając niejako wymóg bilansu terenu. Stanowiło to krok w stronę ograniczenia nadpodaży terenów mieszkaniowych i rozlewania się zabudowy – problemów, jakie niejednokrotnie wskazywane są w literaturze przedmiotu. Należy jednak pamiętać, że gminy zmuszone zostały do sporządzenia SUIKZP, ale plany miejscowe były już fakultatywne. Ustalenia studium gminnego, przy braku planów miejscowych, nie gwarantowały zatem zagospodarowania przestrzennego gminy zgodnie z jego ustaleniami. „Wuzetki” mogły – ale nie musiały – być zgodne ze studium. Jedynym skutecznym instrumentem planowania przestrzennego do 2018 roku był zatem MPZP.

Analizując ewolucję systemu planowania przestrzennego w Portugalii można dojść do wniosku, że wprowadzane w nim zmiany, zwłaszcza na poziomie lokalnym, wynikały – w odróżnieniu od sytuacji w Polsce – z wniosków wyciągniętych z oceny wcześniejszych ram prawnych. Podejmowane zmiany zmierzały w kierunku bardziej efektywnego

⁵⁹ Należy jednak podkreślić, że w okresie komunizmu prym wiodło planowanie społeczno-gospodarcze, a ustalenia dokumentów planistycznych często postrzegane były jako bariery w realizacji inwestycji. Stąd też, pomimo formalnych terminów, ustalenia te były często ignorowane (por. Niedziałkowski i Beunen 2019).

planowania przestrzennego oraz ograniczania zidentyfikowanych problemów, jak na przykład nadmiernej i chaotycznej ekspansji zabudowy miejskiej.

Kluczową różnicę stanowiła rola planu ogólnego – podobnie do polskiego studium był to dokument obejmujący zasięgiem przestrzennym całe terytorium gminy. W odróżnieniu od SUIKZP jego ustalenia były jednak wiążące, co wynikało z prawnego charakteru PDM. Nawet jeśli gmina nie uchwaliła planu urbanizacyjnego i/lub planu szczegółowego, to nie tylko klasyfikacja terenów ustalona w planie ogólnym była wiążąca, ale również (choć dopiero po upływie 5 lat) określone w nim wskaźniki. Widoczna była tu zatem wyższa ranga portugalskiego dokumentu ogólnogminnego w porównaniu z analogicznym dokumentem sporządzanym w Polsce. W Polsce ustalona struktura funkcjonalno-przestrzenna w SUIKZP mogła, ale nie musiała być respektowana przy braku planów miejscowych, podczas gdy w Portugalii ustalenia PDM były wiążące. Ponadto, w Polsce widoczna była duża nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę w studiach gminnych. W Portugalii problem ten był mniej widoczny, a po reformie z 2014 roku w rewizjach planów ogólnych nie ustalano już nowych terenów mieszkaniowych, a te dotychczas niezagospodarowane należało zaklasyfikować jako tereny wiejskie.

Kiedy jednak zwrócimy uwagę na praktykę, sytuacja w Portugalii wygląda mniej korzystnie. Choć od wprowadzenia planów ogólnych do ram prawnych początkiem lat 80. minęło już ponad 40 lat, a normy te podlegały przez ten czas również zmianom, to jednak wciąż duży odsetek gmin posiada plany I generacji. Średni czas rewizji wynosi bowiem aż 10 lat. Związane jest to, jak wskazuje C. Cavaco i in. (2021), ze złożonością procesu rewizji PDM. Według danych Obserwatorium Planowania Przestrzennego i Urbanistyki (<https://observatorioindicadores.dgterritorio.gov.pt/>), niemal połowa obowiązujących w 2018 roku planów ogólnych sporządzonych zostało na podstawie Decreto-Lei n° 380/99 zmienionej przez Decreto-Lei n° 316/2007, z czego zdecydowana większość to pierwsze rewizje planów. Ponadto około 36% obowiązujących PDM bazowało na przepisach prawnych z 1990 roku. Zgodnie z najnowszymi ramami prawnymi, tj. Decreto-Lei 80/2015, sporządzonych zostało jedynie około 5% planów ogólnych⁶⁰. Średni czas funkcjonowania planów ogólnych wynosił około 12 lat, a około 37% obowiązujących planów ogólnych to ich pierwsze wersje (tab. 14).

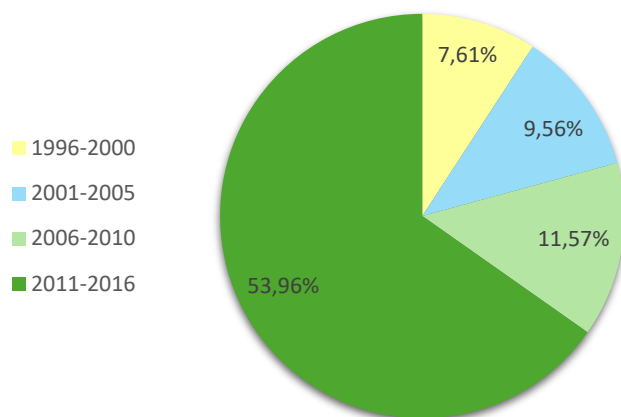
⁶⁰ Dla 30 gmin brak dostępnych danych o reżimie prawnym.

Tab. 14. Obowiązujące plany ogólne w Portugalii wg reżimu prawnego i wersji planu, 2018 rok

		REŻIM PRAWNY			
		DL n° 69/90	DL n° 380/99	DL n° 380/99 zmieniony przez DL n° 316/2007	DL n° 80/2015
WERSJA PLANU	I publikacja	107	4	4	-
	I rewizja	2	11	131	16
	II rewizja	-	-	3	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, Direção-Geral do Território.

W Polsce, zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych przez P. Śleszyńskiego i in. (2018), w 2017 roku (punktem odniesienia były te gminy, w których nie była prowadzona aktualizacja SUIKZP) ponad połowa gmin (ryc. 24) posiadała dokumenty z lat 2011-2016. Najmniejszy odsetek stanowiły natomiast studia z lat 1996-2000. Ponadto około 1/3 gmin prowadziła wówczas aktualizację tych dokumentów. Widoczna jest zatem w Polsce coraz mniejsza liczba dokumentów uchwalonych jeszcze przed wejściem w życie UoPiZP.



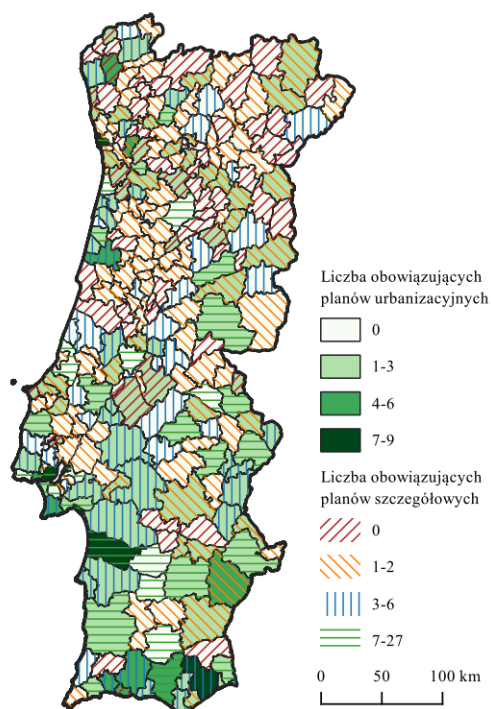
Ryc. 24. Obowiązujące studia gminne w Polsce wg lat uchwalenia, 2017

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Śleszyński i in. 2018).

Jeszcze inaczej wyglądała w Portugalii sytuacja planów urbanizacji i planów szczegółowych, czyli dokumentów o charakterze fakultatywnym, chociaż – jak wskazuje C. Cavaco i in. (2021), obecne znaczenie PU nie jest już tak istotne z uwagi na obowiązkowość planu ogólnego. 55,2% gmin w Portugalii nie uchwaliło do 2018 roku żadnego planu urbanizacyjnego, a w około 20% gmin obowiązuje jeden taki plan. Najwięcej PU obowiązywało w gminie Matosinhos (10) na północno-zachodnim wybrzeżu oraz w samej stolicy kraju (9) (<https://observatorioindicadores.dgterritorio.gov.pt/>). Oprócz

małej ilości obowiązujących PU widoczne jest też ich bardzo duże zróżnicowanie, chociażby w ich powierzchni. Widoczne są plany pokrywające mniej niż 10 ha i takie, których obszar opracowania sięga nawet 5 tys. ha (Cavaco i in. 2021).

Plany szczegółowe powinny rozwijać i doprecyzowywać zapisy zawarte w PDM i PU. Zdecydowanie więcej gmin w 2018 roku miało jednak uchwalony plan szczegółowy niż plan urbanizacji. Na terytorium około 3/4 gmin kontynentalnej Portugalii obowiązywał wówczas co najmniej jeden taki plan. Najwięcej PP (27) obowiązywało w Lizbonie. Pomiedzy liczbą planów urbanizacji a planów szczegółowych istnieje słaba dodatnia zależność na poziomie około 0,34 (korelacja rang Spearmana). Istnienie PU w danej gminie nie warunkuje zatem sporządzenia PP. Ze 170 gmin, w których nie obowiązuje żaden PU około 69% posiada przynajmniej jeden plan szczegółowy, zaś w 15 gminach, pomimo obowiązujących planów urbanizacyjnych, nie sporządzono żadnego planu szczegółowego (<https://observatorioindicadores.dgterritorio.gov.pt/>). Na ryc. 25 przedstawiono liczbę obowiązujących PU i PP w poszczególnych gminach na terenie kontynentalnej Portugalii.

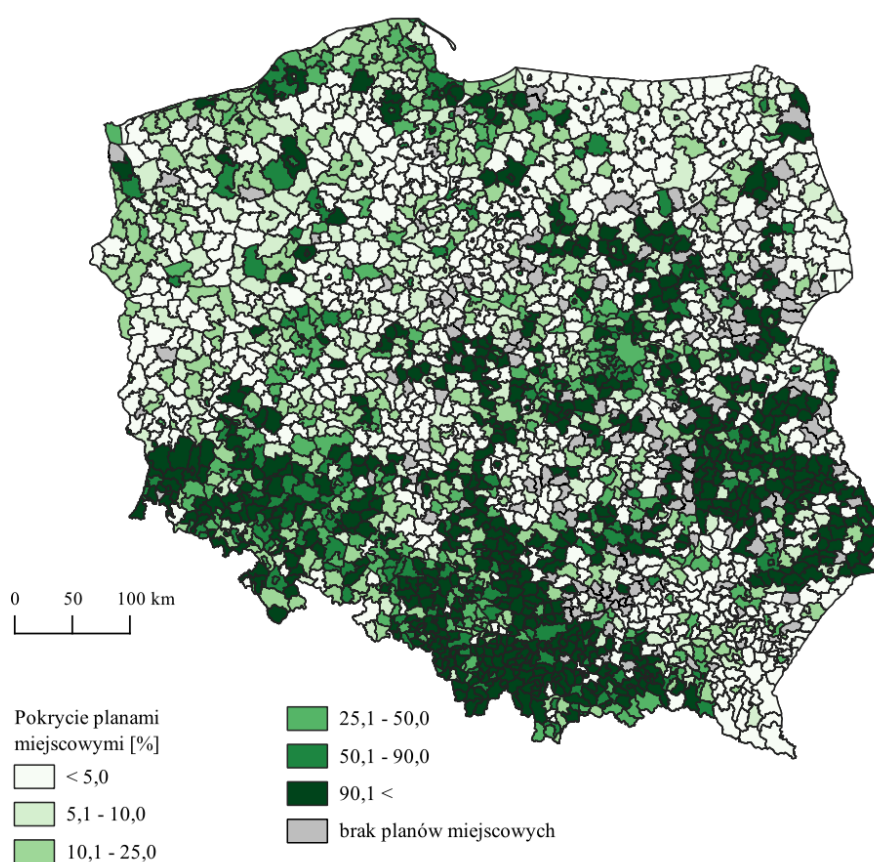


Ryc. 25. Liczba obowiązujących planów urbanizacji i planów szczegółowych w poszczególnych gminach Portugalii, stan na 2018 rok

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, Direção-Geral do Território.

W Polsce w 2018 roku, według danych GUS (BDL), tylko około 6% gmin nie uchwaliło żadnego planu miejscowego, a w około 30% odsetek powierzchni pokrytej MPZP wynosił mniej niż 5%. Około 1/4 gmin posiadało pokrycie wynoszące ponad 90%. Rozkład

przestrzenny nie był jednak równomierny: największy udział powierzchni objętej MPZP widoczny był w województwie śląskim (71,2%), podczas gdy najmniejszy udział, wynoszący 7,1%, w województwie kujawsko-pomorskim. Jedynie cztery województwa pokryte są planami w ponad 50%: lubelskie, dolnośląskie, małopolskie i wspomniane już województwo śląskie. W skali całego kraju pokrycie planistyczne wynosiło jedynie 30,8% (ryc. 26). Biorąc pod uwagę rangę planów miejscowych w porównaniu ze studium gminnym, tak duży odsetek gmin, których pokrycie planistyczne nie sięga nawet 5% może stanowić o braku efektywnego kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej w tych jednostkach. Efektywność ta zależna jest bowiem wówczas od "wuzetek" i ich zgodności z zapisami SUIKZP.



Ryc. 26. Udział powierzchni gmin pokrytych planami miejscowymi w Polsce, stan na 2018 rok
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Planowanie przestrzenne na poziomie ponadlokalnym, tj. dotyczące również miejskich obszarów funkcjonalnych, było w analizowanych krajach zróżnicowane. W Polsce planowanie na poziomie międzygminnym w 2018 roku rozwiązane było na dwa sposoby: obszary MOF ośrodków– wojewódzkich włączono do poziomu wojewódzkiego, zaś planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym dotyczyło właściwie wyłącznie

jednego formalnego związku metropolitalnego. W Portugalii dokumenty na tym poziomie mogły natomiast sporządzać zróżnicowane podmioty: od rad poszczególnych gmin, poprzez związki gminne, po obszary metropolitalne.

Pojawia się jednak pytanie, na ile wprowadzony do omawianych systemów planowania przestrzennego poziom ponadlokalny – poziom obszarów funkcjonalnych i metropolitalnych w Polsce oraz międzygminny w Portugalii – były odpowiedzią na coraz bardziej zacierające się granice administracyjne i potrzebę zintegrowanego zarządzania terytorialnego, a na ile reakcją na fundusze wspólnotowe. W obydwu przypadkach poziomy te wprowadzono bowiem w latach 2014-2015. Czy zatem będzie to trwała zmiana, czy jej trwałość zależeć będzie od polityki prowadzonej na szczeblu UE?

Możliwość kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej MOF nie była jednak tak samo uwzględniana w możliwych do sporządzenia na tym poziomie dokumentach. Bez wątpienia możliwe było to w Portugalii, gdzie ustawodawstwo nie wprowadzało dodatkowych planów dla poziomu obszarów funkcjonalnych lub metropolitalnych. Służyć temu miały plany międzygminne, o treści analogicznej do planów terytorialnych sporządzanych na poziomie gminnym. Jeśli plan ten obejmowałby swoim zasięgiem cały obszar metropolitalny, nazwany zostałby wówczas planem metropolitalnym. Rozwiązanie to pozwalało zatem na kontrolowanie użytkowania terenów (podziału strefowego), analogicznie jak na terytorium pojedynczych gmin.

W Polsce sprawa wyglądała zgoła odmiennie. Ustalenia PZPMOF OW miały być realizowane poprzez wprowadzenie jego zapisów do studiów gminnych a następnie do planów miejscowych. Ponadto, PZPMOF OW, będące w gestii samorządów województw, stanowiły niejako analogiczny pod względem merytorycznym plan w stosunku do planu zagospodarowania przestrzennego województwa, który nie miał statusu aktu prawnego. Oznacza to zatem, że również plan sporządzany dla MOF ośrodka wojewódzkiego nie określał struktury funkcjonalno-przestrzennej (przeznaczenia terenów) i nie był wiążący dla podmiotów prywatnych.

Związek metropolitalny dysponując studium metropolitalnym wydawał się mieć ku temu, potencjalnie, większe możliwości. Poprzez zapisy studium metropolitalnego możliwe było przynajmniej wskazanie maksymalnych powierzchni, jakie mogły zostać zabudowane w poszczególnych gminach. Jego ustalenia były jednak określone w ustawie dość ogólnie, jako „elementy niezbędne”, zatem nie ma pewności co do samego ustalania w studium metropolitalnym struktury funkcjonalno-przestrzennej całego obszaru. Wiadome

jest jednak, że nie miał on statusu aktu prawnego, a jego ustalenia wprowadzane miały być do studiów gminnych. W tab. 15 dokonano analizy porównawczej instrumentów planowania przestrzennego dotyczących MOF wg stanu na 2018 rok.

Tab. 15. Instrumenty planowania przestrzennego dotyczące miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i Portugalii, 2018 rok

	POLSKA		PORTUGALIA	
Instrumenty planowania przestrzennego	PZPMOF OW	studium metropolitalne	program międzygminny	– PDM – PU – PP
Rok wprowadzenia regulacji	2014	2015 (2017*)	2014	
Podmiot odpowiadający za sporządzenie dokumentu	województwo	związek międzygminny*	– specjalna komisja powołana przez rady gmin – związek międzygminny (CIM) – obszar metropolitalny (AM)	
Obligatoryjność	tak		nie	
Charakter prawny	nie		tak	
Zasięg przestrzenny	cały obszar MOF OW lub związku metropolitalnego		przynajmniej dwie gminy wchodzące w skład jednego CIM/AM	
Kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej MOF	nie	częściowo	nie	tak
Relacja z poziomem gminnym	ustalenia przenoszone do studium gminnego, a następnie do planów miejscowych		wskazuje wytyczne dla planów terytorialnych	zastępują analogiczne dokumentu sporządzane na poziomie gminnym

*w 2017 ograniczenia do jednego związku metropolitalnego

Źródło: opracowanie własne.

Chociaż założenia systemowe i dostępne instrumenty planowania przestrzennego w Portugalii pozwalały na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej na poziomie międzygminnym – zatem również w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych – to ich słabą stroną był fakt, że były to dokumenty fakultatywne. V. Campos i J. Ferrão (2015) sugerują, że planowanie regulacyjne będzie odbywać się jednak głównie na poziomie lokalnym, a skala pośrednia, niezależnie czy będzie to poziom NUTS II, NUTS III czy regiony funkcjonalne, prowadzić będzie głównie planowanie strategiczne. Jak do tej pory wydaje się być to słusznym przewidywaniem. Do 2018 roku sporządzone zostały jedynie dwa dokumenty o charakterze międzygminnym, które uchwalone zostały jeszcze w pierwszej dekadzie XXI wieku. Czyli niestety, pomimo przemyślanych założeń systemowych, struktura funkcjonalno-przestrzenna miejskich obszarów funkcjonalnych niezmiennie kreowana była poprzez zapisy w dokumentach gminnych, zamiast międzygminnych.

Brak uchwalenia międzygminnych planów ogólnych w Portugalii może wynikać, jak już wspomniano, z ich fakultatywnego charakteru, ale również z czasu obowiązywania najnowszych uwarunkowań prawnych. Przez 3-4 lata od wejścia w życie LBPPSOTU (2014) oraz NRJIGT (2015) sporządzono jedynie kilkanaście rewizji planów ogólnych. Nie były to zatem dokumenty powstałe zupełnie od podstaw. Trudno zatem oczekiwać, iż novum w postaci międzygminnych planów ogólnych, które wymaga zintegrowanego podejścia i współpracy kilku bądź nawet kilkunastu gmin, stanie się szybko czymś powszechnym. Za wcześnie jeszcze na ocenę skuteczności nowych przepisów prawnych. Rozwiązanie to wydaje się mieć jednak duży potencjał w zakresie kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych.

Zarówno w Polsce jak i w Portugalii planowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej na poziomie obszarów funkcjonalnych nie odbywało się zatem w ramach jednego, spójnego dokumentu dla całego obszaru. W Polsce nie istniały bowiem odpowiednie ku temu instrumenty planowania przestrzennego. W Portugalii natomiast, pomimo uwzględnienia planów regulacyjnych dla takich obszarów w systemie planowania przestrzennego, plany takie do 2018 roku nie powstały. Pozostawienie kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej MOF w gestii poszczególnych gmin mogło być zatem efektywne jedynie pod warunkiem, że samo planowanie na poziomie lokalnym było odpowiednio realizowane.

Rozdział V

Rozwój struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbry

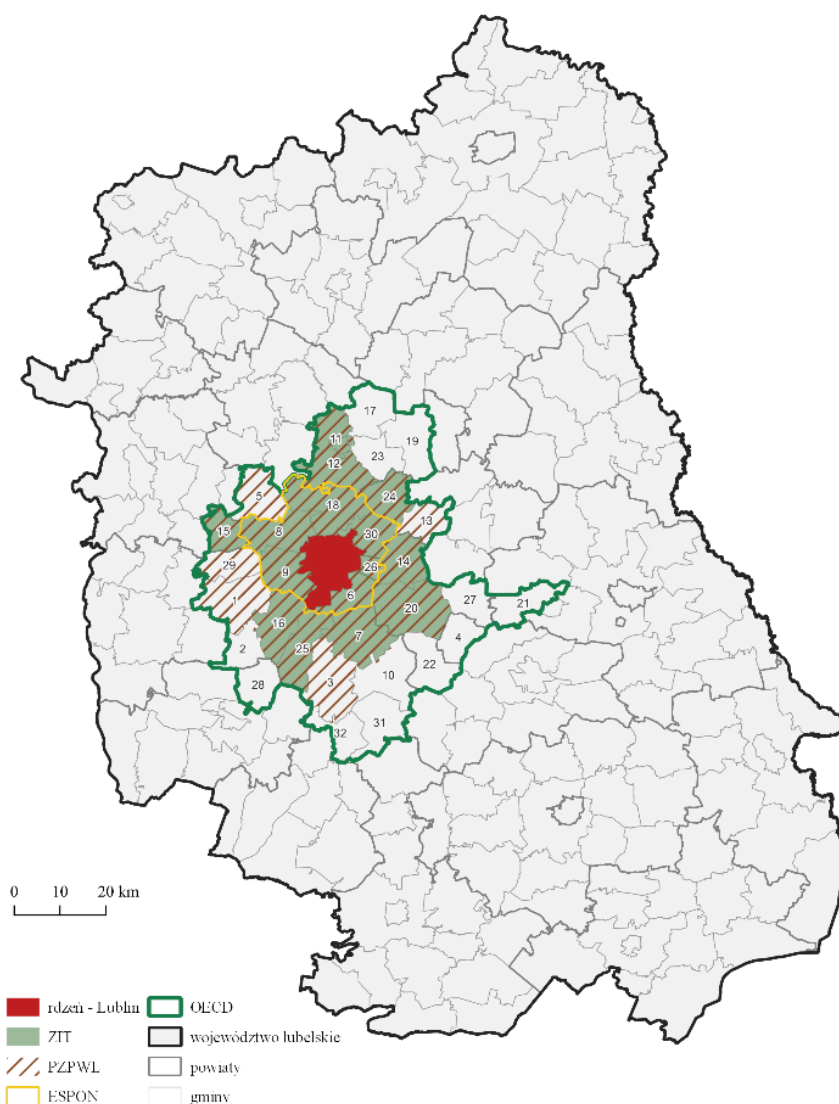
1. Charakterystyka obszaru badań

1.1. Miejski obszar funkcjonalny Lublina

Zasięg miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina (dalej: MOF Lublina) obejmuje od kilku do kilkudziesięciu gmin w zależności od delimitacji (ryc. 27). Zróżnicowanie to wynika z przyjętych kryteriów, które służyły wyznaczeniu granic tego obszaru. W projekcie ESPON 1.4.3. (2007) brakowało w Polsce aktualnych danych o dojazdach do pracy – istotnego kryterium funkcjonalnego. Delimitacja MOF Lublina obejmowała wówczas wyłącznie gminy położone w pierwszym pierścieniu wokół Lublina: Niemce, Wólkę, m. Świdnik, Głusk, Konopnicę oraz Jastków.

Dużo większy obszar, obejmujący 33 gminy, wyznaczono w delimitacji opracowanej przez OECD (2013). Delimitacja ta uwzględniała już dojazdy do pracy, ale pomijała natomiast kwestie morfologiczne. Do wskazanych wcześniej w projekcie ESPON gmin dodano również te jednostki, które były położone w większej odległości od Lublina: gminy Bełżyce, Borzechów, Bychawa, Fajslawice, Garbów, Jabłonna, Krzczonów, Lubartów (gmina wiejska), Lubartów (miasto), Mełgiew, Nałęczów, Niedzwica Duża, Niedźwiada, Ostrów lubelski, Piaski, Rejowiec Fabryczny, Rybczewice, Serniki, Spiczyn, Strzyżewice, Trawniki, Wilkołaz, Wojciechów, Wysokie, Zakrzew oraz Łęczna.

Granice ZIT MOF Lublina praktycznie pokrywały się z delimitacją opracowaną przez P. Śleszyńskiego, uwzględniającą kryteria funkcjonalne, społeczno-gospodarcze i morfologiczne omówione w II rozdziale. Do sugerowanych w niej 15 gmin w ZIT (2014-2020) dodano jedynie gminę Nałęczów, położoną we wschodniej części MOF, która pełni ważne funkcje rekreacyjne (por. Kociuba 2017a). ZIT obejmował zatem wszystkie gminy zlokalizowane w pierwszym pierścieniu wokół Lublina oraz niektóre z drugiego pierścienia. Granice wyznaczone w projekcie ESPON zostały zatem rozszerzone przez wspomnianą gminę Nałęczów, Lubartów, miasto Lubartów, Spiczyn, Mełgiew, Piaski, Jabłonną, Strzyżewice oraz Niedzwicę Dużą.



Gminy: 1. Bełżyce, 2. Borzechów, 3. Bychawa, 4. Fajslawice, 5. Garbów, 6. Głusk, 7. Jabłonna, 8. Jastków, 9. Konopnica, 10. Krzczonów, 11. Lubartów (miasto), 12. Lubartów, 13. Łęczna, 14. Mielgiew, 15. Nałęczów, 16. Niedzwica Duża, 17. Niedźwiada, 18. Niemce, 19. Ostrów Lubelski, 20. Piaski, 21. Rejowiec Fabryczny, 22. Rybczewice, 23. Serniki, 24. Spiczyn, 25. Strzyżewice, 26. Świdnik (miasto), 27. Trawniki, 28. Wilkołaz, 29. Wojciechów, 30. Wólka, 31. Wysokie, 32. Zakrzew.

Ryc. 27. Zakres przestrzenny miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina według delimitacji ESPON, OECD, PZPW Lubelskiego oraz ZIT

Źródło: Opracowanie własne na podstawie („ESPON Database Portal”; „OECD: Functional urban areas by country”; „Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego” 2015; „Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020”).

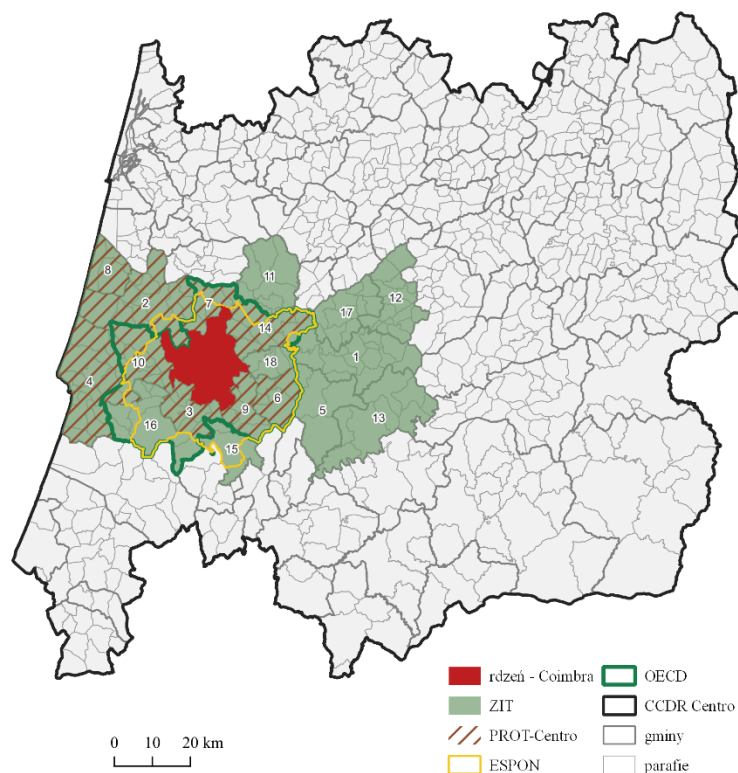
Zasięg MOF Lublina wyznaczony w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego (2015) (określanego w nim jako Lubelski Obszar Metropolitalny) był większy niż przyjęty dla celów realizacji ZIT. Uwzględniono w nim również Bychawę, Bełżyce, Wąwolnicę, Garbów oraz Łęczną. Zgodnie z zapisami PZPW, rdzeń stanowi tu nie tylko Lublin, ale również Świdnik. Wyróżnia to delimitację przyjętą w PZPW na tle pozostałych przytoczonych w pracy.

Ostatecznie w niniejszej dysertacji przyjęto granice ZIT (2014-2020). Delimitacja ta bazuje bowiem na kompleksowym opracowaniu P. Śleszyńskiego. Dodatkowo gminy położone na tym obszarze charakteryzuje sformalizowana współpraca, która w przyszłości może również pozwolić na wspólne opracowywanie dokumentów związanych ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną. Wnioski płynące z analizy przestrzenno-czasowych wzorców rozwoju tej struktury oraz efektywności prowadzonego dotychczas na tym terenie planowania przestrzennego mogą być przydatne w kontekście zachodzących zmian w polskim systemie planowania przestrzennego. Dla całego obszaru ZIT dostępne są również dane o pokryciu terenu w bazie Urban Atlas. Według kryterium administracyjnego w skład MOF Lublina wchodzi zatem miasto Lublin (rdzeń MOF) i 15 otaczających go gmin: Głusk, Jabłonna, Jastków, Konopnica, Lubartów, Lubartów (miasto), Mełgiew, Nałęczów, Niedrzwica Duża, Niemce, Piaski, Spiczyn, Strzyżewice, Świdnik oraz Wólka. W układzie pierścieniowym rdzeń stanowi zwarty obszar antropogeniczny, który – zwłaszcza w południowej części – jest nieco mniejszy niż granice gminy Lublin.

1.2. Miejski obszar funkcjonalny Coimbr

Granice miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbr (dalej: MOF Coimbr) znacznie się różnią zależnie od przyjętej delimitacji (ryc. 28). Mniejszy zasięg przestrzenny widoczny jest w delimitacjach międzynarodowych. Największy obszar pod względem liczby gmin wyznaczono w ramach ZIT (19 gmin), zaś najmniejszy w delimitacji OECD (9 gmin).

Wskazane w projekcie ESPON 1.4.3 (2007) granice MOF Coimbr opierały się na NUTS 5, czyli najmniejszych jednostkach podziału terytorialnego w Portugalii – parafiach. Delimitacja ta obejmowała, łącznie z miastem – rdzeniem obszaru, 5 całych gmin. Dodatkowo w granice MOF włączone zostały niektóre z parafii położonych na terenie innych 6 gmin. Były to parafie z terytorium gminy Cantanhede, Mealhada, Montemor-o-Velho, Penacova, Penela oraz Soure. Z uwagi, że zgodnie z systemem planowania przestrzennego w Portugalii parafie nie posiadają kompetencji planistycznych i nie opracowują dla swoich terytoriów dokumentów, które regulują sposób użytkowania gruntów, delimitacja ta nie była przydatna do osiągnięcia celów wskazanych w niniejszej dysertacji.



Gminy: 1. Arganil, 2. Cantanhede, 3. Condeixa-a-Nova, 4. Figueira da Foz, 5. Góis, 6. Lousã, 7. Mealhada, 8. Mira, 9. Miranda do Corvo, 10. Montemor-o-Velho, 11. Mortágua, 12. Oliveira do Hospital, 13. Pampilhosa da Serra, 14. Penacova, 15. Penela, 16. Soure, 17. Tábua, 18. Vila Nova de Poiares.

Ryc. 28. Zakres przestrzenny miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbry według delimitacji ESPON, OECD, projektu PROT Centro oraz ZIT

Źródło: Opracowanie własne na podstawie („ESPON Database Portal”; „OECD: Functional urban areas by country”; „European Commission - EUROSTAT/GISCO”; „Proposta de PROT-Centro...” 2011).

Zgodnie z delimitacją zaproponowaną przez OECD (2013), MOF Coimbry składa się łącznie z 9 gmin. Gminy te w większości pokrywają się z granicami wyznaczonymi przez ESPON, obejmując jednak nie tylko wybrane parafie, a całe terytoria gmin. Wyjątek stanowią tu gminy Cantanhede oraz Penela, które pomimo uwzględnienia ich części w projekcie ESPON, nie znalazły się w delimitacji OECD.

Jak już wcześniej wspomniano, w Portugalii dla celów ZIT przyjęto granice NUTS 3. Skutkuje to dość rozległymi obszarami, które nie do końca odpowiadają powiązaniom funkcjonalnym z danym miastem. W skład ZIT Coimbry (NUTS 3: Região de Coimbra) wchodzi, włącznie z rdzeniem, 19 gmin. Gminy położone we wschodniej części podregionu, tj. Arganil, Góis, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra i Tábua, a także gmina Mortágua zlokalizowana na północ od Coimbry, nie zostały uwzględnione w pozostałych delimitacjach, co wskazuje na nieadekwatność przyjętych w ramach ZIT granic.

W projekcie PROT dla Centrum („Proposta de PROT-Centro...” 2011) nie wskazano wprost miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrzy. Wyróżniono natomiast 3 podsystemy miejskie (port. *sub-sistema urbano*): Aveiro/Baixo Vouga, Coimbra/Baixo Mondego i Leiria-Marinha Grande/Pinhal Litoral. W skład podsystemu Coimbrzy weszło łącznie 10 gmin: Coimbra, Cantanhede, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Lousã, Mealhada, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho i Penacova. Podsystem ten nie jest w całości zgodny przestrzennie z delimitacją ESPON ani OECD. Wskazuje on bowiem 3 gminy, które nie zostały uwzględnione we wspomnianych delimitacjach ponadkrajowych (tj. Cantanhede, Mira i Figueira da Foz), nie obejmując jednocześnie 3 innych gmin wchodzących w skład MOF według delimitacji ESPON i OECD: Penela, Soure oraz Vila Nova de Poiares.

Z uwagi na dostępność danych Urban Atlas, których zasięg przestrzenny jest ograniczony, w niniejszej pracy zdecydowano się na przyjęcie granic MOF Coimbrzy zgodnie z delimitacją OECD. Skutkowało to wykluczeniem z analiz 3 gmin wskazanych w PROT-Centro i dodatkowym uwzględnieniu gminy Soure. Z punktu widzenia administracyjnego jest to zatem łącznie rdzeń – gmina Coimbra – oraz 8 otaczających ją gmin: Condeixa-a-Nova, Lousã, Mealhada, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Penacova, Soure oraz Vila Nova de Poiares. W układzie pierścieniowym, zgodnie z przyjętą metodologią (omówioną w I rozdziale), rdzeń stanowi zwarty obszar antropogenicznego użytkowania przestrzeni. Jest on zatem znacznie mniejszy niż granice administracyjne gminy Coimbra.

2. Rozwój struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrzy w latach 1990-2018

2.1. Przestrzenno-czasowe wzorce rozwoju miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina

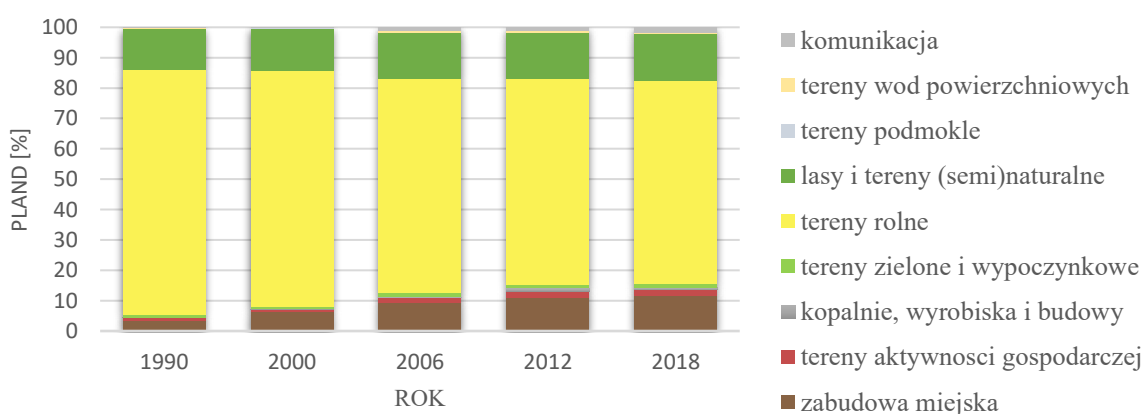
2.1.1. Wyniki analiz dla całego miejskiego obszaru funkcjonalnego

W miejskim obszarze funkcjonalnym Lublina występowały wszystkie analizowane klasy pokrycia terenu⁶¹ (PR = 9), ale ich udział w całkowitej powierzchni obszaru był zróżnicowany. Największy udział procentowy (PLAND) we wszystkich analizowanych

⁶¹ Do analizowanych klas należały: zabudowa miejska; tereny aktywności gospodarczej; kopalnie, wyrobiska i budowy; tereny komunikacyjne; tereny zielone i wypoczynkowe; tereny rolne; lasy i tereny (semi)naturalne; tereny podmokłe; tereny wód powierzchniowych.

okresach miały tereny rolne, przekraczając 65%, następnie lasy i tereny (semi)naturalne (około 15%) oraz zabudowa miejska. W latach 1990-2000 największy wzrost widoczny był w przypadku zabudowy miejskiej (około 2,8 p.p.) przy jednoczesnym zmniejszeniu udziału terenów rolnych o około 3 p.p. w stosunku do roku bazowego. Lasy i tereny (semi)naturalne zwiększyły w tym okresie udział w strukturze MOF Lublina o około 0,5 p.p. W przypadku pozostałych klas zmiany te nie przekroczyły 0,2 p.p.

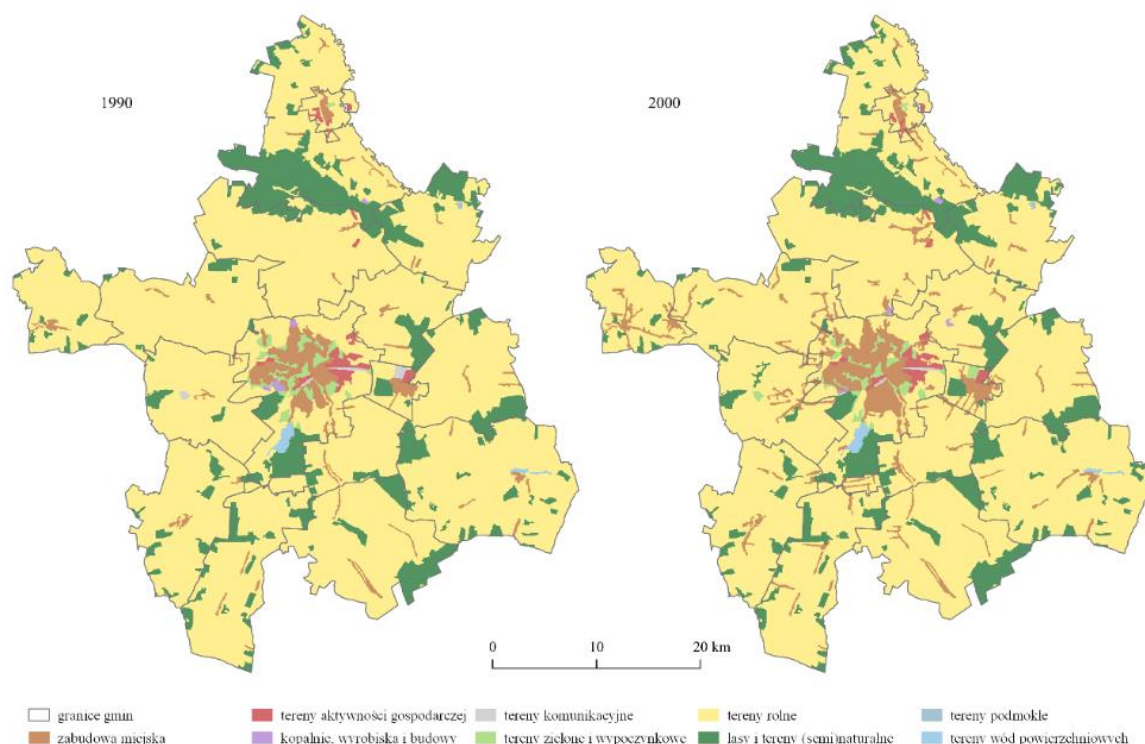
W latach 2006-2018 ponownie widoczny był spadek udziału terenów rolnych w strukturze MOF Lublina na korzyść pozostałych klas. Największy wzrost udziału widoczny był w przypadku zabudowy miejskiej, terenów komunikacji, terenów aktywności gospodarczej oraz terenów kopalni, wyrobisk i budów. Większe zmiany w PLAND poszczególnych klas widoczne były w okresie 2006-2012 niż 2012-2018. W ostatnim okresie jedynie tereny komunikacyjne oraz lasy i tereny (semi)naturalne charakteryzował większy wzrost PLAND niż w latach 2006-2012 (ryc. 29).



Ryc. 29. Zmiany w strukturze miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 1990-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 20006, 2012, 2018.

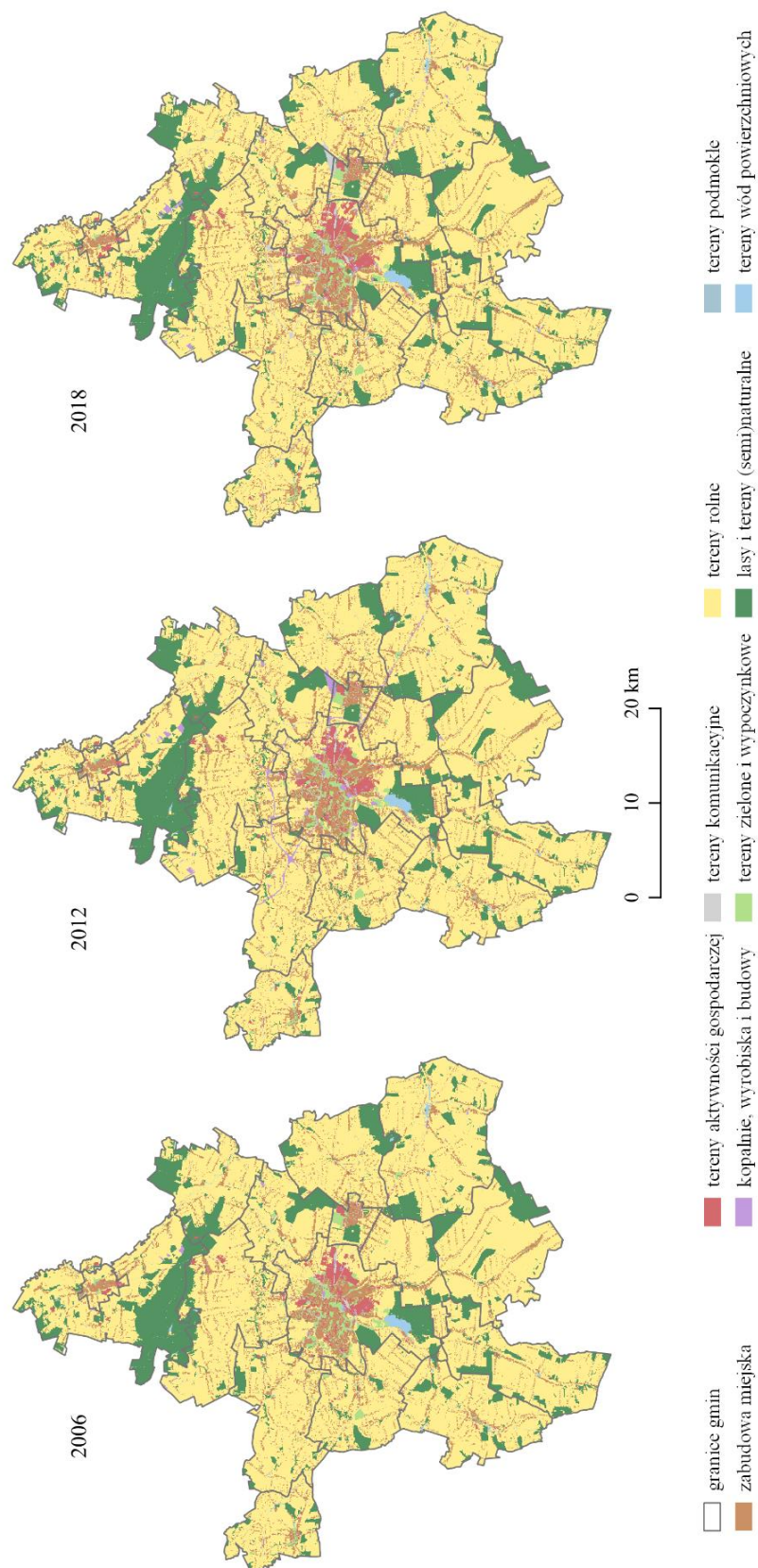
Zarówno w okresie 1990-2018 jak i 2006-2018 widoczny był wzrost indeksu różnorodności Shannona, przy czym większy wzrost widoczny jest w latach 2006-2012 niż 2012-2018 (por. tab. 16). Sugeruje to, że wraz z upływem lat liczba płatów wzrasta, bądź też rozkład ich powierzchni staje się bardziej równomierny. Zwiększeniu uległa zatem różnorodność struktury funkcjonalno-przestrzennej. Ryc. 30. przedstawia zachodzące w niej zmiany w latach 1990-2000.



Ryc. 30. Struktura funkcjonalno-przestrzenna miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 1990-2000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000.

Wzrost heterogeniczności MOF Lublina potwierdzają również analizy zmian wskaźnika CONTAG, którego wartość we wszystkich okresach malała. W latach 1990-2000 CONTAG zmniejszył się o około 1,8 p.p. w stosunku do roku bazowego, a w latach 2006-2018 o około 2,5 p.p. Spadek wartości wskaźnika sugeruje również większą fragmentację struktury funkcjonalno-przestrzennej. Wyniki analizy zagęszczenia krawędzi również sugerują coraz bardziej skomplikowaną strukturę funkcjonalno-przestrzenną MOF Lublina. We wszystkich analizowanych okresach odnotowano bowiem wzrost wartości ED: w latach 1990-2000 o około $2,7 \text{ m/km}^2$, w latach 2006-2012 o około $6,2 \text{ m/km}^2$, a w latach 2012-2018 o około $2,3 \text{ m/km}^2$ (por. tab. 16.). Mniejszy wzrost wartości ED w ostatnim okresie powiązany był również z mniejszą dynamiką PLAND. Zróżnicowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej MOF Lublina w latach 2006-2018 przedstawia ryc. 31.



Ryc. 31. Struktura funkcjonalno-przestrzenna miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 2006-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

Z upływem czasu, jak już wspomniano, widoczny był spadek PLAND terenów rolnych. Największy spadek odnotowano w latach 1990-2000 (o około 3 p.p.), a najmniejszy (o około 0,7 p.p.) w latach 2012-2018. We wszystkich analizowanych okresach odnotowano również spadek wartości AREA_MN dla terenów rolnych. Analizując szczegółowe dane Urban Atlas w 2006 roku wskaźnik ten wynosił około 201 ha, a w 2018 roku około 129,4 ha. Większy spadek średniej powierzchni płąta tych terenów widoczny był w latach 2006-2012 (o około 59,9 ha) aniżeli w latach 2012-2018 (o około 11,6 ha). Zmniejszenie wartości AREA_MN terenów rolnych sugeruje wzrost fragmentacji tej funkcji. Potwierdzają to również wyniki PD oraz ED na poziomie klasy. Zarówno w latach 1990-2000 jak i 2006-2018 widoczny był wzrost zagęszczenia krawędzi terenów rolnych, co sugeruje większe „poszarpanie” tej funkcji. W 2006 roku zagęszczenie płątów terenów rolnych wynosiło około 0,4 pł./100 ha, a w 2018 roku około 0,5 pł./100 ha, co również wskazuje na wzrost fragmentacji (por. tab. 16).

Lasy i tereny (semi)naturalne w całym analizowanym okresie charakteryzował niewielki wzrost wartości PLAND. W 1990 roku udział tych terenów wynosił około 13,5% i wzrósł w 2000 roku o około 0,5 p.p. W 2006 roku, zgodnie z danymi UA, PLAND wynosił około 15,4%, a w kolejnych latach jego wartości ulegały niewielkim zmianom. Zagęszczenie płątów lasów i terenów (semi)naturalnych było stosunkowo niskie. Zgodnie z danymi CLC, w latach 1990-2000 wynosiło około 0,1 pł./100 ha, a na podstawie UA w latach 2006-2018 około 0,6 pł./100 ha. Zmiany PD w poszczególnych okresach nie przekraczały 0,1 pł./100 ha (por. tab. 16). Chociaż w latach 90. widoczny był wzrost AREA_MN, co wskazywało na powiększanie obszarów lasów i terenów (semi)naturalnych, to w kolejnych analizowanych okresach odnotowano spadek wartości średniej powierzchni płątów tej klasy. Może to wynikać z pojawiania się innych funkcji na terenach zajmowanych dotychczas przez lasy. Analiza ED sugeruje wzrost poszarpania tych terenów, co wynika ze wzrostu wartości ED w poszczególnych okresach.

Dużą zmiennością charakteryzowały się kopalnie, wyrobiska i budowy. W latach 1990-2000 widoczne było zmniejszenie ich udziału procentowego. W kolejnym okresie odnotowano natomiast znaczny wzrost udziału tych terenów, co związane było w dużej mierze z inwestycjami drogowymi i kolejowymi. Po zakończeniu tych inwestycji w latach 2012-2018 widoczny był spadek wartości PLAND. Na podstawie danych Urban Atlas w 2006 roku, udział tych terenów wynosił około 0,2%, w 2012 roku około 1%, a w 2018 roku około 0,6%. Podobnie wartość AREA_MN wzrosła w latach 2006-2012 i następnie

zmaląła w latach 2012-2018. W 2006 roku średnia powierzchnia obszarów budowlanych wynosiła około 2,2 ha, a w 2018 roku około 1,5 ha (por. tab. 16). Widoczny był także systematyczny wzrost zagęszczenia płątów, co może sugerować rozproszenie inwestycji budowlanych.

Chociaż początkowo, w latach 1990-2000, odnotowano niewielki spadek udziału terenów aktywności gospodarczej na terenie MOF Lublina (poniżej 0,1 p.p. w stosunku do roku bazowego), to w kolejnych latach widoczne było zwiększenie wartości PLAND tych terenów. Największy wzrost, o około 0,3 p.p., widoczny był w latach 2006-2012. W kolejnym okresie udział terenów aktywności gospodarczej w całej strukturze funkcjonalno-przestrzennej MOF Lublina wzrósł natomiast o około 0,2 p.p. (por. tab. 16). Sugeruje to zatem, że wraz z rozwojem terenów zabudowy miejskiej zwiększał się również udział terenów aktywności gospodarczej.

Zarówno w latach 1990-2000 jak i 2006-2018 widoczny był wzrost wartości PD na terenie całego MOF Lublina. Wzrost ten był większy w latach 2006-2012 niż 2012-2018. W 2006 roku zagęszczenie płątów terenów aktywności gospodarczej wynosiło około 0,5 pł./100 ha i w 2018 roku wzrosło do około 0,7 pł./100 ha. Widoczny był także spadek AREA_MN, który był większy w latach 2006-2012 niż 2012-2018. W 2006 roku AREA_MN wynosiła około 3,3 ha, a w 2018 roku zmaląła do około 3,1 ha (por. tab. 16). Oznacza to wzrost rozdrobnienia terenów aktywności gospodarczej, czyli powstawania nowych, mniejszych terenów, nie zaś powiększania istniejących. Rozproszenie tych terenów może jednak sugerować lepszy dostęp do usług. Chociaż widoczny był wzrost wartości PLAND i fragmentacji terenów aktywności gospodarczej, to w przypadku terenów zielonych i wypoczynkowych na terenie MOF Lublina odnotowano spadek zarówno PLAND jak i AREA_MN (por. tab. 16). Sugeruje to nie tylko zmniejszenie udziału tych terenów, ale również spadek ich średniej wielkości.

W całym analizowanym okresie, tj. w latach 1990-2018, widoczny był wzrost udziału terenów zabudowy miejskiej. W latach 1990-2000, zgodnie z bazą CLC, wynosił on około 2,8 p.p. w stosunku do roku bazowego. Bardziej wiarygodne informacje dostarcza baza UA z uwagi na jej szczegółowość. W latach 2006-2018 wzrost ten był mniejszy i wynosił około 2,3 p.p., z czego największy wzrost przypadał na lata 2006-2012. W kolejnym okresie, tj. 2012-2018, widoczne było wyhamowanie rozwoju zabudowy miejskiej (por. tab. 16).

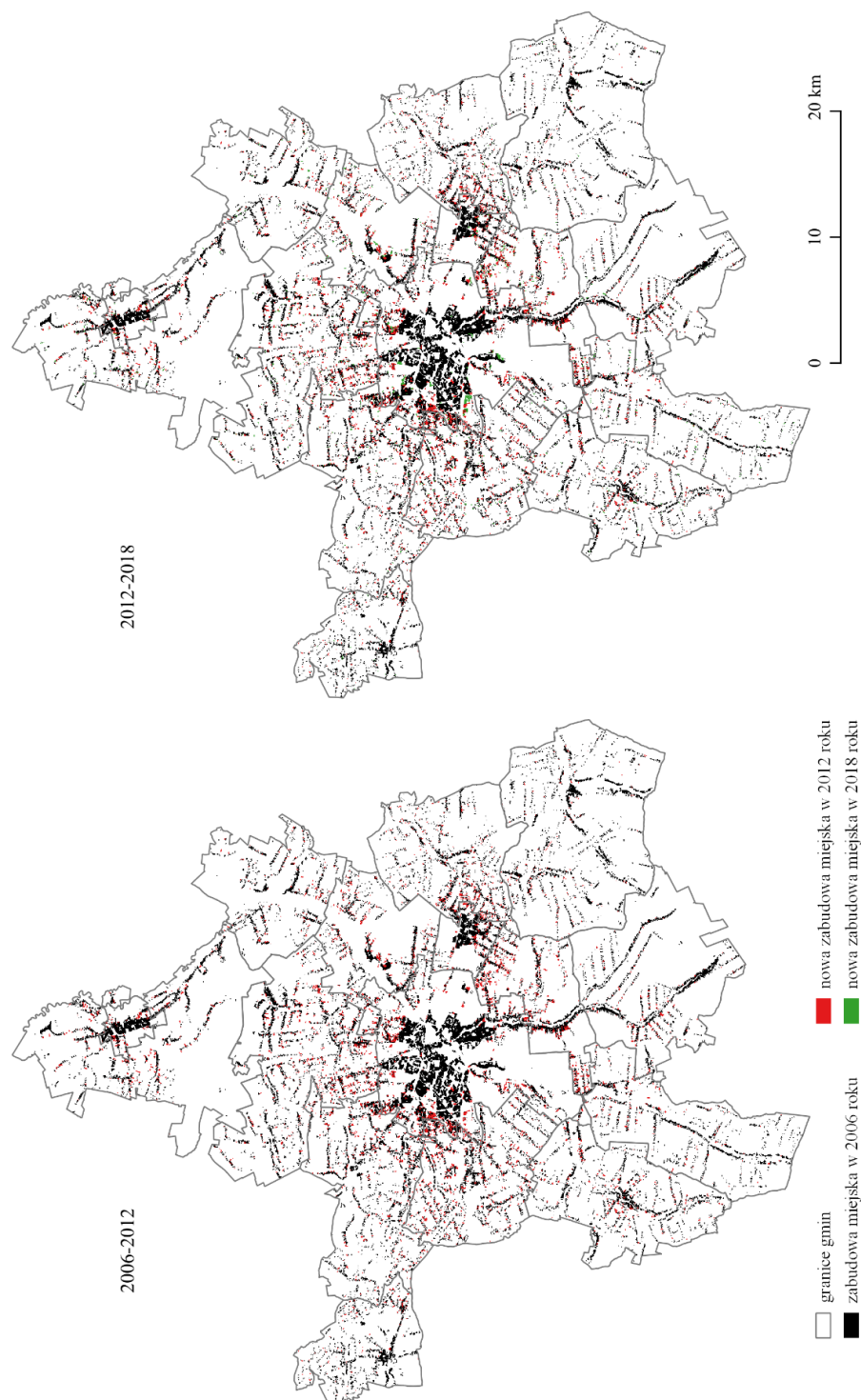
Tab 16. Wyniki analiz metryk przestrzennych dla całego MOF Lublina, 1990-2018

	Landscape level				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PR	9	9	9	9	9
SHDI	0,6828	0,7555	0,9778	1,0594	1,0713
CONTAG [%]	83,8081	81,9705	74,6715	72,5432	72,1569
ED [m/km ²]	8,3924	11,1249	76,6257	82,7839	85,0584
	Class level: zabudowa miejska				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	3,5763	6,3217	9,2259	11,1359	11,5078
PD [pl/100 ha]	0,036	0,0588	6,286	6,0813	6,1515
AREA_MN [ha]	99,304	107,5873	1,4677	1,8312	1,8707
ED [m/km ²]	2,7225	5,321	41,2985	46,0681	47,3514
	Class level: tereny aktywności gospodarczej				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	0,7571	0,7472	1,7659	2,0124	2,1838
PD [pl/100 ha]	0,0076	0,0088	0,5393	0,6367	0,6911
AREA_MN [ha]	99,8542	84,4779	3,2742	3,1605	3,16
ED [m/km ²]	0,5227	0,5164	4,661	5,5939	6,0737
	Class level: kopalnie, wyrobiska i budowy				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	0,116	0,0917	0,209	0,9646	0,5685
PD [pl/100 ha]	0,0025	0,0025	0,0961	0,2599	0,3908
AREA_MN [ha]	45,895	36,29	2,1743	3,0643	1,455
ED [m/km ²]	0,0946	0,0946	0,796	3,7117	2,848
	Class level: tereny zielone i wypoczynkowe				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	0,9786	0,8972	1,3113	1,2719	1,2673
PD [pl/100 ha]	0,0114	0,0139	0,2112	0,2257	0,2352
AREA_MN [ha]	86,0467	64,5455	6,2093	5,6348	5,3878
ED [m/km ²]	0,8603	0,8062	3,3536	3,3876	3,4426
	Class level: tereny rolne				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	80,597	77,5591	70,3785	67,5112	66,8657
PD [pl/100 ha]	0,1024	0,1017	0,3503	0,4786	0,5166
AREA_MN [ha]	787,4344	762,4603	200,9232	141,0473	129,4393
ED [m/km ²]	7,4838	10,1915	57,4369	60,6297	62,1661
	Class level: lasy i tereny (semi)naturalne				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	13,4992	14,019	15,3643	15,3133	15,4018
PD [pl/100 ha]	0,108	0,1106	0,5456	0,5785	0,5918
AREA_MN [ha]	124,9458	126,7911	28,1579	26,4687	26,0243
ED [m/km ²]	4,7842	5,0603	12,0703	12,1596	12,4168

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

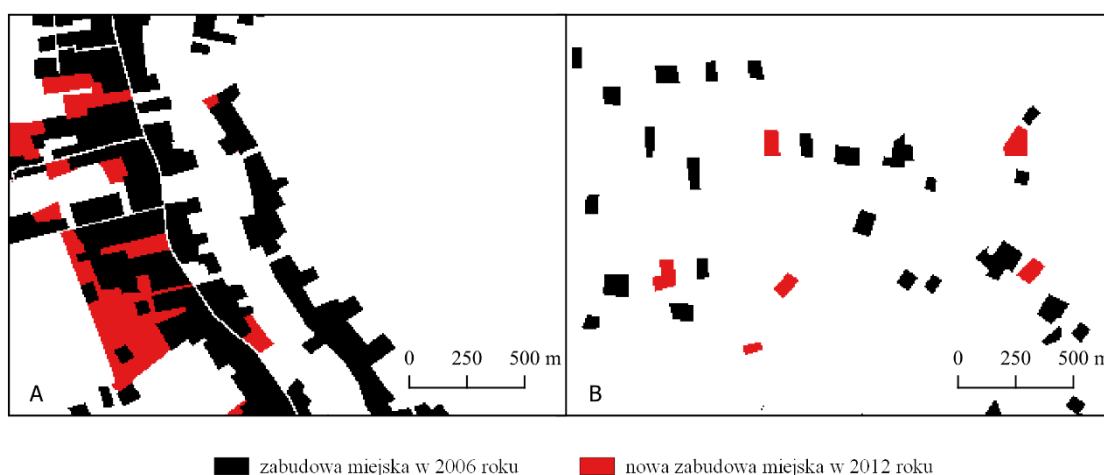
Rosnące z biegiem lat wartości ED na poziomie krajobrazu mogą sugerować rozlewanie i rozpraszanie zabudowy. Analiza tego wskaźnika na poziomie klasy również wskazuje na wzrost jego wartości. W latach 1990-2000 zagęszczenie krawędzi zabudowy miejskiej na terenie MOF Lublina wzrosło o około 2,6 m/km², a w latach 2006-2018 o około 6 m/km². Największy wzrost odnotowano jednak w okresie 2006-2012. Wynosił on około 4,8 m/km², podczas gdy w latach 2012-2018 wartości ED zwiększyły się już tylko o około

1,3 m/km². Może to sugerować ograniczenie rozlewania się zabudowy przy jednoczesnym łączeniu się jej w większe obszary. W tab. 16. przedstawiono szczegółowe wyniki analiz metryk przestrzennych na terenie MOF Lublina w latach 1990-2018. Ryc. 32 przedstawia natomiast rozwój zabudowy miejskiej w miejskim obszarze funkcjonalnym Lublina w latach 2006-2018.



Ryc. 32. Rozwój zabudowy miejskiej w miejskim obszarze funkcjonalnym Lublina w latach 2006-2018
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

W latach 1990-2000 widoczny był wzrost zagęszczenia płatów zabudowy miejskiej na terenie MOF Lublina, co sugeruje rosnącą fragmentację tej funkcji. W okresie 2006-2012 widoczne było odwrócenie tego zjawiska i agregacja terenów zabudowy miejskiej, co przejawia się w spadku wartości PD. Powiększanie (uzupełnianie) istniejących terenów potwierdza również wzrost średniej wielkości płata zabudowy miejskiej o około 0,4 ha. W latach 2012-2018 odnotowano jednak ponowny, choć niewielki, wzrost PD sugerujący fragmentację. Wzrost AREA_MN był wówczas niewielki – wyniósł niecałe 0,04 ha. MOF Lublina w okresie 2006-2018 charakteryzował się zatem ekspansją zabudowy miejskiej, która często odbywała się jednak poprzez powiększanie istniejących już terenów, rzadziej zaś poprzez powstawanie nowych, oddalonych terenów (ryc. 33). Pomimo wzrostu średniej wielkości płatów, wciąż były to niewielkie obszary, które wskazują na rozproszoną zabudowę miejską. AREA_MN wzrosło bowiem z około 1,5 ha w 2006 roku do około 1,9 ha w 2018 roku (por. tab. 16).



Ryc. 33. Przykład uzupełniania (A) i rozpraszania (B) zabudowy miejskiej na terenie miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 2006-2012

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 2006, 2012.

2.1.2. Wyniki analiz w układzie pierścieniowym

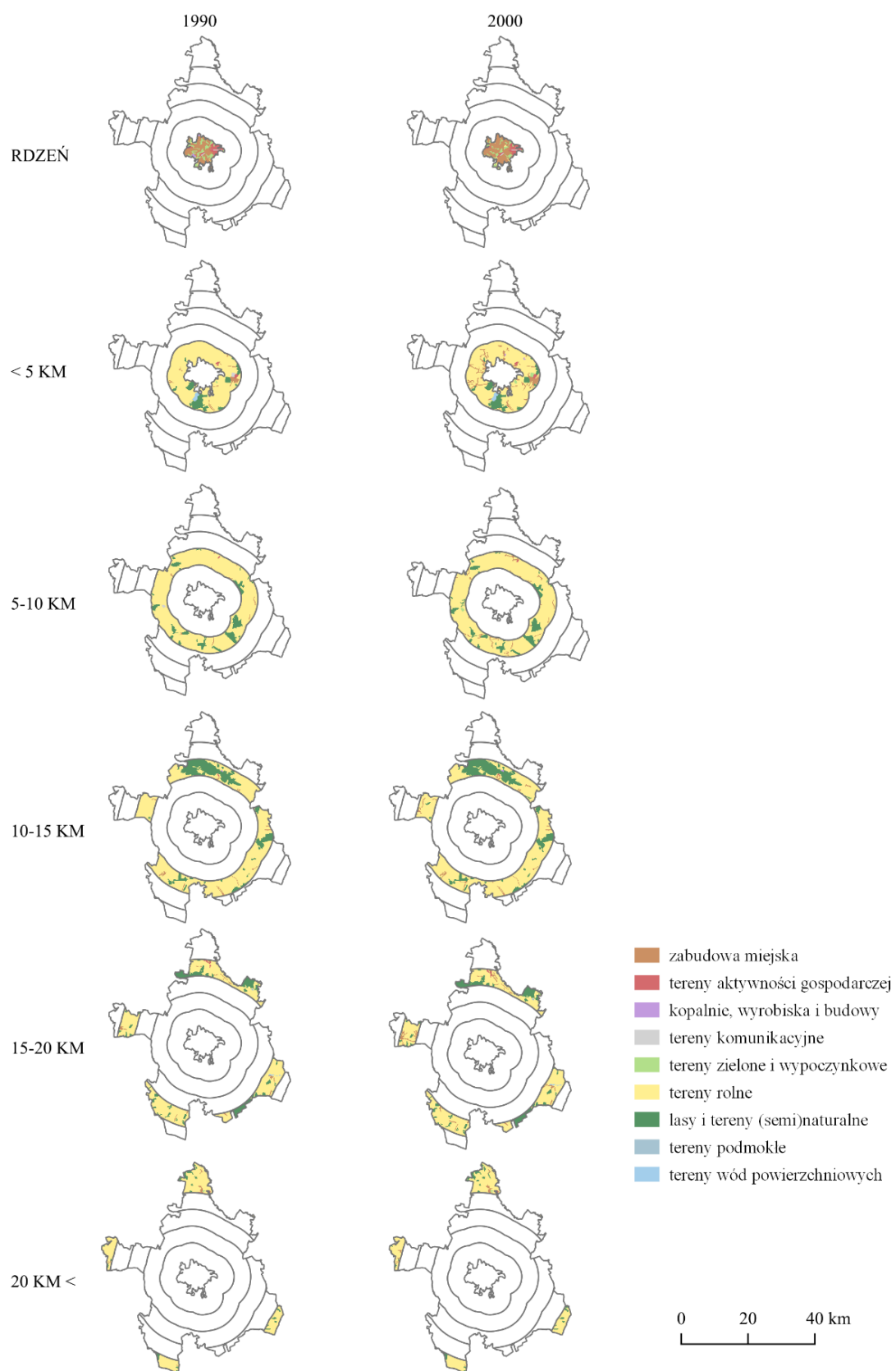
Na terenie MOF Lublina w latach 1990-2000, zgodnie z bazą CORINE Land Cover, widoczne było zróżnicowanie wartości PR. Najwięcej klas pokrycia terenu występowało w rdzeniu (8) i strefie <5 km (7). W strefach 5-10 oraz 10-15 km widoczny był ich spadek (5 klas), w strefie 15-20 było o jedną klasę więcej, a w strefie > 20 km ponownie występowało 5 klas. Według danych Urban Atlas w latach 2006-2018 wartości PR były zbliżone w poszczególnych strefach. W rdzeniu, strefach <5km oraz 5-10 km występowało

8 klas, zaś od strefy 10-15 km – 9 klas (por. tab. 18). Różnice te wynikały ze stopnia szczegółowości danych źródłowych.

Analiza PLAND (tab. 17) wykazała, że, poza rdzeniem, największy udział w strukturze funkcjonalno-przestrzennej w poszczególnych strefach miały tereny rolne. W rdzeniu przeważała bowiem zabudowa miejska. Według danych CLC w latach 1990-2000 na drugim miejscu były tu tereny zielone i wypoczynkowe, a następnie tereny rolne (w 1990 roku), które w 2000 roku ustąpiły terenom aktywności gospodarczej. W pozostałych strefach największy udział procentowy po terenach rolnych miały lasy i tereny (semi)naturalne, a następnie zabudowa miejska. Rdzeń charakteryzował się w tym okresie najbardziej równomiernym rozkładem udziału poszczególnych klas pokrycia terenu. Najwyższe wartości odnotowano w 2000 roku w przypadku zabudowy miejskiej (około 57,3%). W pozostałych strefach przewaga terenów rolnych była bardziej widoczna, osiągając wartości powyżej 75%. Na ryc. 34. przedstawiono strukturę funkcjonalno-przestrzenną w układzie pierścieniowym MOF Lublina w latach 1990-2000.

Największy udział terenów rolnych we wszystkich analizowanych latach widoczny był w strefie 5-10 km. W odległości 10-15 km od rdzenia MOF Lublina widoczny był znaczny spadek udziału tych terenów, a następnie w strefie 15-20 km jego niewielki wzrost. Zewnętrzną strefę MOF (> 20 km) charakteryzował znaczny wzrost wartości w stosunku do wcześniejszych stref. Osiągały one zbliżone wartości do strefy 5-10 km. Niższe wartości PLAND terenów rolnych w strefach 10-15 km oraz 15-20 km wynikały z obecności w nich większych kompleksów leśnych. Lasy i tereny (semi)naturalne zajmowały w nich odpowiednio około 22% i 19%.

W latach 1990-2000 w każdym z analizowanych pierścieni odnotowano spadek udziału terenów rolnych, przy czym największy, wynoszący około 7,1 p.p., miał miejsce w strefie graniczącej z rdzeniem. Najmniejsze zmiany (poniżej 2 p.p.) widoczne były w rdzeniu oraz oddalonej od niego strefie 10-15 km. Analiza szczegółowych danych UA wykazała jednak, że wraz z odległością od rdzenia maleje dynamika zmian. Jedynie w latach 2012-2018 w strefie zewnętrznej MOF (> 20 km) odnotowano niewiele większy spadek udziału terenów rolnych, niż w poprzedzającej ją pierścieniu. Zarówno w latach 2006-2012 jak również 2012-2018 największy spadek PLAND widoczny był w strefie < 5km. W pierwszym okresie spadek ten wynosił około 7,2 p.p. W późniejszych latach zmiany były mniejsze i wyniosły około 1,5 p.p. Dynamika zmian we wszystkich strefach była większa w latach 2006-2012 aniżeli w latach 2012-2018.



Ryc. 34. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w układzie pierścieniowym miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 1990-2000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000.

Najmniejszy udział lasów i terenów (semi)naturalnych w całym analizowanym okresie widoczny był w rdzeniu, choć z upływem czasu widoczny był wzrost ich udziału (w 1990 roku PLAND wynosił tu około 0,4%, a w 2018 roku około 1,3%). Jak już wspomniano, najwyższe wartości PLAND występowały w strefach 10-15 km oraz 15-20 km. Pozostałe strefy charakteryzował mniejszy udział tych terenów: około 11% w strefach < 5km i 5-10 km oraz około 13% w zewnętrznym pierścieniu MOF Lublina.

Zabudowa miejska najwyższe wartości PLAND osiągała we wszystkich latach w rdzeniu. W 1990 roku strefa 5-10 km, a od 2000 roku strefa 10-15 km charakteryzowała się najniższym udziałem terenów zabudowy miejskiej. Według CLC do strefy 10-15 km widoczny był spadek udziału zabudowy miejskiej, a w strefie 15-20 km wyraźnie widoczny był jej wzrost. Wynika to prawdopodobnie z dokładności danych i pominięcia wielu terenów zabudowanych na terenach wiejskich. Ponowny spadek wartości PLAND widoczny był w zewnętrznej strefie MOF Lublina. Bardziej wiarygodne informacje dostarcza baza UA z uwagi na jej szczegółowość. Do strefy 10-15 km od rdzenia widoczny jest spadek wartości PLAND. W dalszych pierścieniach następuje odwrócenie trendu i wzrost udziału zabudowy miejskiej. Związane jest to z występowaniem w tych strefach miasta Lubartów (północna część MOF) oraz uzdrowiska Nałęczów (wschodnia część MOF).

W każdej strefie z upływem czasu widoczny był wzrost udziału (ekspansja) zabudowy miejskiej. W latach 1990-2000 największy wzrost widoczny był w rdzeniu, następnie w strefie < 5 km i 15-20 km. W latach 2006-2012 widoczny większy wzrost udziału zabudowy miejskiej niż w latach 2012-2018. Największy wzrost procentowy odnotowano wówczas ponownie w strefie otaczającej rdzeń, jak również w strefie 5-10 km. Widoczna jest zatem pewna zmiana – większa aktywność budowlana występowała w tych latach bliżej rdzenia (strefa 5-10 km) aniżeli w oddali (15-20 km). Najmniejszy wzrost udziału zabudowy miejskiej, zarówno w latach 1990-2000 jak i 2006-2018 odnotowano natomiast w strefie 10-15 km.

Największy udział terenów aktywności gospodarczej w całym analizowanym okresie niezmiennie widoczny był w rdzeniu, co wynikało z jego miejskiego charakteru. Tereny aktywności gospodarczej w 1990 roku zajmowały około 11,9% jego powierzchni, w 2006 roku, zgodnie z bazą danych Urban Atlas, około 23,7%, a w 2018 roku około 25,1%. Wraz z odległością od rdzenia udział terenów aktywności gospodarczej maleje, by w strefie 10-15 km osiągnąć najniższe wartości (około 0,08% w 1990 roku i około 0,5% w 2018 roku). Następnie w strefie 15-20 km widoczny był ponowny wzrost udziału terenów aktywności

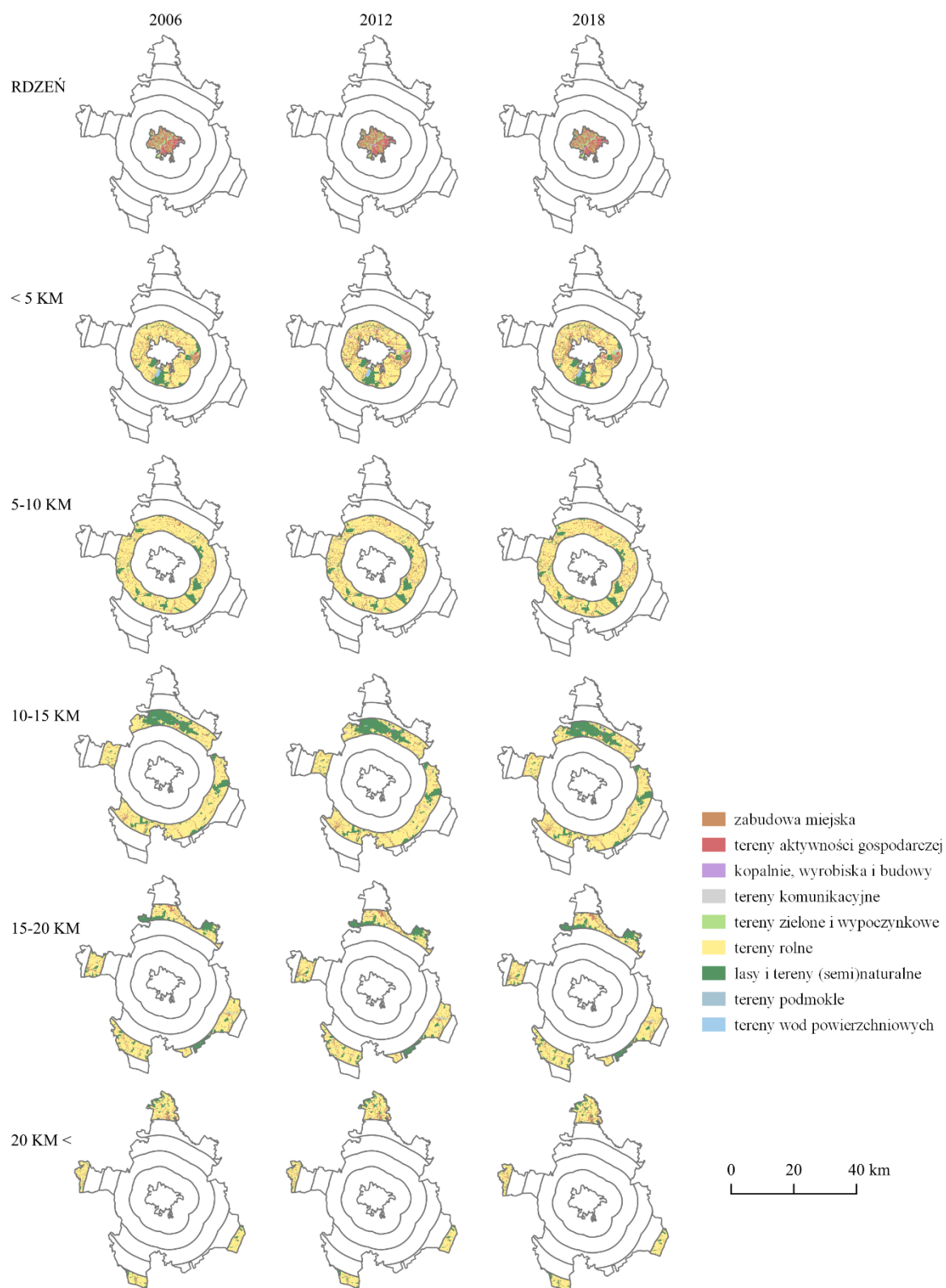
gospodarczej, a w najbardziej zewnętrznej strefie udział tych terenów ponownie uległ zmniejszeniu.

W latach 1990-2000 w strefie otaczającej rdzeń odnotowano wzrost udziału terenów aktywności gospodarczej. Mniejszy wzrost widoczny był w strefie 5-10 km i 10-15 km. W samym rdzeniu i najbardziej oddalonych strefach (15-20 km i > 20 km) zaobserwowano zmniejszenie udziału tej klasy. Analizując szczegółowe dane Urban Atlas nie odnotowano już jednak spadku wartości PLAND. Największy wzrost widoczny był w samym rdzeniu oraz strefie oddalonej od niego o mniej niż 5 km. Ponownie większy wzrost widoczny był w okresie 2006-2012 niż w latach 2012-2018. W strefach z największym wzrostem terenów zabudowy miejskiej widoczny był zatem również największy wzrost terenów aktywności gospodarczej.

W latach 2006-2018, zgodnie z bazą Urban Atlas, widoczny był zatem dość równomierny rozkład poszczególnych klas pokrycia terenu w rdzeniu MOF Lublina. W strefie < 5 km po terenach rolnych, które zajmowały średnio około 64,8% powierzchni, największy udział miała zabudowa miejska (około 15,7%). W strefie 5-10 km zabudowa miejska oraz lasy i tereny (semi)naturalne wykazywały w latach 2012-2018 zbliżone wartości PLAND, tj. około 11% (w 2006 roku różnica pomiędzy tymi klasami była większa). Od strefy 10-15 km na drugim miejscu znajdują się już wyraźnie lasy i tereny (semi)naturalne. Widoczne było zatem większe zróżnicowanie struktury aniżeli w rdzeniu MOF (por. ryc. 35).

Na podstawie danych CLC można stwierdzić, że poza rdzeniem, w którym w latach 1990-2000 odnotowano spadek PLAND terenów zielonych i wypoczynkowych o około 5,7 p.p., wzrósł ich udział w poszczególnych pierścieniach. PLAND nie przekraczał jednak w nich 1%. W 1990 roku w odległości od 5 km do 20 km od Lublina, a w 2000 roku od 10 km nie występowały takie obszary. Bardziej wiarygodne dane dostarcza jednak Urban Atlas, zgodnie z którym w latach 2006-2012 w każdej strefie znajdowały się tereny zielone i wypoczynkowe. Największy udział w 2006 roku miały one w rdzeniu, zajmując około 18,6% jego powierzchni. Do strefy 10-15 km widoczne były zmniejszające się wartości PLAND, osiągając w niej w 2006 roku około 0,1%. W kolejnych pierścieniach odnotowano większy udział tych terenów. Okres 2006-2012 charakteryzował się spadkiem udziału terenów zielonych i wypoczynkowych zarówno w rdzeniu, jak i w większości analizowanych stref. Jedynie w strefie 10-15 km oraz > 20 km odnotowano nieznaczny ich przyrost. W kolejnym analizowanym okresie zmiany były nieznaczne: około 0,1 p.p. spadku

PLAND w rdzeniu. Dalszy spadek udziału tych terenów widoczny był również w strefie <5 km oraz 15-20 km.



Ryc. 35. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w układzie pierścieniowym miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 2006-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

Dużymi zmianami charakteryzowały się kopalnie, wyrobiska i budowy. W 1990 roku największy ich udział odnotowano w rdzeniu, a w 2000 roku w otaczającej go strefie. Z uwagi na mniejszą dokładność CLC, w latach tych nie wykazano takich obszarów w strefie 5-10 km oraz w dwóch najbardziej oddalonych strefach. W 1990 roku brak tych terenów widoczny był również w obszarze < 5km. Analizując dane Urban Atlas można jednak zauważyć większą dokładność i zróżnicowanie PLAND. Do strefy 5-10 km widoczne było zmniejszanie udziału terenów budowlanych. W kolejnym pierścieniu, tj. 10-15 km rosła wartość PLAND, w następnej strefie ponownie malała i w strefie 20 km < w 2006 roku i 2018 roku znów zauważalny był wzrost wartości PLAND. W 2012 roku od strefy 10-15 km widoczny był stały spadek wartości tego wskaźnika. Tak duże zróżnicowanie nie pozwala na określenie tendencji. Szczegółowe wartości PLAND w poszczególnych pierścieniach przedstawiono w tab. 17.

Tab 17. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Lublina: PLAND, 1990-2018

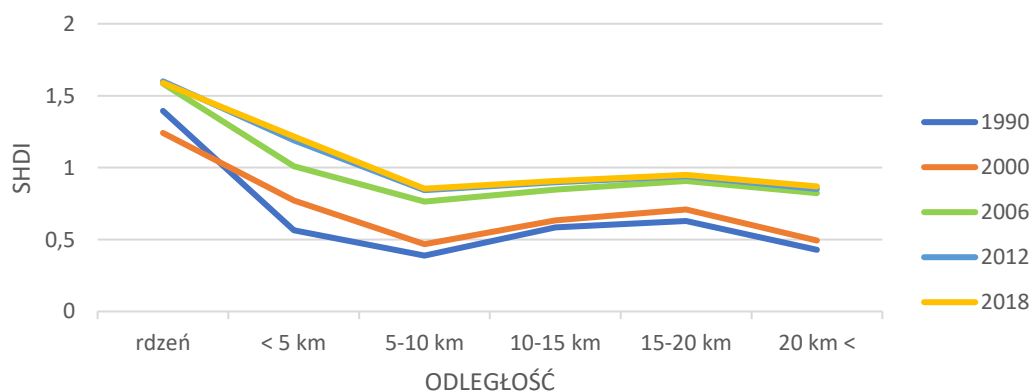
	Zabudowa miejska					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	48,341	2,4323	0,8343	1,3548	2,2497	1,9443
CLC 2000	57,3124	8,8935	2,5647	2,3151	4,7343	2,804
UA 2006	35,7369	12,3569	8,3795	5,6762	7,102	7,3556
UA 2012	36,7953	17,0081	10,522	6,5748	8,0033	8,2836
UA 2018	37,407	17,8082	10,9362	6,7331	8,171	8,5695
	Tereny aktywności gospodarczej					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	11,9002	0,6404	0,0819	0,0812	0,4289	0,3434
CLC 2000	11,8057	0,6952	0,1033	0,0812	0,3679	0,2155
UA 2006	23,6606	1,684	0,5512	0,4022	0,9537	0,7395
UA 2012	24,7761	2,1777	0,7319	0,4963	1,0944	0,9164
UA 2018	25,1327	2,6418	0,8321	0,5489	1,222	1,0445
	Kopalnie, wyrobiska i budowy					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	2,3797	0	0	0,0649	0	0
CLC 2000	0,267	0,3088	0	0,0947	0	0
UA 2006	1,4785	0,1713	0,1017	0,234	0,1076	0,1229
UA 2012	3,1897	2,5689	0,5407	0,6674	0,2284	0,1492
UA 2018	2,1937	0,9579	0,2876	0,6344	0,2307	0,2808
	Tereny zielone i wypoczynkowe					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	22,5803	0,1171	0	0	0	0,2089
CLC 2000	16,8614	0,7169	0,1622	0	0	0,282
UA 2006	18,5782	1,4802	0,4875	0,1164	0,3058	0,7137
UA 2012	17,8586	1,4198	0,487	0,1271	0,299	0,7141
UA 2018	17,746	1,3999	0,4871	0,1379	0,2977	0,7266
	Tereny rolne					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	12,3455	85,5247	89,0091	78,1678	79,017	88,7538
CLC 2000	11,2898	78,4591	86,8723	76,4046	76,1576	86,313
UA 2006	13,0241	70,0774	78,0056	70,3268	70,3342	76,2717

UA 2012	9,3357	62,9067	75,2356	68,7991	69,1675	75,1217
UA 2018	8,6433	61,3974	74,6947	68,4125	68,8213	74,6169
Lasy i tereny (semi)naturalne						
	RDZEŃ	< 5 km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,3746	9,7738	9,9272	20,3312	17,8588	8,7496
CLC 2000	0,3242	9,8358	10,2976	21,1044	18,2946	10,3855
UA 2006	0,6012	11,7674	11,3791	22,1266	19,4272	9,744
UA 2012	0,8306	11,3838	11,3391	22,1858	19,4162	13,3367
UA 2018	1,3386	11,3926	11,3873	22,3283	19,4903	13,2663

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

Najwyższe wartości indeksu różnorodności Shannona widoczne były w rdzeniu MOF Lublina (por. tab. 18). Ośrodek miejski charakteryzował się zatem największą różnorodnością funkcji. Wartości powyżej 1,0 widoczne były również w strefie <5 km. W dalszych odległościach od rdzenia, pomimo większej ilości klas pokrycia terenu (PR), zmniejszała się różnorodność. Do strefy 5-10 km widoczne były coraz niższe wartości SHDI. W kolejnych strefach wartości te stopniowo rosły i w najdalej oddalonej od rdzenia strefie ponownie widoczny był spadek ich wartości (ryc. 36.).

SHDI w poszczególnych pierścieniach MOF Lublina wzrastał z każdym rokiem. Jedynie w rdzeniu w dwóch okresach widoczny był spadek SHDI: w latach 1990-2000 oraz 2012-2018, co może sugerować zmniejszenie liczby różnych płatów lub mniej równomierny rozkład powierzchni między płatami. Poza tym przypadkiem wyniki analizy SHDI sugerują wzrost różnorodności struktury funkcjonalno-przestrzennej w poszczególnych strefach a także zwiększoną jej fragmentację.



Ryc. 36. SHDI w układzie pierścieniowym w latach 1990-2018, miejski obszar funkcjonalny Lublina

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

Największą heterogeniczność rdzenia MOF Lublina w stosunku do pozostałych pierścieni potwierdza również wskaźnik CONTAG, który osiągał tu najniższe wartości. Najwyższe widoczne były w strefie 5-10 km (w latach 1990-2006) oraz w strefie > 20 km

(w latach 2012-2018). Należy jednak zauważyć, że najwyższe wartości CONTAG wynikają najprawdopodobniej z dużych, skupianych płatów terenów rolnych i/lub lasów i terenów (semi)naturalnych. Z uwagi na umiarkowaną korelację pomiędzy powierzchnią poszczególnych stref a CONTAG, nie należy również porównywać jego wartości pomiędzy pierścieniami. Można jednak wskazać ogólne tendencje zachodzących zmian.

W większości stref w analizowanych okresach widoczny był spadek wartości tego wskaźnika, co sugeruje wzrost fragmentacji i większą heterogeniczność struktury funkcjonalno-przestrzennej. Jedynie w rdzeniu w latach 1990-2000 oraz 2012-2018 widoczny był wzrost wartości CONTAG, co również było zgodne z wynikami SHDI (por. tab. 18). W latach 1990-2000 w rdzeniu zmniejszała się zatem fragmentacja (widoczne łączenie/powiększanie poszczególnych, wcześniej rozdzielonych płatów w jedną całość), następnie do 2012 roku odnotowano jej wzrost i od 2012 roku można było zaobserwować ponowny, chociaż niewielki, spadek fragmentacji struktury funkcjonalno-przestrzennej rdzenia.

W latach 1990-2000 najwięcej zmian w wartościach CONTAG zaszło w strefie < 5 km, zaś najmniej w strefie 10-15 km. W latach 2006-2018 największe zmiany zaszły w odległości < 5 km. Czym dalej od rdzenia tym mniejsze zmiany aż do strefy 15-20 km, gdzie odnotowano najmniejszą zmienność wskaźnika. W najbardziej oddalonym pierścieniu widoczny był delikatny wzrost wartości CONTAG w porównaniu do poprzedzającej go strefy (por. tab. 18).

Zwiększając się złożoność struktury funkcjonalno-przestrzennej w poszczególnych strefach potwierdzają również wyniki analizy zagęszczenia krawędzi. W całym analizowanym okresie jedynie w rdzeniu w latach 1990-2000 odnotowano spadek wartości ED. W pozostałych strefach widoczny był wzrost ED, a największy odnotowano w strefie graniczącej z rdzeniem. Zarówno w latach 1990-2000 jak i 2006-2018 zagęszczenie krawędzi było największe w rdzeniu. W latach 1990-2000 do strefy 5-10 km widoczny był spadek wartości ED, następnie w strefie 10-15 i 15-20 km ED zaczynał on wzrastać, zaś w zewnętrznym pierścieniu MOF widoczny był ponowny spadek wartości ED.

W latach 2006-2018 wraz z oddalaniem się od rdzenia wartości ED malały. Ich wzrost widoczny był dopiero w zewnętrznym pierścieniu MOF Lublina. W latach 2012-2018 wysokie wartości widoczne były ponownie w strefie < 5 km, co może sugerować zjawisko *urban sprawl*. Również zmiany wartości w tej strefie mogły sugerować rozlewanie

się zabudowy. W latach 2006-2012 w strefie graniczącej z rdzeniem odnotowano wzrost ED o około 11 m/km², a w latach 2012-2018 o około 5,6 m/km² (por. tab. 18).

Tab 18. Wyniki analiz metryk przestrzennych na poziomie krajobrazu w układzie pierścieniowym MOF Lublina, 1990-2018

	PR					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	8	7	5	5	6	5
CLC 2000	8	7	5	5	6	5
UA 2006	8	8	8	9	9	9
UA 2012	8	8	8	9	9	9
UA 2018	8	8	8	9	9	9
	SHDI					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	1,3944	0,5642	0,3883	0,5852	0,6292	0,428
CLC 2000	1,241	0,7707	0,4678	0,6335	0,7099	0,4923
UA 2006	1,5839	1,0096	0,7637	0,8462	0,9073	0,8222
UA 2012	1,6001	1,1886	0,8433	0,8978	0,9411	0,8516
UA 2018	1,5882	1,217	0,8536	0,9075	0,9499	0,8684
	CONTAG [%]					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	63,9326	84,9476	87,3615	81,0374	81,5389	85,8418
CLC 2000	67,9016	79,1449	84,6521	79,4013	79,0771	83,6742
UA 2006	55,5016	72,003	78,5732	78,3442	76,5197	78,2541
UA 2012	54,9165	67,1507	76,325	76,9887	75,6217	77,4509
UA 2018	55,1453	66,162	75,9664	76,7104	75,382	76,9998
	ED [m/km ²]					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	34,4196	6,1241	5,4945	7,5688	9,8952	8,6355
CLC 2000	30,561	12,7802	8,0913	9,0615	12,5428	10,5229
UA 2006	156,4731	90,7324	75,9251	59,448	70,2363	74,4609
UA 2012	160,5181	101,7435	83,8041	63,5883	73,4589	78,1353
UA 2018	161,4053	107,3398	86,183	64,796	74,3084	79,8508

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

Wraz z odległością od rdzenia rosło zagęszczenie płatów lasów i terenów (semi)naturalnych, co widoczne było zarówno na podstawie CLC jak i szczegółowych danych UA (por. tab. 19). W 1990 roku najniższe wartości PD odnotowano w rdzeniu (około 0,03 pł./100 ha), a najwyższe w strefie > 20 km (około 0,35 pł./100 ha). W 2018 roku w rdzeniu PD wynosiło około 0,2 pł./100 ha, a w zewnętrznej strefie MOF Lublina około 1,5 pł./100 ha. Niskie wartości PD w rdzeniu sugerują występowanie zwartych obszarów leśnych. Wzrost PD w kolejnych strefach sugeruje natomiast zwiększanie rozproszenia tych terenów. Zmiany PD w poszczególnych okresach nie przekraczały 0,1 pł./100 ha. Jedyny wyjątek stanowiła najbardziej odległa strefa, gdzie w latach 2006-2012 odnotowano wzrost zagęszczenia płatów o około 0,3 pł./100 ha.

Tab 19. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Lublina: PD, 1990-2018

	Zabudowa miejska					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,1063	0,0384	0,0318	0,0436	0,069	0,0452
CLC 2000	0,1214	0,1396	0,0734	0,0775	0,1053	0,0602
UA 2006	2,7322	7,8988	8,3519	5,204	5,6739	5,6906
UA 2012	2,8384	6,8437	8,2516	5,2838	5,7183	5,8449
UA 2018	2,8384	6,9135	8,3959	5,3468	5,7619	5,9433
	Tereny aktywności gospodarczej					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,0607	0,007	0,0024	0,0024	0,0109	0,0151
CLC 2000	0,0607	0,0174	0,0024	0,0024	0,0109	0,0226
UA 2006	3,2483	0,7574	0,379	0,2373	0,5161	0,4994
UA 2012	3,4608	0,9807	0,533	0,2954	0,5307	0,5451
UA 2018	3,6885	1,1272	0,5868	0,3245	0,5453	0,5754
	Kopalnie, wyrobiska i budowy					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,0455	-	-	0,0024	-	-
CLC 2000	0,0152	0,0105	-	0,0024	-	-
UA 2006	0,5313	0,1675	0,0538	0,0654	0,0727	0,0984
UA 2012	1,1384	0,5968	0,2396	0,1744	0,1309	0,1211
UA 2018	1,0625	0,9842	0,357	0,2422	0,149	0,1968
	Tereny zielone i wypoczynkowe					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,2429	0,0035	-	-	-	0,0075
CLC 2000	0,2732	0,0105	0,0024	-	-	0,0075
UA 2006	2,8384	0,2862	0,0831	0,0509	0,1018	0,1135
UA 2012	3,0206	0,3036	0,0929	0,0605	0,1054	0,106
UA 2018	3,1117	0,3071	0,0954	0,0678	0,1091	0,1136
	Tereny rolne					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,0304	0,0035	0,0171	0,1211	0,3703	0,2861
CLC 2000	0,2732	0,0349	0,0245	0,1259	0,3993	0,3087
UA 2006	2,0643	0,4468	0,2641	0,3342	0,9487	1,0367
UA 2012	2,4134	0,8411	0,3545	0,3923	1,0288	1,3174
UA 2018	2,5652	1,0156	0,3814	0,3947	1,0324	1,3552
	Lasy i tereny (semi)naturalne					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,0304	0,0349	0,0905	0,1162	0,2469	0,3463
CLC 2000	0,0304	0,0384	0,1076	0,1211	0,2614	0,3539
UA 2006	0,1366	0,3525	0,4474	0,6223	0,945	1,2259
UA 2012	0,167	0,349	0,4474	0,6248	1,007	1,4764
UA 2018	0,2277	0,3769	0,4621	0,6369	1,0179	1,4915

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

Analiza średniej wielkości płąta lasów i terenów (semi)naturalnych wykazała, że z biegiem lat w większości stref widoczny był spadek wartości AREA_MN. Jedynie w rdzeniu w latach 2006-2018 widoczne było zwiększenie AREA_MN o około 1,5 ha. Największy spadek wartości odnotowano zarówno w latach 1990-2000 (o około 23,9 ha) jak i 2006-2018 (o około 3,2 ha) w strefie < 5 km. Pomimo zmniejszenia średniej wielkości płąta, w całym analizowanym okresie największe wartości AREA_MN widoczne były

w strefach < 5 km oraz 10-15 km. Rosnące z upływem lat wartości PD przy jednoczesnym zmniejszaniu się AREA_MN sugerują zwiększanie fragmentacji lasów i terenów (semi)naturalnych (por. tab. 20.). Potwierdza to również analiza zagęszczenia krawędzi tej klasy na podstawie szczegółowych danych Urban Atlas. W każdej strefie odnotowano w latach 2006-2018 wzrost ED, co wskazuje na bardziej złożoną i poszarpaną formę lasów.

PD terenów rolnych było bardziej zróżnicowane. Najmniejsze zagęszczenie pól terenów rolnych w 1990 roku widoczne było w strefie < 5km, a od 2000 roku w strefie 5-10 km. Zbliżone, choć nieco wyższe wartości w latach 2006-2018 widoczne były w strefie 10-15 km. Zarówno w latach 1990-2000 jak i 2006-2018 największy wzrost PD widoczny był w rdzeniu MOF Lublina i strefie go otaczającej, co może wynikać z rozwoju zabudowy miejskiej i towarzyszących jej funkcji. Większa dynamika zmian widoczna była w okresie 2006-2012 aniżeli 2012-2018. W strefie < 5km w latach 2006-2018 widoczny był wzrost PD o około 0,6 pł./100 ha, a w rdzeniu o około 0,5 pł./100 ha. Najmniejszy wzrost PD widoczny był wówczas w strefie 10-15 km (por. tab. 19.).

Średnia powierzchnia terenów rolnych w analizowanych latach prezentowała najwyższe wartości w strefie 5-10 km (około 3553 ha w 2000 roku na podstawie CLC i około 195,8 ha w 2018 roku według UA). Wyjątek stanowił 1990 rok, kiedy to najwyższe wartości widoczne były w strefie < 5km, co może wynikać jednak z dokładności danych CLC. Najmniejsze wartości AREA_MN terenów rolnych widoczne były w rdzeniu, co związane jest z jego miejskim charakterem, oraz w zewnętrznej strefie MOF. We wszystkich strefach w upływie lat widoczny jest spadek średniej powierzchni pól terenów rolnych. Największe zmniejszenie AREA_MN widoczne było w latach 1990-2000 w strefie graniczącej z rdzeniem, zaś w latach 2006-2018 w odległości 5-10 km od rdzenia MOF Lublina, choć różnica w stosunku do strefy < 5km nie była duża (odpowiednio zmniejszenie AREA_MN o około 99,6 ha i 96,4 ha) (por. tab. 20.). Wzrost PD przy jednoczesnym spadku AREA_MN sugeruje wzrost fragmentacji terenów rolnych. W latach 2006-2018, poza rdzeniem MOF Lublina, w którym ED terenów rolnych przyjmowało najniższe wartości, od strefy < 5 km do strefy 10-15 km widoczne jest zmniejszanie zagęszczenia krawędzi. Czym dalej od rdzenia tym zatem większa ciągłość tych terenów. Ponowny wzrost ED od strefy 15-20 km może wynikać z obecności w tych strefach miasta Lubartów i uzdrowiska Nałęczów.

Tab 20. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Lublina: AREA_MN, 1990-2018

	Zabudowa miejska					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	454,9443	63,3591	26,2492	31,0872	32,6163	43,0417
CLC 2000	471,9538	63,708	34,9647	29,8806	44,9693	46,555
UA 2006	13,0799	1,5644	1,0033	1,0907	1,2517	1,2926
UA 2012	12,9632	2,4852	1,2751	1,2443	1,3996	1,4172
UA 2018	13,1787	2,5758	1,3026	1,2593	1,4181	1,4419
	Tereny aktywności gospodarczej					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	195,99	91,755	33,48	33,54	39,3833	22,805
CLC 2000	194,435	39,84	42,23	33,54	33,7833	9,5433
UA 2006	7,2841	2,2234	1,4545	1,6949	1,8477	1,4807
UA 2012	7,1591	2,2206	1,3732	1,6798	2,062	1,681
UA 2018	6,8139	2,3436	1,4181	1,6916	2,241	1,8152
	Kopalnie, wyrobiska i budowy					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	52,2567	-	-	26,81	-	-
CLC 2000	17,59	29,49	-	39,1	-	-
UA 2006	2,7829	1,0222	1,8903	3,5783	1,4796	1,2495
UA 2012	2,8019	4,3046	2,2566	3,828	1,7451	1,2314
UA 2018	2,0646	0,9733	0,8057	2,6198	1,5479	1,4263
	Tereny zielone i wypoczynkowe					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	92,9719	33,54	-	-	-	27,75
CLC 2000	61,7111	68,4733	66,33	-	-	37,45
UA 2006	6,5452	5,1717	5,8641	2,2888	1,018	6,2874
UA 2012	5,9123	4,6763	5,2422	2,0992	2,8366	6,7368
UA 2018	5,7031	4,5583	5,1083	2,0337	2,7293	6,3978
	Tereny rolne					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	406,65	24506,08	5200,5871	645,6868	213,3906	310,2279
CLC 2000	41,3194	2248,15	3553,02	606,8481	190,7109	279,621
UA 2006	6,3091	156,8535	295,4176	210,4469	74,1388	73,5697
UA 2012	3,8682	74,7936	212,2216	175,3786	67,2326	57,0237
UA 2018	3,3694	60,4563	195,8391	173,323	66,6605	55,0585
	Lasy i tereny (semi)naturalne					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	12,34	280,056	109,7341	174,939	72,3434	25,2643
CLC 2000	10,68	256,2109	95,7189	174,3282	69,9915	29,35
UA 2006	4,4007	33,3799	25,4327	35,5534	20,5569	10,8216
UA 2012	4,9748	32,6192	25,3431	35,511	19,2818	9,0335
UA 2018	5,8793	30,2263	24,6429	35,0598	19,1481	8,9668

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

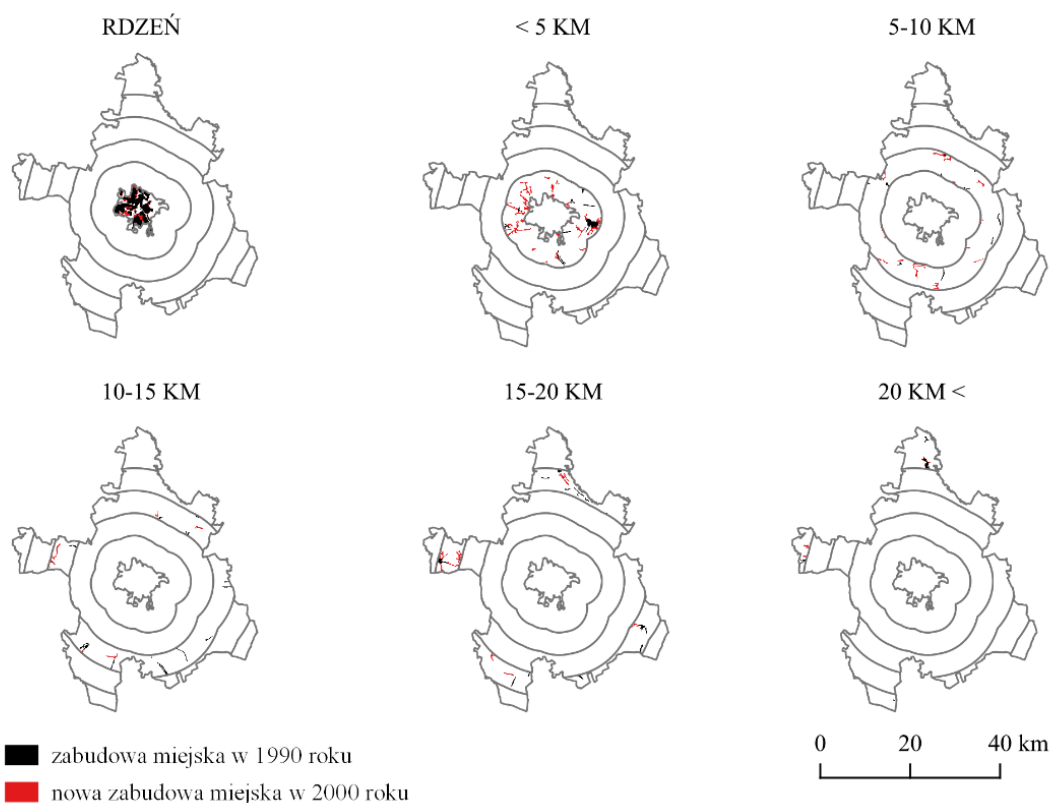
W latach 1990-2000 najwyższe zagęszczenie płatów terenów aktywności gospodarczej widoczne było w rdzeniu oraz w strefie > 20 km, co sugeruje rozproszenie tych terenów. Ich rozdrobnienie, w odróżnieniu od zabudowy miejskiej, nie musi jednak oznaczać negatywnego zjawiska. Wręcz przeciwnie, może wskazywać na zwiększoną dostępność tych terenów dla mieszkańców. Jest to również związane ze wspomnianą już

struktura osadniczą MOF Lublina. Najniższe wartości PD przyjmowało wówczas w strefie 5-10 km i 10-15 km. W latach 2006-2018 ponownie najwyższe PD widoczne było w rdzeniu, sięgając około 3,7 zł./100 ha w 2018 roku. Wysokie wartości odnotowano również w strefie < 5 km, gdzie w 2018 roku osiągnęły one około 1,1 zł./100 ha. Najniższe wartości PD widoczne były natomiast w strefie 10-15 km (około 0,3 zł./100 ha). Czym dalej od rdzenia tym widoczne są zatem niższe wartości PD aż do strefy 10-15 km, gdzie osiągają one minimalne wartości. Wartości PD ponownie zaczynały rosnąć od strefy 15-20 km i w zewnętrznym pierścieniu MOF Lublina były one zbliżone do wartości ze strefy 5-10 km. Podobne wzorce można było zaobserwować przy terenach zielonych i wypoczynkowych. W latach 2006-2018 czym dalej od rdzenia tym mniejsze zagęszczenie płatów tych terenów. W 2018 roku w rdzeniu PD wynosiło około 3,1 zł./100 ha, osiągając najniższą wartość około 0,07 zł./100 ha w strefie 10-15 km. W kolejnych pierścieniach widoczny był wzrost wartości PD (por. tab. 19).

W całym analizowanym okresie największą średnią powierzchnię pła terenów aktywności gospodarczej odnotowano w rdzeniu. W latach 1990-2000 najmniejsza AREA_MN widoczna była w najbardziej zewnętrznej strefie, a w latach 2006-2018 w strefie 5-10 km. Do strefy 5-10 km widoczny był w latach 2006-2018 spadek wartości AREA_MN, następnie do strefy 15-20 km jej wzrost i w zewnętrznej strefie ponowny spadek. Ponownie związane było to z występowaniem w tych strefach większych ośrodków. W latach 1990-2000 największe zmiany w AREA_MN widoczne były w strefie < 5 km i 20 km <, a w latach 2006-2018 również w strefie 15-20 km. W latach 2006-2012 w strefie 15-20 km i 20 km < widoczny był wzrost AREA_MN. W pozostałych strefach oraz w samym rdzeniu odnotowano spadek wartości tego wskaźnika. W latach 2012-2018 spadek widoczny był już jedynie w samym rdzeniu. Pozostałe strefy charakteryzował wzrost AREA_MN. Również największa średnia wielkość pła terenów zielonych i wypoczynkowych widoczna była w latach 2006-2018 w strefie zewnętrznej oraz w rdzeniu. W okresie tym w rdzeniu odnotowano jednak spadek AREA_MN o około 0,1 ha, podczas gdy w strefie 20 km < wzrosła ona wówczas o około 0,1 ha (por. tab. 20).

Zabudowa miejska charakteryzowała się dość wysoką fragmentacją. Już w latach 1990-2000, na podstawie bardziej ogólnych danych CLC, widoczny był wzrost wartości ED w każdej strefie. Najmniejszy wzrost zaobserwowano w rdzeniu oraz strefie zewnętrznej MOF Lublina. Sugeruje to, iż ekspansja zabudowy miejskiej (wzrost PLAND) w tych obszarach odbywała się bardziej poprzez uzupełnianie i powiększanie istniejących terenów

aniżeli powstawanie nowych, odizolowanych struktur. W rdzeniu AREA_MN zwiększyła się wówczas o około 17 ha, zaś w strefie 20 km < o około 3,5 ha (por. tab. 20), co potwierdza powyższe wnioski. Największy wzrost ED odnotowano natomiast w strefie < 5 km. Widoczna była w niej zatem nie tylko ekspansja zabudowy miejskiej (wynikająca z PLAND), ale również jej rozpraszanie. Podobne wnioski płyną z analizy PD (por. tab. 19). Największy wzrost PD zaobserwowano w tym okresie w strefie graniczącej z rdzeniem, najmniejszy zaś w rdzeniu oraz strefie 20 km < (ryc. 37).



Ryc. 37. Rozwój zabudowy miejskiej w miejskim obszarze funkcjonalnym Lublina w latach 1990-2000
Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000.

Dokładniejsze wyniki związane z rozpraszaniem i/lub koncentracją zabudowy miejskiej uzyskano z analizy danych pochodzących z bazy Urban Atlas. Analiza PD dla tej klasy w latach 2006-2018 wykazała, że najbardziej zwarte tereny znajdowały się w rdzeniu (średnio 2,8 pł./100 ha). W pozostałych strefach widoczna była fragmentacja zabudowy miejskiej. Najwyższe zagęszczenie płątów, a zatem rozproszenie zabudowy, widoczne było w strefie 5-10 km (średnio 8,3 pł./100 ha) i strefie graniczącej z rdzeniem (średnio 7,2 pł./100 ha).

W okresie tym widoczna była również agregacja/wypełnianie wcześniej rozdzielonych obszarów zabudowy miejskiej. Zjawisko to zaobserwowano zwłaszcza

w strefie 5 km od rdzenia, gdzie PD w latach 2006-2018 spadło o około 1 pł./100 ha. Agregacja ta miała jednak miejsce w okresie 2006-2012, gdzie zarówno w strefie < 5 km jak i 5-10 km od rdzenia odnotowano spadek wartości PD (odpowiednio o około 1,1 i 0,1 pł./100 ha). W okresie 2012-2018 tendencja ta uległa jednak odwróceniu i, poza obszarem samego rdzenia, gdzie nie odnotowano wówczas zmian w wartości PD, zagęszczenie płątów ponownie zaczęło rosnąć. Największy wzrost widoczny był wówczas w strefie 5-10 km (o około 0,1 pł./100 ha) (por. tab. 19).

W latach 2006-2018 AREA_MN uległa zwiększeniu, choć w rdzeniu początkowo – w latach 2006-2012 – widoczny był spadek średniej powierzchni płąta o około 0,1 ha sugerując powstawanie oddalonych obszarów zabudowy miejskiej. W kolejnym okresie wartość ta uległa jednak zwiększeniu i sumarycznie w rdzeniu w okresie 2006-2018 również widoczny był wzrost AREA_MN o około 0,1 ha. W pozostałych strefach widoczny jest stały wzrost wartości AREA_MN, co sugeruje powiększanie istniejących terenów zabudowy miejskiej, nie zaś powstawanie jej nowych załączków. Wciąż jednak były to dość małe tereny. W 2018 roku poza rdzeniem największa średnia wielkość płąta widoczna była w strefie < 5 km, gdzie wartości te wynosiły około 2,5 ha. W pozostałych strefach nie przekraczały one 1,5 ha co obrazowało rozproszenie zabudowy (por. tab. 20).

2.2. Przestrzenno-czasowe wzorce rozwoju miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbry

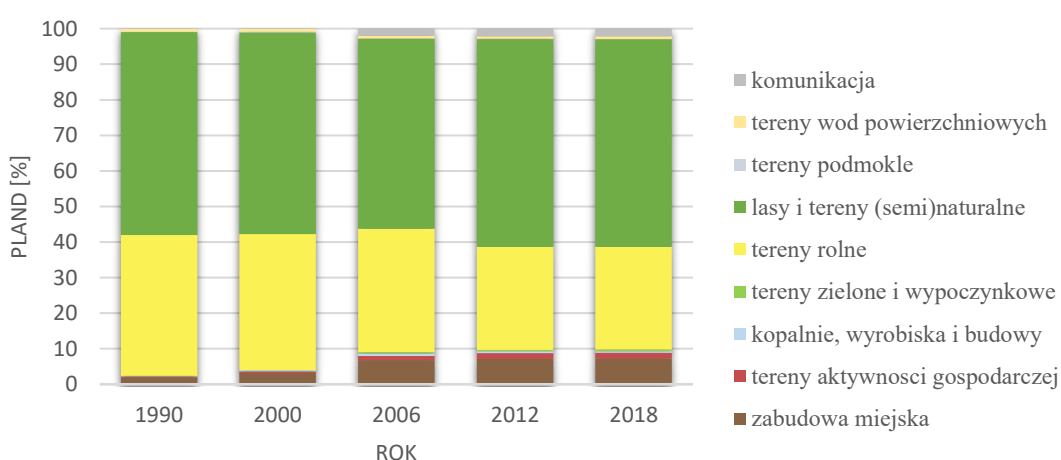
2.2.1. Wyniki analiz dla całego miejskiego obszaru funkcjonalnego

W miejskim obszarze funkcjonalnym Coimbry w analizowanych latach występowało wszystkie 9 klas pokrycia terenu (PR = 9). Zróźnicowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej można było jednak zaobserwować w udziale procentowym poszczególnych klas (PLAND). Najwyższe wartości PLAND, przekraczające 50% we wszystkich okresach, odnotowano dla lasów i terenów (semi)naturalnych. Wysoki udział procentowy reprezentowały także tereny rolne i zabudowa miejska.

W latach 1990-2000 największy wzrost PLAND widoczny był w przypadku zabudowy miejskiej, wynosząc około 1,3 p.p. w stosunku do roku bazowego. PLAND terenów aktywności gospodarczej jak również kopalni, wyrobisk i budów wzrósł wówczas o około 0,2 p.p. Jednocześnie spadek o około 1,4 p.p. zaobserwowano przy terenach rolnych. W okresie tym zmniejszył się również udział lasów i terenów (semi)naturalnych (o około

0,3 p.p.). W przypadku pozostałych klas pokrycia terenu zmiany zachodzące w okresie 1990-2000 nie sięgały 0,1 p.p.

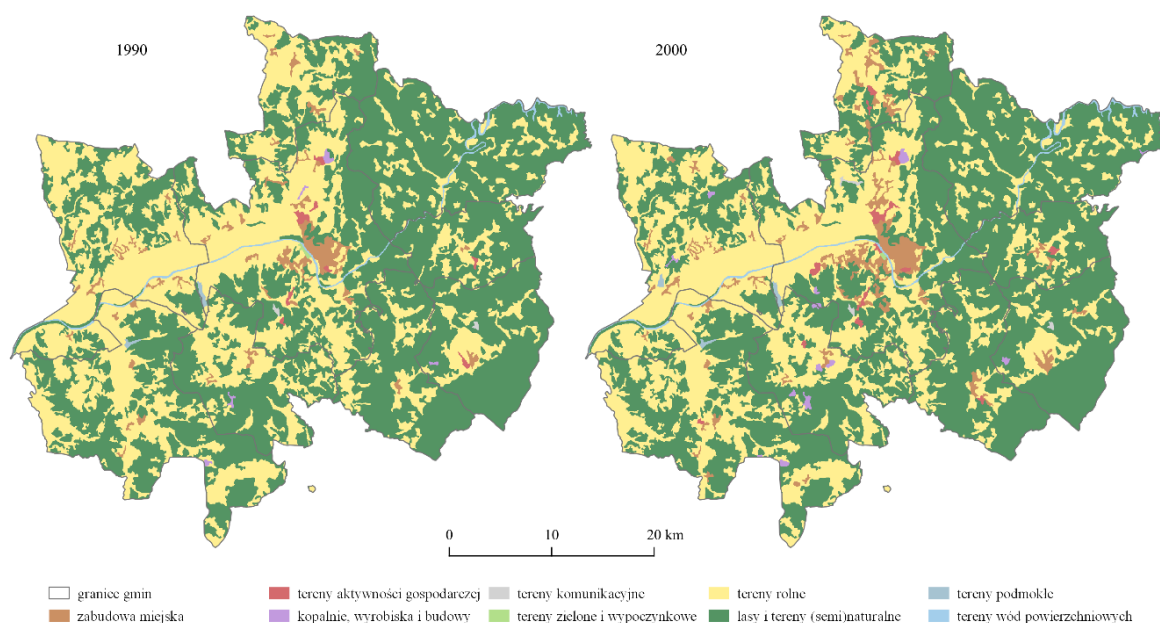
Bardziej szczegółowych danych, zwłaszcza w kontekście terenów antropogenicznych, dostarczają dane Urban Atlas. W latach 2006-2018 największy wzrost udziału w strukturze funkcjonalno-przestrzennej MOF Coimbry odnotowały lasy i tereny (semi)naturalne (o około 5 p.p.), zaś spadek o około 5,9 p.p. widoczny był w przypadku terenów rolnych. Zabudowa miejska nie uległa w tym okresie dużym zmianom. Wzrost PLAND w tym okresie wyniósł około 0,4 p.p. Niewiele większy wzrost udziału zaobserwowano przy terenach aktywności gospodarczej (około 0,5 p.p.). Zachodzące zmiany PLAND miały miejsce głównie w okresie 2006-2012 (ryc. 38).



Ryc. 38. Zmiany w strukturze miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbry w latach 1990-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 20006, 2012, 2018.

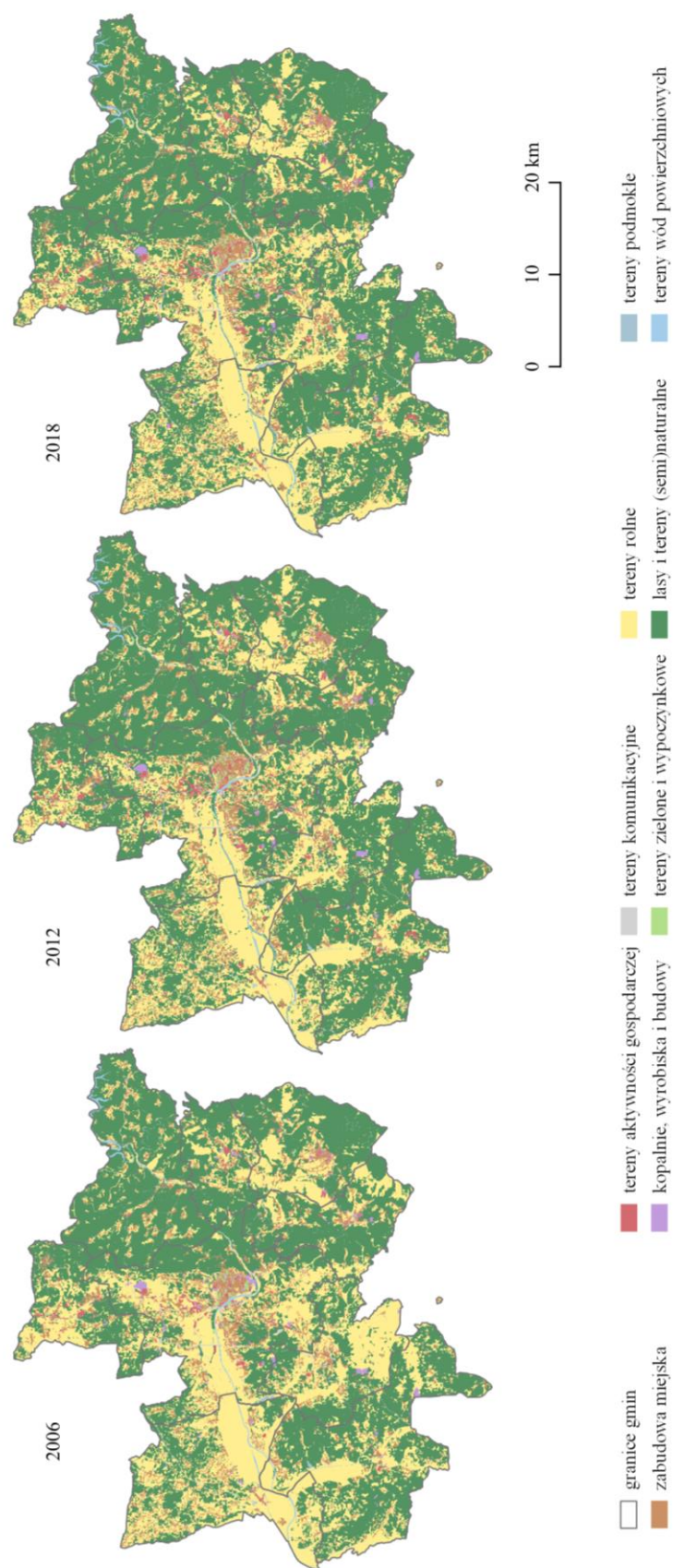
Indeks różnorodności Shannona na terenie MOF Coimbry wzrastał z każdym rokiem. Największe zmiany zaszły w latach 1990-2000. W 1990 roku SHDI wynosił około 0,8, a w 2018 roku około 1,1. Sugeruje to, że liczba płatów na całym obszarze wzrastała, bądź też rozkład ich powierzchni stawał się bardziej równomierny. Różnorodność struktury funkcjonalno-przestrzennej uległa zatem zwiększeniu. Zmiany w tej strukturze w latach 1990-2000 przedstawia ryc. 39. Wyjątek stanowił okres 2006-2012, kiedy to widoczny był minimalny spadek SHDI. Lata 2006-2018 wykazywały jednak ogólnie niewielkie zróżnicowanie (spadek o około 0,01) (por. tab. 21). Widoczna jest wówczas stabilność SHDI i różnorodności MOF Coimbry.



Ryc. 39. Struktura funkcjonalno-przestrzenna miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbr w latach 1990-2000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000.

Wzrost różnorodności MOF Coimbr w latach 1990-2000 potwierdzał również spadek wartości wskaźnika CONTAG. W 1990 roku wynosił on około 79,6%, a w 2000 roku około 78,1%. Sugeruje to zwiększenie fragmentacji struktury funkcjonalno-przestrzennej w tym okresie. W latach 2006-2012 odnotowano jednak wzrost CONTAG o około 0,1 p.p., zaś w kolejnym okresie widoczny był ponowny, choć niewielki, spadek wynoszący około 0,06 p.p. W całym okresie 2006-2018 CONTAG delikatnie wzrósł, co może wskazywać na łączenie się/powiększanie płatów tej samej klasy. Analiza zagęszczenia krawędzi sugeruje jednak, że zarówno w latach 1990-2000 jak i 2006-2018 zwiększyła się złożoność struktury funkcjonalno-przestrzennej. W pierwszym okresie widoczny był wzrost ED o około $0,9 \text{ m/km}^2$, zaś w drugim o około $3,1 \text{ m/km}^2$ (por. tab. 21.). Różnice w wartościach związane są ze szczegółowością danych, ale obrazują ogólne trendy. Większy wzrost odnotowano w latach 2006-2012 aniżeli w latach 2012-2018, co wynika również z podobnego zróżnicowania zmian PLAND. Zmiany zagęszczenia krawędzi, podobnie jak CONTAG, mogą sugerować łączenie się płatów w większe obszary. Zmiany zachodzące w strukturze funkcjonalno-przestrzennej MOF Coimbr w latach 2006-2018 przedstawiono na ryc. 40.



Ryc. 40. Struktura funkcjonalno-przestrzenna miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbry w latach 2006-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

Analiza metryk przestrzennych na poziomie klasowym pozwoliła na dokładniejsze zrozumienie zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej MOF Coimbry. Jak już wspomniano, najwyższe wartości PLAND osiągnęły lasy i tereny (semi)naturalne. W latach 1990-2000 widoczny był niewielki spadek ich udziału (o około 0,3 p.p.), ale w kolejnym okresie, tj. 2006-2012 PLAND wzrosło o około 5 p.p. W ostatnim z analizowanych okresów widoczny był ponowny, nieznaczny spadek udziału tych terenów. W 2018 roku zajmowały one około 58,4% powierzchni MOF Coimbry. Chociaż w latach 2006-2018 PLAND lasów i terenów (semi)naturalnych wzrósł, to AREA_MN uległa wówczas zmniejszeniu o około 16,3 ha. Podobnie w latach 90. spadek udziału tych terenów nie oznaczał spadku średniej powierzchni ich płąta, który wzrósł wówczas o około 14,5 ha. Zagęszczenie płątów w tym czasie nieznacznie zmalało, a w latach 2006-2018 wzrosło o około 0,3 pł./100 ha, sięgając w 2018 roku około 1 pł./100 ha. We wszystkich analizowanych okresach widoczny był natomiast wzrost zagęszczenia krawędzi. Zgodnie ze szczegółowymi danymi Urban Atlas w 2006 roku ED wynosiło około 48,6 m/km², a w 2018 roku około 54,4 m/km² (por. tab. 21). Wyniki te sugerują, że wzrost udziału lasów i terenów (semi)naturalnych odbywał się poprzez ich zwiększoną fragmentację i złożoność.

We wszystkich analizowanych latach widoczny był natomiast spadek PLAND terenów rolnych. Największy spadek ich udziału wynoszący około 5,9 p.p. odnotowano w latach 2006-2012, a najmniejszy (o około 0,1 p.p.) w latach 2012-2018. W 2018 roku zajmowały one około 28,9% powierzchni MOF Coimbry. Systematyczny spadek wartości odnotowano również w przypadku średniej wielkości płąta terenów rolnych. W 2006 roku średnia wielkość płąta wynosiła około 23 ha, a w 2018 około 16,8 ha, co sugeruje zwiększającą się fragmentację terenów rolnych. Potwierdzają to również zwiększające się wartości zagęszczenia płątów. W latach 2006-2018 PD wzrosło o około 0,2 pł./100 ha osiągając w 2018 roku 1,7 pł./100 ha. Wyniki ED sugerują, że o ile w latach 1990-2000 złożoność terenów rolnych ulegała zwiększeniu, tak w okresie 2006-2018 widoczne było zanikanie ich granic i bardziej ciągła struktura. Wynika to ze spadku wartości ED o około 3,3 m/km² (por. tab. 21.).

Tab. 21. Wyniki analiz metryk przestrzennych dla całego MOF Coimbry, 1990-2018

	Landscape level				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PR	9	9	9	9	9
SHDI	0,8382	0,8975	1,1108	1,1007	1,1032
CONTAG [%]	79,5588	78,1271	70,6367	70,7429	70,6785
ED [m/km²]	20,0974	21,0369	104,3133	107,1884	107,425

	Class level: zabudowa miejska				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	1,9097	3,1568	6,7758	7,1574	7,2008
PD [pł./100 ha]	0,0258	0,0368	3,0937	3,1306	3,1373
AREA MN [ha]	74,0571	85,6933	2,1902	2,2863	2,2952
ED [m/km ²]	1,938	3,062	34,1836	35,4601	35,6259
	Class level: tereny aktywności gospodarczej				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	0,2531	0,469	1,2011	1,5917	1,6651
PD [pł./100 ha]	0,0049	0,008	0,9093	1,0536	1,0892
AREA MN [ha]	51,5363	58,76	1,321	1,5108	1,5288
ED [m/km ²]	0,2371	0,4234	5,5319	6,8092	7,0878
	Class level: kopalnie, wyrobiska i budowy				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	0,1359	0,3411	0,6685	0,5201	0,4603
PD [pł./100 ha]	0,0037	0,0086	0,272	0,1934	0,1615
AREA MN [ha]	36,8867	39,6864	2,458	2,6894	2,8507
ED [m/km ²]	0,1467	0,306	2,2623	1,7984	1,3511
	Class level: tereny zielone i wypoczynkowe				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	0,0325	0,0163	0,3694	0,4185	0,4367
PD [pł./100 ha]	0,0006	0,0006	0,2272	0,2413	0,2474
AREA MN [ha]	52,95	26,62	1,6261	1,7344	1,7649
ED [m/km ²]	0,0379	0,0184	1,5605	1,721	1,7784
	Class level: tereny rolne				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	39,646	38,2233	34,8001	28,9348	28,8737
PD [pł./100 ha]	0,1099	0,1191	1,4987	1,7105	1,7222
AREA MN [ha]	360,7398	320,9029	23,2206	16,9161	16,7661
ED [m/km ²]	18,87	19,1437	61,0305	57,691	57,7251
	Class level: lasy i tereny (semi)naturalne				
	CLC 1990	CLC 2000	UA 2006	UA 2012	UA 2018
PLAND [%]	57,0799	56,7758	53,4041	58,4515	58,3959
PD [pł./100 ha]	0,0761	0,0743	0,7257	1,0179	1,0198
AREA MN [ha]	749,7367	764,2327	73,59	57,4213	57,263
ED [m/km ²]	17,5896	17,6681	48,5635	54,3112	54,385

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

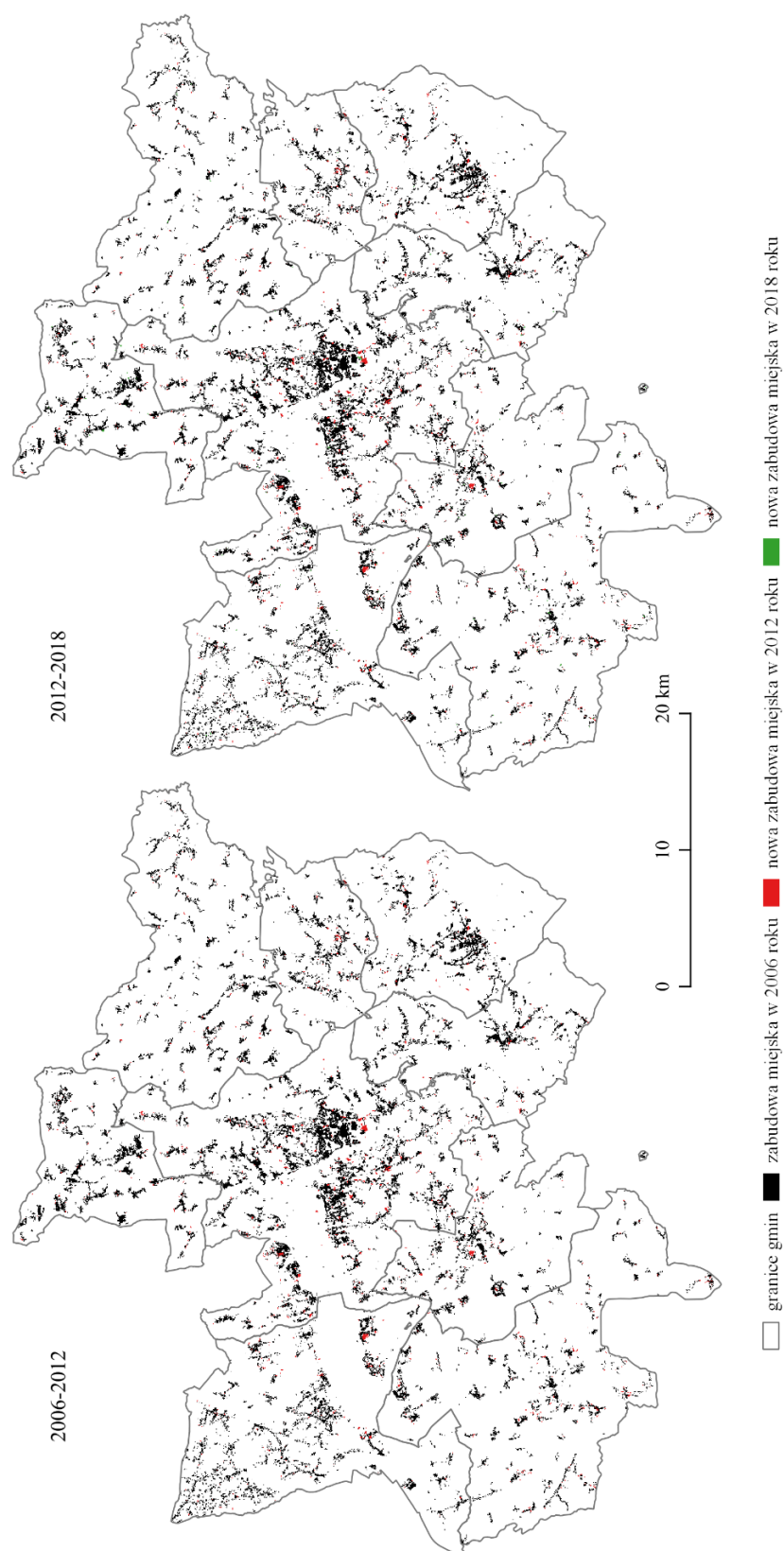
Kopalnie, wyrobiska i budowy charakteryzowały się podobną zmiennością PLAND w latach 1990-2000 jak i 2006-2018, przy czym w pierwszym okresie widoczny był wzrost udziału tych terenów, a w drugim spadek o około 0,2 p.p. Od 2006 roku udział tych terenów systematycznie malał osiągając w 2018 roku około 0,5 p.p. Zwiększała się jednak średnia wielkość płała tych terenów. W 2006 roku AREA_MN wynosiła około 2,5 ha, a w 2018 roku około 2,9 ha. O ile w okresie 1990-2000 widoczny był nieznaczny wzrost zagęszczenia płałów tej klasy, tak w kolejnych okresach wartości odnotowano spadek wartości PD. W 2018 roku PD wynosiło około 0,2 pł./100 ha. Podobne wzorce wykazywało ED, które pomimo wzrostu w latach 1990-2000 w kolejnych latach zaczęło maleć. Spadek wartości w okresie 2006-2012 oraz 2012-2018 był na podobnym poziomie (por. tab. 21). Choć

widoczne było zmniejszenie aktywności budowlanej w MOF Coimbry, to tereny te stawały się mniej rozdrobnione i skupiały się w większych obszarach.

Tereny aktywności gospodarczej nie wykazywały dużego udziału w strukturze funkcjonalno-przestrzennej MOF Coimbry. Na podstawie szczegółowych danych Urban Atlas PLAND terenów aktywności gospodarczej wynoszący w 2006 roku około 1,2% wzrósł w 2018 roku do około 1,7%. Zarówno w latach 1990-2000 jak i 2006-2018 widoczny był wzrost średniej wielkości płąta terenów aktywności gospodarczej. Sugeruje to powiększanie istniejących terenów aktywności gospodarczej, nie zaś powstawanie nowych, oddalonych obszarów. Wzrost wartości AREA_MN był większy w latach 2006-2012 niż 2012-2018, co było zgodne ze zmianami PLAND. W 2006 roku AREA_MN wynosiła około 1,3 ha, a w 2018 roku wzrosła do około 1,5 ha. Cały analizowany okres charakteryzował się jednak wzrostem zagęszczenia płątów tej klasy. W 2006 roku PD wynosiło około 0,9 pł./100 ha i w 2018 roku wzrosło o około 0,2 pł./100 ha. Sugerowałoby to wzrost rozdrobnienia terenów aktywności gospodarczej. Podobne wnioski nasuwają się na podstawie wyników zagęszczenia krawędzi. Zarówno w latach 1990-2000 jak i 2006-2018 odnotowano bowiem wzrost ED. Wzrost ten, zgodnie z danymi UA, wyniósł w latach 2006-2018 około 1,5 m/km² (por. tab. 21). Chociaż AREA_MN uległa zwiększeniu to pozostałe wskaźniki sugerują jednak niewielką, ale postępującą fragmentację terenów aktywności gospodarczej.

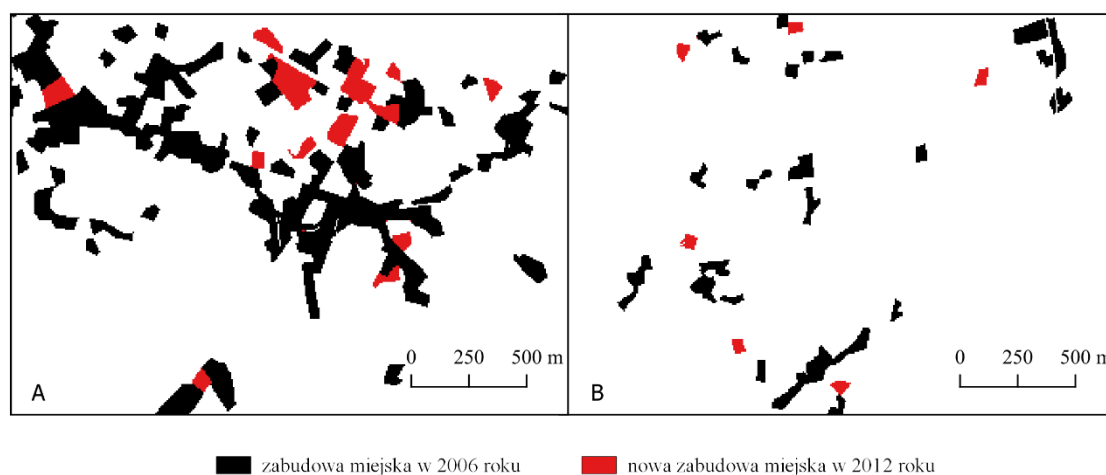
W przypadku terenów zielonych i wypoczynkowych występujących na terenie MOF Coimbry ich udział w strukturze funkcjonalno-przestrzennej (w całym analizowanym okresie) był niewielki (poniżej 1%). w latach 2006-2018 odnotowano wzrost zarówno PLAND jak i AREA_MN (por. tab. 21). Sugeruje to wzrost udziału tych terenów przy jednoczesnym zwiększeniu ich średniej wielkości. Niewielki wzrost widoczny był również w przypadku zagęszczenia płątów oraz zagęszczenia krawędzi. Sugeruje to, że dostępność tych terenów w MOF Coimbry uległa nieznacznemu zwiększeniu.

Zabudowa miejska w całym analizowanym okresie charakteryzowała się wzrostem PLAND. W pierwszym okresie wzrost ten wynosił około 1,3 p.p. w stosunku do roku bazowego. W latach 2006-2012 widoczny był większy wzrost udziału zabudowy miejskiej niż w latach 2012-2018, kiedy to udział zabudowy miejskiej praktycznie się nie zmieniał (wzrost odpowiednio o około 0,4 p.p. i 0,04 p.p.) (por. tab. 21). Nie były to jednak duże zmiany PLAND (ryc. 41). W 2018 roku zabudowa miejska zajmowała około 7,2% powierzchni MOF Coimbry.



Ryc. 41. Rozwój zabudowy miejskiej w miejskim obszarze funkcjonalnym Coimbrzy w latach 2006-2018
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

Zwiększające się w każdym z analizowanych okresów wartości ED (na poziomie krajobrazu) mogły sugerować rozlewanie i rozpraszanie zabudowy miejskiej. Zwiększyło się również zagęszczenie płatów oraz zagęszczenie krawędzi na poziomie klasy. W latach 2006-2018 w przypadku PD był to jednak nieznaczny, sięgający poniżej 0,1 pł./100 ha wzrost. Większe zmiany odnotowano w przypadku ED, które w tym okresie wzrosło o około 1,4 m/km² osiągając w 2018 roku zagęszczenie około 35,6 m/km². Jednocześnie zachodzące zmiany w zabudowie miejskiej związane były z uzupełnianiem i powiększaniem istniejących terenów, co sugerują wyniki AREA_MN, której wartości systematycznie rosły. W latach 2006-2018 średnia powierzchnia płata zabudowy miejskiej wynosiła około 2,3 ha (por. tab. 21). Ekspansja zabudowy miejskiej z jednej strony odbywała się zatem w sposób zwiększający jej fragmentację i złożoność jej struktury, z drugiej zaś – poprzez powiększanie istniejących już terenów (ryc. 42).

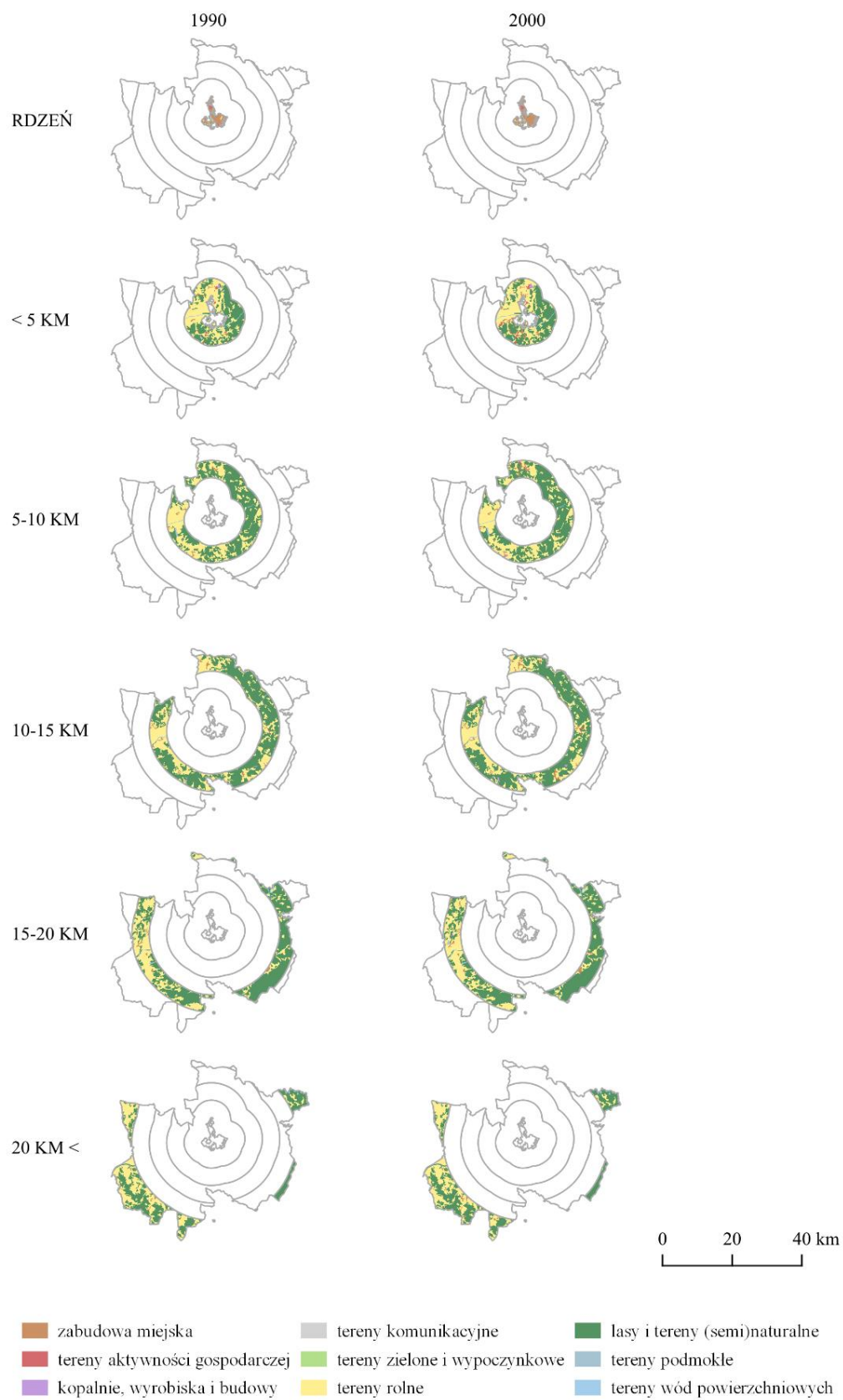


Ryc. 42. Przykład uzupełniania (A) i rozpraszania (B) zabudowy miejskiej na terenie miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrzy w latach 2006-2012

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 2006, 2012.

2.2.2. Wyniki analiz w układzie pierścieniowym

Według CLC widoczne było zróżnicowanie PR na terenie MOF Coimbrzy (ryc. 43.). W latach 1990-2000 w żadnej strefie nie występowało wszystkie 9 klas pokrycia terenu. Wartości PR wahały się między 6 a 7 klas. Najmniej klas wyróżniono w 1990 roku w strefie > 20 km w 1990 (PR = 5). Analiza szczegółowych danych Urban Atlas wykazała jednak znacznie mniejsze zróżnicowanie. W latach 2006-2018 w rdzeniu oraz w strefie 10-15 km występowało 8, zaś w pozostałych pierścieniach 9 klas pokrycia terenu (ryc. 44).



Ryc. 43. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w układzie pierścieniowym miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrã w latach 1990-2000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000.

Poza rdzeniem, gdzie największe wartości PLAND odnotowano dla terenów zabudowy miejskiej, we wszystkich strefach największy udział w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miały lasy i tereny (semi)naturalne oraz tereny rolne. Poza pierścieniem < 5 km, w którym w 1990 roku nieznacznie większe wartości PLAND widoczne były dla terenów rolnych, najwyższe wartości osiągały tereny leśne. Trzecie miejsce zajmowały natomiast tereny zabudowy miejskiej (por. tab. 22).

Najniższy udział lasów i terenów (semi)naturalnych w całym analizowanym okresie widoczny był w rdzeniu. W 1990 roku wynosił on około 8,2%, a w 2018 roku około 8,8%. Im dalej od rdzenia tym większy udział tych terenów. Najwyższe wartości PLAND widoczne były w strefie 15-20 km. W zewnętrznym pierścieniu odnotowano spadek wartości PLAND, które w latach 1990-2000 wynosiły około 53%, w 2006 roku około 56%, a w latach 2012-2018 były zbliżone do strefy 10-15 km sięgając około 58%. W latach 1990-2000, z wyjątkiem zewnętrznej strefy MOF Coimbrzy, widoczny był spadek udziału lasów i terenów (semi)naturalnych. Największy, wynoszący około 1,3 p.p., odnotowano w rdzeniu. W okresie 2006-2012 widoczne było odwrócenie trendu i w każdej z analizowanych stref widoczny był wówczas wzrost wartości PLAND. Największy, około 7,6 p.p., miał miejsce w strefie 15-20 km. Zmiany w zewnętrznym pierścieniu były na podobnym poziomie jak w strefie 5-10 km wynosząc około 2,3 p.p. W kolejnym okresie ponownie widoczny był spadek wartości PLAND, przy czym wartości te były stosunkowo niewielkie. Największy spadek udziału lasów i terenów (semi)naturalnych ponownie widoczny był w rdzeniu, wynosząc około 0,2 p.p. Jedyny wzrost PLAND odnotowano w strefie > 20 km, ale był on poziomie ledwie 0,02 p.p. (por. tab. 22).

Im dalej od rdzenia tym niższy udział terenów rolnych aż do strefy 15-20 km. W zewnętrznym pierścieniu MOF widoczny był wzrost wartości PLAND do zbliżonych wartości co w strefie < 5km. Największy udział terenów rolnych odnotowano zatem w strefie graniczącej z rdzeniem oraz w zewnętrznym pierścieniu MOF. W 1990 roku, zgodnie z CLC, było to odpowiednio około 47,8% oraz 45,3%, a w 2018 roku, zgodnie z UA, 31,1% oraz 31,5%. Dynamika zmian PLAND była bardziej zróżnicowana. W latach 1990-2000 największy spadek udziału terenów rolnych odnotowano w rdzeniu (o około 8,5 p.p.). W kolejnych strefach spadek ten był coraz mniejszy osiągając najniższą wartość (około 0,7 p.p.) w strefie 15-20 km. W zewnętrznym pierścieniu zmiana była nieznacznie większa. Spadek udziału tej klasy wynosił tam około 0,8 p.p. W latach 2006-2012 wzorce przestrzenne nie były już tak wyraźne. Najwyższy ubytek odnotowano wówczas w strefie

15-20 km (o około 8,1 p.p.) oraz strefie 10-15 km (o około 7,4 p.p.). Najmniejszy spadek wartości PLAND widoczny był wówczas w strefie 5-10 km (o około 3,1 p.p.). W kolejnym okresie ponownie można było zaobserwować, iż wraz z odległością od rdzenia zmniejszał się spadek PLAND terenów rolnych. Zmiany te były wówczas jednak nieznaczne. W rdzeniu sięgały one około 0,2 p.p., a w zewnętrznej strefie około 0,04 p.p. (por. tab. 22).

Tab 22. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Coimbry: PLAND, 1990-2018

	Zabudowa miejska					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	56,4178	1,7798	1,0428	1,2885	0,948	0,5522
CLC 2000	66,9832	4,8952	1,851	2,411	1,5931	0,9649
UA 2006	40,2701	9,5645	6,9063	6,2129	4,6934	5,0625
UA 2012	41,3792	10,2753	7,3558	6,4931	4,9421	5,3652
UA 2018	41,5067	10,3333	7,4015	6,54	4,9646	5,4095
	Tereny aktywności gospodarczej					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	6,2331	0,7636	0	0,1702	0,0637	0
CLC 2000	7,8617	1,5765	0,3478	0,2078	0	0,1005
UA 2006	12,7666	2,1567	0,9473	1,1912	0,5794	0,5537
UA 2012	15,2705	2,8757	1,141	1,4985	0,8599	1,023
UA 2018	15,5697	2,9677	1,2178	1,607	0,8863	1,0648
	Kopalnie, wyrobiska i budowy					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	1,3535	0,3686	0,0001	0,1769	0,0542	0,0485
CLC 2000	0	0,5842	0,2653	0,4773	0,2208	0,2077
UA 2006	3,7718	1,533	0,3518	0,7204	0,4413	0,284
UA 2012	1,0068	1,0441	0,3546	0,6554	0,3471	0,2597
UA 2018	0,6172	0,9658	0,2476	0,5764	0,3894	0,189
	Tereny zielone i wypoczynkowe					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	2,2516	0	0	0	0	0
CLC 2000	1,132	0	0	0	0	0
UA 2006	9,8447	0,5347	0,1906	0,2919	0,1309	0,0595
UA 2012	10,1698	0,569	0,2073	0,3642	0,1774	0,1033
UA 2018	10,444	0,6137	0,2095	0,372	0,2006	0,1051
	Tereny rolne					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	24,1758	47,8103	40,8836	35,8624	35,2463	45,2529
CLC 2000	15,6358	44,1707	39,7988	34,7829	34,5054	44,4099
UA 2006	17,8423	37,4752	32,9791	37,1427	33,3061	34,7064
UA 2012	11,5585	31,1996	29,892	29,7609	25,1971	31,4985
UA 2018	11,4012	31,0844	29,8514	29,6889	25,1516	31,4625
	Lasy i tereny (semi)naturalne					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	8,1483	47,8077	57,2856	61,9933	62,7961	52,6953
CLC 2000	6,8207	46,9962	56,949	61,617	62,6503	52,8663
UA 2006	4,7544	44,7505	56,3092	52,3121	58,2455	56,3777
UA 2012	8,9575	49,7168	58,6279	58,98	65,8404	58,6235
UA 2018	8,8123	49,6625	58,5941	58,9258	65,7193	58,6423

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

Największy udział procentowy zabudowy miejskiej widoczny był w rdzeniu MOF Coimbry. Według CLC do strefy 5-10 km widoczny był spadek udziału zabudowy miejskiej. Następnie wartości PLAND wzrosły w strefie 10-15 km, a w kolejnych pierścieniach ponownie odnotowano spadek jego wartości. W 1990 roku najniższy udział zabudowa miejska miała w strefie > 20 km wynosząc około 0,6%. Bardziej wiarygodne informacje dostarczyła jednak baza UA z uwagi na jej szczegółowość. W latach 2006-2018 do strefy 15-20 km widoczny był spadek wartości PLAND. W zewnętrznym pierścieniu MOF ponownie widoczny był wzrost udziału zabudowy miejskiej. W 2018 roku w rdzeniu PLAND wynosił około 41,5%, w strefie < 5 km około 10,3%, a w strefie 15-20 km już tylko około 5%. W strefie > 20 km PLAND wynosiło około 5,4% (por. tab. 22).

Nieziennie widoczna była ekspansja zabudowy miejskiej. W latach 1990-2000 największy wzrost wartości PLAND widoczny był w rdzeniu (o około 10,6 p.p.), następnie strefie < 5 km (około 3,1 p.p.) oraz 10-15 km (około 1,1 p.p.). Najmniejszy wzrost PLAND widoczny był w strefie zewnętrznej MOF (około 0,4 p.p.). W latach 2006-2012 największy wzrost procentowy ponownie odnotowano w rdzeniu (około 1,1 p.p.). Wraz z odległością od rdzenia zmniejszała się intensywność zmian. W strefie > 20 km odnotowano nieznacznie większy wzrost PLAND. W latach 2006-2012 widoczny był większy wzrost wartości PLAND niż w latach 2012-2018, kiedy to udział zabudowy miejskiej praktycznie się nie zmieniał. Największe różnice widoczne były ponownie w samym rdzeniu MOF Coimbry wynosząc około 1,1 p.p. wzrostu w latach 2006-2012 i około 0,1 p.p. wzrostu w latach 2012-2018. W pozostałych strefach w okresie 2012-2018 przyrost udziału zabudowy miejskiej nie sięgał 0,1 p.p. (por. tab. 22).

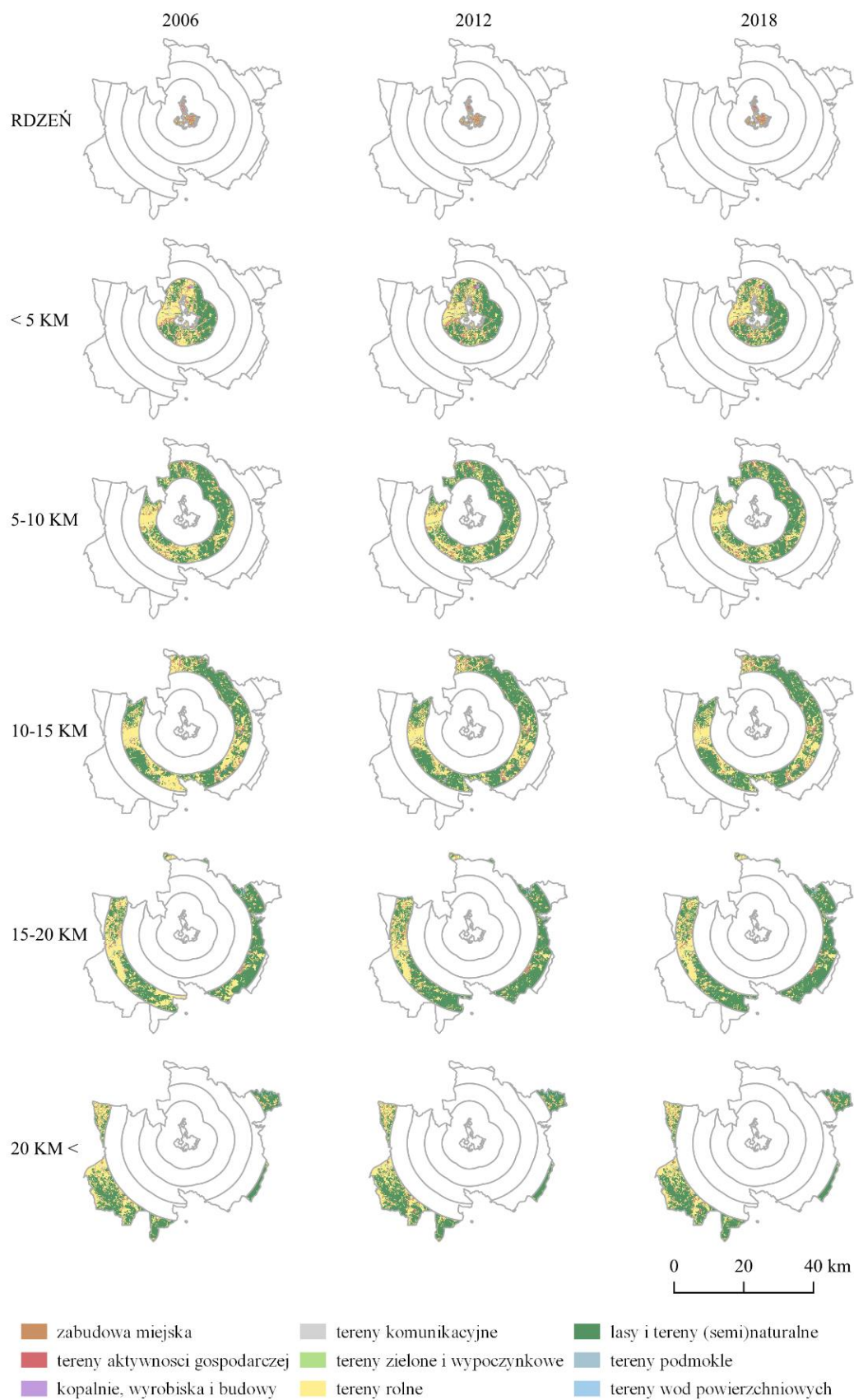
Największy udział terenów aktywności gospodarczej widoczny był w rdzeniu, co wynikało z jego miejskiego charakteru. W 1990 roku zajmowały one około 6,2% powierzchni rdzenia. W 1990 strefa 5-10 km i > 20 km, a w 2000 roku strefa 15-20 km pozbawione były według CLC tych terenów. Dokładniejsze dane z bazy Urban Atlas pokazują jednak, że w każdej ze stref znajdowały się tereny aktywności gospodarczej. W 2006 roku wartość PLAND w rdzeniu wynosiła około 12,8%, a w 2018 roku około 15,6%. Do strefy 5-10 km udział tych terenów malał, następnie w strefie 10-15 km rósł, w kolejnym pierścieniu ponownie malał, a w strefie > 20 km rósł, przy czym najmniejszy udział można zaobserwować w dwóch najbardziej oddalonych strefach. W 2018 roku zajmowały one w nich odpowiednio około 0,9% oraz 1,1%. W całym analizowanym okresie największy wzrost wartości PLAND widoczny był w rdzeniu. W latach 1990-2000 tylko w strefie 15-

20 km odnotowano niewielki, wynoszący około 0,06 p.p., spadek udziału terenów aktywności gospodarczej. W latach 2006-2018 we wszystkich strefach widoczny był już wzrost udziału tych terenów. Największy, wynoszący w okresie 2006-2012 około 2,5 p.p., widoczny był ponownie w rdzeniu MOF Coimbry. Najmniejszy wzrost PLAND (około 0,03 p.p.) odnotowano natomiast w okresie 2012-2018 w strefie 15-20 km (por. tab. 22).

Według danych CLC w latach 1990-2000 tereny zielone i wypoczynkowe występowały wyłącznie w rdzeniu MOF, gdzie odnotowano ponadto spadek wartości PLAND. Szczegółowe dane Urban Atlas wykazały jednak, że tereny te występowały w latach 2006-2018 w każdej ze stref. Ich największy udział, wynoszący około 10,4% w 2018 roku, odnotowano w rdzeniu. Wraz z odległością od rdzenia widoczne były coraz niższe wartości PLAND. Wyjątek stanowiła strefa 10-15 km, gdzie wartości PLAND były nieco wyższe niż w poprzedzającej ją strefie. Zewnętrzny pierścień MOF charakteryzował się najniższym udziałem terenów zielonych i wypoczynkowych wynoszącym około 0,1% w 2018 roku. Poza rdzeniem, w którym wzrost PLAND w latach 2006-2018 wynosił około 0,6 p.p., we wszystkich strefach nie przekroczył on 0,1 p.p. (por. tab. 22). Zmiany te były zatem na niewielkim poziomie.

Większa dynamika widoczna była w przypadku kopalni, wyrobisk i budów. W 1990 roku najwyższe wartości PLAND widoczne były w rdzeniu (około 1,4%), a w 2000 roku w otaczającej go strefie (około 0,6%). W rdzeniu w 2000 roku zakończono prowadzone wcześniej budowy i nie odnotowano wówczas występowania na jego terenie takich terenów. Zgodnie z bazą UA w 2006 najwięcej terenów budowlanych odnotowano ponownie w rdzeniu (około 3,8%), ale w kolejnych latach najwyższe wartości PLAND widoczne były już w strefie < 5 km (około 1%). W całym okresie 2006-2018 widoczny był spadek udziału tych terenów w każdym z pierścieni (por. tab. 22). Widoczna była zatem coraz mniejsza aktywność budowlana w MOF Coimbry.

Zmiany zachodzące w strukturze funkcjonalno-przestrzennej w latach 2006-2018 przedstawiono na ryc. 44. Widoczny był spadek udziału terenów rolnych przy jednoczesnym wzroście wartości PLAND zabudowy miejskiej i terenów aktywności gospodarczej. We wszystkich strefach odnotowano również wzrost udziału lasów i terenów (semi)naturalnych.

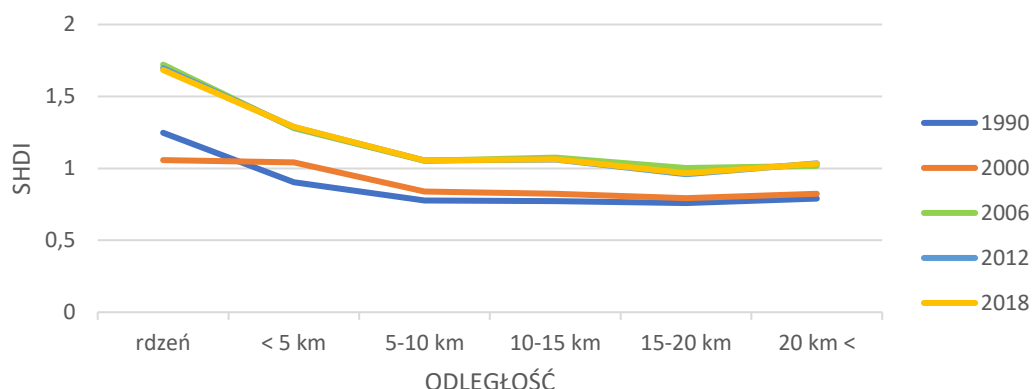


Ryc. 44. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w układzie pierścieniowym miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrę w latach 2006-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

Indeks różnorodności Shannona najwyższe wartości osiągał w rdzeniu MOF Coimbry. Ośrodek miejski charakteryzował się zatem największą różnorodnością funkcji. Wartości powyżej 1,0 widoczne były jednak praktycznie we wszystkich odległościach od rdzenia. Najmniejszą różnorodnością charakteryzowała się strefa 15-20 km, gdzie w latach 2012 i 2018 wartość SHDI wynosiła około 1 (por. tab. 23).

W latach 1990-2000 jedyną strefą, gdzie odnotowano spadek wartości SHDI, był rdzeń MOF. Spadek ten był jednak nieznaczny, na poziomie około 0,01. W pozostałych strefach widoczny był wzrost wartości SHDI, co sugeruje, że w pierścieniach otaczających rdzeń różnorodność się zwiększała. Podobna sytuacja miała miejsce w okresie 2012-2018, gdzie spadek SHDI odnotowano ponownie w rdzeniu, a także w zewnętrznym pierścieniu MOF. W latach 2006-2012 sytuacja była bardziej zróżnicowana. Spadek SHDI widoczny był w trzech strefach: rdzeniu, 10-15 km oraz 15-20 km. Zmiany zachodzące w latach 2006-2018 były jednak na nieznacznym poziomie, nie sięgającym 0,1 (por. tab. 23). Sugeruje to zatem pewną stabilność przestrzenno-czasowych wzorców SHDI (ryc. 45).



Ryc. 45. SHDI w układzie pierścieniowym w latach 1990-2018, miejski obszar funkcjonalny Coimbry
Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 20006, 2012, 2018.

Większe zróżnicowanie widoczne było w przypadku wskaźnika CONTAG. Najniższe wartości widoczne były w rdzeniu MOF, co sugerowało jego największą heterogeniczność. Jak już wspomniano, zróżnicowanie powierzchni poszczególnych pierścieni nie pozwala jednak na porównywanie tego wskaźnika pomiędzy strefami. Możliwe było natomiast określenie tendencji zachodzących w nim zmian.

W latach 1990-2000 w trzech strefach odnotowano spadek CONTAG (w strefie < 5km, 10-15 km oraz 15-20 km), a w trzech wzrost wartości tego wskaźnika (w rdzeniu, strefie 5-10 km oraz > 20 km). W latach 2006-2012 w strefie 5-10 km oraz > 20 km odnotowano już spadek, zaś w strefie 10-15 km oraz 15-20 km wzrost CONTAG. W latach

2012-2018 strefy 10-15 i 15-20 km ponownie charakteryzował jednak spadek wartości tego wskaźnika, a w zewnętrznym pierścieniu odnotowano wzrost CONTAG. Zmiany te były jednak na bardzo niskim poziomie. We wszystkich analizowanych latach stały wzrost był zatem jedynie w rdzeniu, zaś spadek w strefie < 5 km. W pozostałych strefach widoczne było zróżnicowanie zjawiska fragmentacji (por. tab. 23). W pierścieniach, gdzie CONTAG uległ zmniejszeniu, wzrastała fragmentacja struktury funkcjonalno-przestrzennej, a tam, gdzie widoczny był wzrost wartości powstawały większe, przylegające do siebie płyty. Wciąż jednak nie były to jednak duże zmiany.

Tab 23. Wyniki analiz metryk przestrzennych na poziomie krajobrazu w układzie pierścieniowym MOF Coimbry, 1990-2018

	PR					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	7	7	6	7	7	5
CLC 2000	6	7	7	7	6	6
UA 2006	8	9	9	8	9	9
UA 2012	8	9	9	8	9	9
UA 2018	8	9	9	8	9	9
	SHDI					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	1,2475	0,9027	0,776	0,7715	0,7589	0,7902
CLC 2000	1,0575	1,0409	0,8401	0,8227	0,7929	0,8234
UA 2006	1,7212	1,2801	1,0519	1,0759	1,0025	1,0169
UA 2012	1,6967	1,2852	1,0554	1,0611	0,9594	1,0343
UA 2018	1,6837	1,2886	1,0555	1,0638	0,9662	1,033
	CONTAG [%]					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	64,7229	75,0977	76,7037	78,7258	79,1044	73,6126
CLC 2000	67,5239	71,2917	76,8136	77,3194	76,2925	75,3045
UA 2006	49,2148	65,949	71,991	70,0291	73,6181	73,0121
UA 2012	49,8217	65,5433	71,7914	70,1971	74,5934	72,5319
UA 2018	50,1717	65,4595	71,7861	70,1213	74,4238	72,5598
	ED [m/km ²]					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	44,6197	22,0341	20,1922	19,089	18,2674	20,2703
CLC 2000	37,0378	24,8254	20,911	20,1114	18,8861	20,9737
UA 2006	263,5016	127,6481	105,8696	98,4474	89,0925	98,6824
UA 2012	258,7748	134,2079	108,2895	103,2235	89,4366	100,1741
UA 2018	258,4592	134,6122	108,4764	103,592	89,5986	100,2673

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

Zagęszczenie krawędzi charakteryzowało się większą różnorodnością. Im dalej od rdzenia tym niższe ED aż do zewnętrznego pierścienia, w którym wartości były na zbliżonym poziomie do strefy 10-15 km. Zarówno w latach 1990-2000 jak i 2006-2018 wartości ED były najwyższe w rdzeniu, wynosząc w 1990 roku około 44,6 m/km², a w 2018 roku około 258,5 m/km². W strefie 15-20 km wartości te wynosiły odpowiednio około 18,3

m/km² i 89,6 m/km². Jedynie rdzeń charakteryzuje spadek wartości ED, zarówno w okresie 1990-2000 jak i 2006-2018. W pozostałych strefach widoczny był wzrost zagęszczenia krawędzi, co sugeruje zwiększającą się złożoność struktury funkcjonalno-przestrzennej. Największy wzrost w każdym z analizowanych okresów widoczny był w strefie graniczącej z rdzeniem, co potwierdza dynamikę zachodzących w niej zmian. W latach 2006-2012 wzrost zagęszczenia krawędzi był zdecydowanie większy niż w latach 2012-2018. Wyjątek stanowiła strefa 15-20 km, w której zmiany ED w całym okresie 2006-2018 wynosiły około 0,5 m/km². W strefie < 5km zmiany te wynosiły wówczas około 7 m/km² (por. tab. 23).

Zagęszczenie płatów lasów i terenów (semi)naturalnych osiągało najwyższe wartości w całym analizowanym okresie w rdzeniu MOF Coimbry. W 1990 roku było to około 0,6 pł./100 ha, a w 2018 roku około 4,3 pł./100 ha. Zgodnie z CLC do strefy 10-15 km widoczny był spadek PD, a w kolejnych pierścieniach widoczny był wzrost zagęszczenia płatów. Na podstawie UA widoczne było jednak zróżnicowanie przestrzenno-czasowych wzorców. W 2006 roku najniższe zagęszczenie płatów widoczne było w strefie 5-10 km (około 0,8 pł./100 ha), a w kolejnych latach w strefie 15-20 km (około 1,1 pł./100 ha). Największy wzrost wartości PD w poszczególnych okresach odnotowano w rdzeniu. W okresie 2006-2012 w każdym pierścieniu wartość PD wzrosła. W kolejnych latach dynamika ta znacznie się zmniejszyła, a w trzech strefach odnotowano spadek PD: 5-10 km, 10-15 km oraz > 20 km. W całym analizowanym okresie widoczny był jednak wzrost zagęszczenia płatów lasów i terenów (semi)naturalnych (por. tab. 24), co sugeruje ich rozpraszanie. Potwierdzają to wyniki analizy AREA_MN, której wartości zgodnie z danymi Urban Atlas z upływem lat malały w każdej ze stref. W 2006 roku najmniejszą średnią wielkość płata odnotowano w rdzeniu MOF Coimbry (około 2,2 ha), zaś największą w strefie 5-10 km (około 70,2 ha), a od 2012 roku w strefie 15-20 km (około 61,5 ha). W całym okresie 2006-2018 największy spadek wartości AREA_MN widoczny był w strefie 5-10 km (o około 16,6 ha), zaś najmniejszy w rdzeniu (o około 0,1 ha) (por. tab. 25). W okresie tym odnotowano również wzrost wartości ED, co wskazuje na coraz bardziej poszarpaną formę tych terenów.

Również w przypadku terenów rolnych najwyższe zagęszczenie płatów odnotowano w rdzeniu. W 1990 roku wynosiło ono około 0,7 pł./100 ha, a w 2018 roku około 5,7 pł./100 ha. W latach 1990-2000 najbardziej zagregowane płaty, co sugerują najniższe wartości PD, widoczne były w zewnętrznym pierścieniu MOF. W kolejnych latach nastąpiła jednak zmiana i to w strefie 5-10 km można było zaobserwować najniższe PD. W 2018 roku wynosiło ono w niej około 1,7 pł./100 ha. Poza rdzeniem i strefą > 20 km, gdzie w latach

2006-2012 odnotowano spadek wartości PD, zagęszczenie płątów rosło, co może sugerować rozpraszanie terenów rolnych (por. tab. 24). Wyniki tych analiz potwierdzają wartości AREA_MN (tab. 25) zgodnie z którymi z biegiem lat widoczny jest spadek średniej wielkości płąta terenów rolnych w każdej ze stref. W 2006 roku najwyższe wartości odnotowano w strefie 10-15 km (około 54,4 ha), a w latach 2012-2018 w strefie 5-10 km (około 17,2 ha). Analiza ED sugeruje, że w latach 1990-2000, poza rdzeniem i strefą 5-10 km w których ED uległo zmniejszeniu, widoczna była większa złożoność terenów rolnych. W latach 2006-2012 w każdej ze stref odnotowano jednak spadek ED, co sugeruje większą ciągłość terenów rolnych. Z wyjątkiem rdzenia i strefy 15-20 km, tendencja ta uległa odwróceniu w kolejnych latach, kiedy to odnotowano niewielki wzrost zagęszczenia krawędzi.

Tab 24. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Coimbrzy: PD, 1990-2018

	Zabudowa miejska					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,1276	0,0496	0,0271	0,0447	0,0293	0,028
CLC 2000	0,2977	0,2028	0,0481	0,0588	0,0426	0,04
UA 2006	6,4635	4,303	3,2527	2,9935	2,773	3,4643
UA 2012	6,421	4,2444	3,2677	3,0547	2,789	3,6283
UA 2018	6,4635	4,2264	3,2977	3,0617	2,789	3,6323
	Tereny aktywności gospodarczej					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,085	0,018	-	0,0047	0,0027	-
CLC 2000	0,2126	0,0315	0,009	0,0047	-	0,004
UA 2006	4,9327	1,2661	0,8568	1,0167	0,668	0,6801
UA 2012	5,0602	1,5004	1,0101	1,172	0,809	0,7921
UA 2018	5,1028	1,568	1,0552	1,2073	0,8356	0,8121
	Kopalnie, wyrobiska i budowy					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,0425	0,0045	0,003	0,0071	0,0027	0,004
CLC 2000	-	0,0135	0,012	0,0141	0,008	0,012
UA 2006	2,0411	0,383	0,1954	0,3601	0,2156	0,156
UA 2012	1,1056	0,3064	0,1563	0,2471	0,1544	0,124
UA 2018	0,6804	0,2478	0,1202	0,2306	0,1357	0,08
	Tereny zielone i wypoczynkowe					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,0425	-	-	-	-	-
CLC 2000	0,0425	-	-	-	-	-
UA 2006	3,6995	0,3785	0,2345	0,1789	0,1304	0,104
UA 2012	4,1673	0,4055	0,2435	0,1883	0,1331	0,136
UA 2018	4,2523	0,41	0,2435	0,1977	0,1437	0,136
	Tereny rolne					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,7229	0,1802	0,1683	0,2	0,2315	0,14
CLC 2000	1,1907	0,2073	0,1864	0,2236	0,2368	0,14
UA 2006	6,1233	2,0411	1,5632	1,5862	1,8283	1,9882
UA 2012	5,6981	2,4061	1,7346	1,8545	2,0092	1,9722
UA 2018	5,6981	2,4196	1,7376	1,8756	2,0199	1,9762

	Lasy i tereny (semi)naturalne					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	0,5953	0,1397	0,1353	0,0824	0,157	0,2521
CLC 2000	0,7654	0,1352	0,1323	0,0871	0,1597	0,2521
UA 2006	2,2112	0,9417	0,8026	0,9625	0,8436	1,0481
UA 2012	4,2098	1,541	1,292	1,292	1,0645	1,2681
UA 2018	4,2948	1,568	1,0942	1,2826	1,0698	1,2641

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

W latach 1990-2000 najwyższe wartości PD terenów aktywności gospodarczej widoczne były w rdzeniu oraz w strefie < 5 km, co sugeruje najbardziej rozproszone usługi. Ich rozdrobnienie nie musi jednak oznaczać negatywnego zjawiska. Wręcz przeciwnie, może wskazywać na zwiększoną dostępność tych terenów dla mieszkańców. Bardziej szczegółowe dane dostarcza jednak Urban Atlas. W latach 2006-2018 ponownie najwyższe wartości PD widoczne były w rdzeniu, sięgając około 5,1 pł./100 ha w 2018 roku. Wysokie wartości odnotowano również w strefie < 5 km, gdzie w 2018 roku sięgały one około 1,6 pł./100 ha. Najmniejsze zagęszczenie płątów terenów aktywności gospodarczej widoczne było natomiast w dwóch zewnętrznych pierścieniach MOF Coimbrzy, wynosząc około 0,8 pł./100 ha w 2018 roku. W okresie tym w każdej ze stref odnotowano wzrost wartości PD, przy czym największy widoczny był w strefie < 5 km, a najmniejszy w strefie 20 km < (por. tab. 24.).

W 1990 roku największą wartość AREA_MN odnotowano w rdzeniu, ale w 2000 roku nastąpił tam duży spadek średniej powierzchni płąta (o około 36,3 ha) i najwyższe wartości widoczne były wówczas w strefie otaczającej rdzeń. W 1990 roku poza strefami, gdzie nie występowały tereny aktywności gospodarczej (5-10 km oraz > 20 km), wraz ze wzrostem odległości od rdzenia zmniejszała się wartość AREA_MN. W 2000 roku wzorce przestrzenne stały się już jednak bardziej zróżnicowane. W strefie < 5 km widoczne były wyższe wartości niż w rdzeniu. Następnie widoczny był spadek AREA_MN w strefie 5-10 km i ponowny jej wzrost w strefie 10-15 km. W strefie 15-20 km tereny aktywności gospodarczej nie występowały, a w zewnętrznym pierścieniu widoczny był ponownie spadek wartości w porównaniu do strefy 10-15 km. W 2006 roku wraz z odległością od rdzenia zmniejszała się wartość AREA_MN. Wyjątek stanowiła tu jedynie strefa 10-15 km, gdzie odnotowano niewielki wzrost wartości. W 2012 roku i 2018 roku ponownie widoczne jest zmniejszanie AREA_MN aż do strefy 10-15 km, gdzie wartość ta wzrasta by ponownie ulec zmniejszeniu w strefie 15-20 km. Widoczny był wówczas jednak duży wzrost wartości AREA_MN w strefie > 20 km, co skutkowało zwiększeniem wartości

w porównaniu do strefy 15-20 km. Największe zmiany zauważalne były w latach 2006-2018 w strefie > 20 km, zaś najmniejsze w strefie 5-10 km. W każdej strefie zwiększyła się AREA_MN (por. tab. 25). Pomimo wzrostu rozproszenia terenów aktywności gospodarczej, rosła zatem również ich średnia powierzchnia. Potwierdzają to również wyniki analizy ED, gdzie, z wyjątkiem strefy 10-15 km, czym dalej od rdzenia tym niższy wskaźnik zagęszczenia krawędzi. Wraz ze wzrostem odległości tereny aktywności gospodarczej przyjmowały coraz prostszy kształt.

Tab 25. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Coimbrzy: AREA_MN, 1990-2018

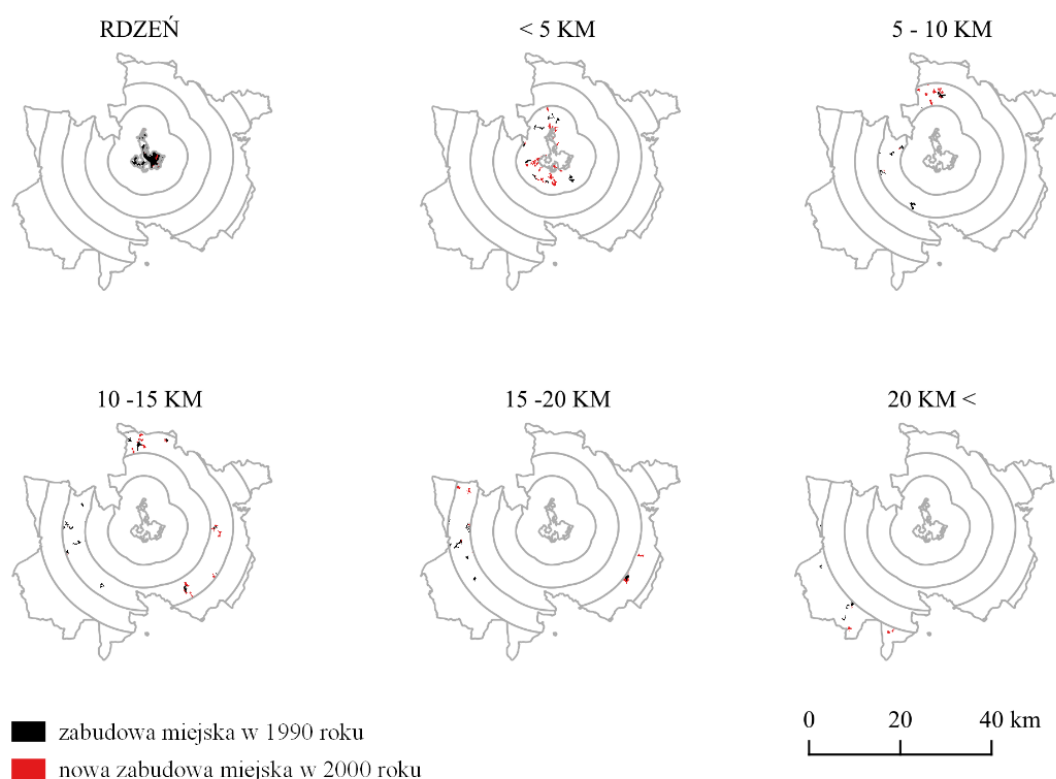
	Zabudowa miejska					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	442,25	35,91	38,5422	28,8163	32,3855	19,7157
CLC 2000	225,03	24,1427	38,4819	40,9784	37,4156	24,115
UA 2006	6,2304	2,2228	2,1233	2,0755	1,6925	1,4613
UA 2012	6,4444	2,4209	2,2511	2,1256	1,772	1,4787
UA 2018	6,4217	2,445	2,2444	2,136	1,7801	1,4893
	Tereny aktywności gospodarczej					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	73,29	42,37	-	36,15	23,93	-
CLC 2000	36,976	49,9843	38,5667	44,145	-	25,12
UA 2006	2,5882	1,7034	1,1057	1,1717	0,8674	0,8142
UA 2012	3,0177	1,9166	1,1296	1,2786	1,0629	1,2916
UA 2018	3,0512	1,8927	1,1542	1,3311	1,0606	1,3113
	Kopalnie, wyrobiska i budowy					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	31,83	81,8	0,02	25,0567	20,38	12,12
CLC 2000		43,22	22,0625	33,8	27,6633	17,3033
UA 2006	1,8479	4,0028	1,8002	2,0008	2,0472	1,8207
UA 2012	0,9106	3,4077	2,2682	2,6522	2,2485	2,0944
UA 2018	0,9071	3,8975	2,0592	2,4991	2,8692	2,3625
	Tereny zielone i wypoczynkowe					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	52,95	-	-	-	-	-
CLC 2000	26,62	-	-	-	-	-
UA 2006	2,6611	1,4128	0,8128	1,6318	1,0036	0,5722
UA 2012	2,4404	1,4031	0,8515	1,9343	1,3331	0,7592
UA 2018	2,4561	1,4967	0,8604	1,8817	1,3962	0,7729
	Tereny rolne					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	33,4429	265,2728	242,8507	179,2734	152,2394	323,1406
CLC 2000	13,1321	213,112	213,5287	155,5741	145,6901	317,1209
UA 2006	2,9138	18,3604	21,0972	54,3485	18,2172	17,4564
UA 2012	2,0285	12,9671	17,2333	16,0483	12,5406	15,9714
UA 2018	2,0009	12,847	17,1801	15,8287	12,452	15,9209
	Lasy i tereny (semi)naturalne					
	RDZEŃ	< 5km	5-10 km	10-15 km	15-20 km	> 20 km
CLC 1990	13,6871	342,2684	423,4582	752,614	399,9575	209,0473
CLC 2000	8,9111	347,6743	430,538	707,6114	392,3783	209,7256
UA 2006	2,1502	47,5211	70,1547	54,3485	69,0429	53,7908
UA 2012	2,1278	32,2636	53,5786	45,65	61,8512	46,2289
UA 2018	2,0518	31,6727	53,5477	45,9428	61,4303	46,3901

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 2006, 2012, 2018

Największe zagęszczenie płatów zabudowy miejskiej odnotowano w całym okresie na terenie rdzenia. PD malało wraz z odległością od rdzenia, osiągając najniższe wartości w strefie 15-20 km, co sugeruje zmniejszającą się fragmentację zabudowy. W 1990 roku, zgodnie z CLC, było to około 0,03 pł./100 ha, a w 2018 roku około 2,8 pł./100 ha. W rdzeniu wartość ta wynosiła odpowiednio około 0,1 pł./100 ha i 6,5 pł./100 ha. Zewnętrzny pierścień charakteryzował się wzrostem PD i wartościami zbliżonych do strefy 5-10 km. W latach 1990-2000 widoczny był wzrost wartości PD zabudowy miejskiej na terenie całego MOF, przy czym najmniejszy wzrost zaobserwowano w rdzeniu oraz zewnętrznym pierścieniu MOF Coimbry. Największy wzrost odnotowano w tym okresie w rdzeniu i otaczającej go strefie. Widoczna była tam zatem nie tylko ekspansja zabudowy miejskiej, ale również jej rozpraszanie (ryc. 46.). W latach 2006-2018 największy wzrost wartości PD sugerujący rosnącą fragmentację zabudowy miejskiej odnotowano natomiast w strefie 20 km <. W okresie tym widoczna była również agregacja/wypełnianie wcześniej oddzielonych obszarów zabudowy miejskiej. Widoczne było to w strefie < 5 km od rdzenia, gdzie PD spadło wówczas o około 0,08 pł./100 ha. Agregacja ta miała głównie miejsce w okresie 2006-2012. Również w rdzeniu MOF Coimbry widoczna była w tym okresie agregacja terenów zabudowy miejskiej, co sugeruje spadek wartości PD o około 0,04 pł./100 ha. Podobny wzrost jego wartości w latach 2012-2018 spowodował jednak powrót do wartości z 2006 roku i sumarycznie w całym okresie 2006-2018 nie odnotowano zmian w wartościach PD na terenie rdzenia MOF Coimbry. W latach 2012-2018 w odległościach powyżej 10 km od rdzenia zmiany wartości PD były na znikomym poziomie (por. tab. 24).

Największą średnią wielkość płata zabudowy miejskiej zaobserwowano w latach 1990-2018 w rdzeniu, co wynikało z jego miejskiego charakteru. Na podstawie szczegółowych danych Urban Atlas można zauważyć, że wraz z odległością od rdzenia zmniejszała się wartość AREA_MN. W 2018 roku w rdzeniu wynosiła ona około 6,4 ha, a w strefie zewnętrznej MOF około 1,5 ha. W latach 1990-2000 największy wzrost średniej wielkości płata zabudowy miejskiej widoczny był w dość odległej strefie, oddalonej o 10-15 km od rdzenia. Rdzeń oraz strefy < 5 km oraz 5-10 km odnotowały natomiast w tym okresie spadek wartości AREA_MN, co sugerowałoby powstawanie nowych, oddalonych obszarów zabudowy mieszkaniowej. Największy spadek widoczny był, co ciekawe, w samym rdzeniu MOF. Pomimo niewielkiego spadku wartości AREA_MN w latach 2012-2018 w rdzeniu oraz strefie 5-10 km, w całym okresie 2006-2018 zarówno w rdzeniu jak i w wszystkich pozostałych strefach widoczny był wzrost wartości AREA_MN. Sugeruje

to powiększanie istniejących terenów zabudowy miejskiej. Największy wzrost widoczny był w strefie otaczającej rdzeń (o około 0,2 ha), zaś najmniejszy (o około 0,03 ha) w najbardziej zewnętrznej strefie (por. tab. 25).



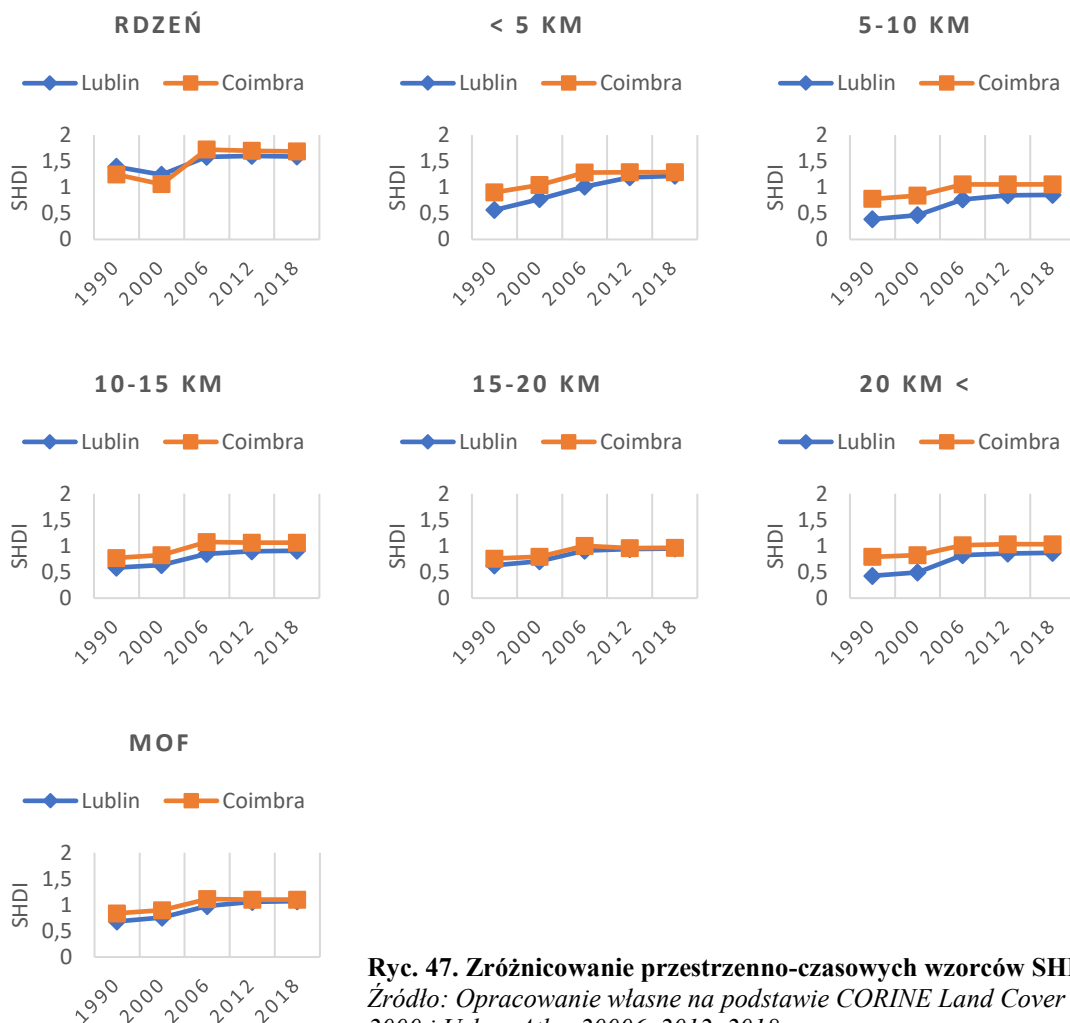
Ryc. 46. Rozwój zabudowy miejskiej w miejskim obszarze funkcjonalnym Coimbrã w latach 1990-2000
Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000.

Poza rokiem 1990, w którym wraz z odległością od rdzenia widoczne były wzrosty i spadki ED, w późniejszych latach można zaobserwować stały trend: czym dalej od rdzenia tym niższe zagęszczenie krawędzi. W latach 2006-2018 w najbardziej oddalonej strefie wartości ED zaczynały rosnąć. Największe zagęszczenie krawędzi w całym analizowanym okresie widoczne było w rdzeniu, wynosząc w 2018 roku około 151,8 m/km². W strefie 15-20 km ED wynosiło wówczas około 25,9 m/km². Ze wszystkich stref jedynie rdzeń charakteryzował spadek wartości ED, zarówno w okresie 1990-2000 jak i 2006-2018. Spadek ten widoczny był jednak przede wszystkim w latach 2006-2012 (o około 1,4 m/km²). W okresie 2012-2018 odnotowano wzrost wartości ED o około 0,3 m/km². Poza rdzeniem największe zmiany odnotowano w otaczającej go strefie, co potwierdza łączenie się wcześniej oddalonych obszarów wynikające z PD i AREA_MN.

2.3. Analiza porównawcza

Zarówno na terenie MOF Lublina jak i MOF Coimbry w latach 1990-2018 występowało 9 klas pokrycia terenu ($PR = 9$). SHDI w obydwu analizowanych przypadkach wzrósł, przy czym wzrost ten większy był w MOF Lublina. Sugeruje to, że w obydwu analizowanych obszarach zwiększyła się różnorodność ich struktury funkcjonalno-przestrzennej. W przypadku Coimbry trend ten ustabilizował się w latach 2006-2018, kiedy to zmiany był już nieznaczne (a nawet malejące). W Lublinie stabilizacja SHDI widoczna była później, w latach 2012-2018. Oznacza to, że do 2012 struktura funkcjonalno-przestrzenna MOF Coimbry była bardziej zróżnicowana, zaś od 2012 roku zróżnicowanie obydwu miejskich obszarów funkcjonalnych stało się podobne. MOF Coimbry w całym analizowanym okresie charakteryzował się jednak wyższymi wartościami SHDI niż MOF Lublina. Porównanie przestrzenno-czasowych wzorców SHDI na terenie całego MOF jak i w poszczególnych strefach przedstawiono na ryc. 47. Jedynie w przypadku rdzenia w 1990 roku i 2000 roku Coimbra charakteryzowała się niższą wartością SHDI niż Lublin. W pozostałych strefach w MOF Lublina SHDI było niższe. Najbardziej zbliżone wzorce widoczne były w strefie 15-20 km.

W całym analizowanym okresie w MOF Coimbry odnotowano większe wartości ED, co sugeruje jej bardziej złożoną strukturę w porównaniu do MOF Lublina. MOF Coimbry wykazywał również większą stabilność tego wskaźnika. Większe zmiany widoczne były na terenie MOF Lublina. Zgodnie z danymi Urban Atlas, w 2006 roku różnica w wartościach ED wynosiła około $27,7 \text{ m/km}^2$, a w 2018 roku około $22,4 \text{ m/km}^2$. Największe zróżnicowanie w latach 2006-2018 widoczne było pomiędzy rdzeniem MOF Lublina a MOF Coimbry. W Coimbrze zagęszczenie krawędzi było wówczas średnio o około 100 m/km^2 większe. W rdzeniu MOF Coimbry malejące wartości ED sugerują łączenie się wcześniej rozdzielonych obszarów, np. terenów zabudowy, podczas gdy rosnące ED w rdzeniu MOF Lublina wskazują na jego bardziej "poszarpaną" strukturę funkcjonalno-przestrzenną. Największe zmiany w latach 2006-2018 w obydwu przypadkach zachodziły w strefie $< 5 \text{ km}$. Różnice w zagęszczeniu krawędzi pomiędzy MOF Lublina a MOF Coimbry we wszystkich strefach z upływem lat ulegały zmniejszeniu. Najbardziej zbliżone wzorce odnotowano w strefie 15-20 km.



Ryc. 47. Zróżnicowanie przestrzenno-czasowych wzorców SHDI

Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 20006, 2012, 2018.

Zróżnicowanie widoczne było w udziale procentowym poszczególnych klas na terenie analizowanych miejskich obszarów funkcjonalnych. Najwyższy PLAND w MOF Lublina wykazywały tereny rolne, następnie lasy i tereny (semi)naturalne oraz zabudowa miejska. Te same klasy przeważały na terenie MOF Coimbrы, ale największy udział miały tu lasy i tereny (semi)naturalne, a na drugim miejscu znajdowały się tereny rolne. Największe różnice w wartościach PLAND widoczne były w przypadku dwóch pierwszych klas pokrycia terenu. Średnio około 38 p.p. więcej powierzchni zajmowały tereny rolne w MOF Lublina, a około 42 p.p. w MOF Coimbrы zajmowały lasy i tereny (semi)naturalne.

MOF Lublina charakteryzuje w całym badanym okresie również większy udział zabudowy miejskiej (średnio o około 3,1 p.p.), terenów aktywności gospodarczej (około 0,5 p.p.) oraz terenów zielonych i wypoczynkowych (około 0,9 p.p.). Na terenie całego MOF tereny podmokłe, wody powierzchniowe oraz tereny komunikacyjne (z wyjątkiem 1990 roku) miały większy udział w MOF Coimbrы niż w Lublina. W latach 1990-2006 na terenie

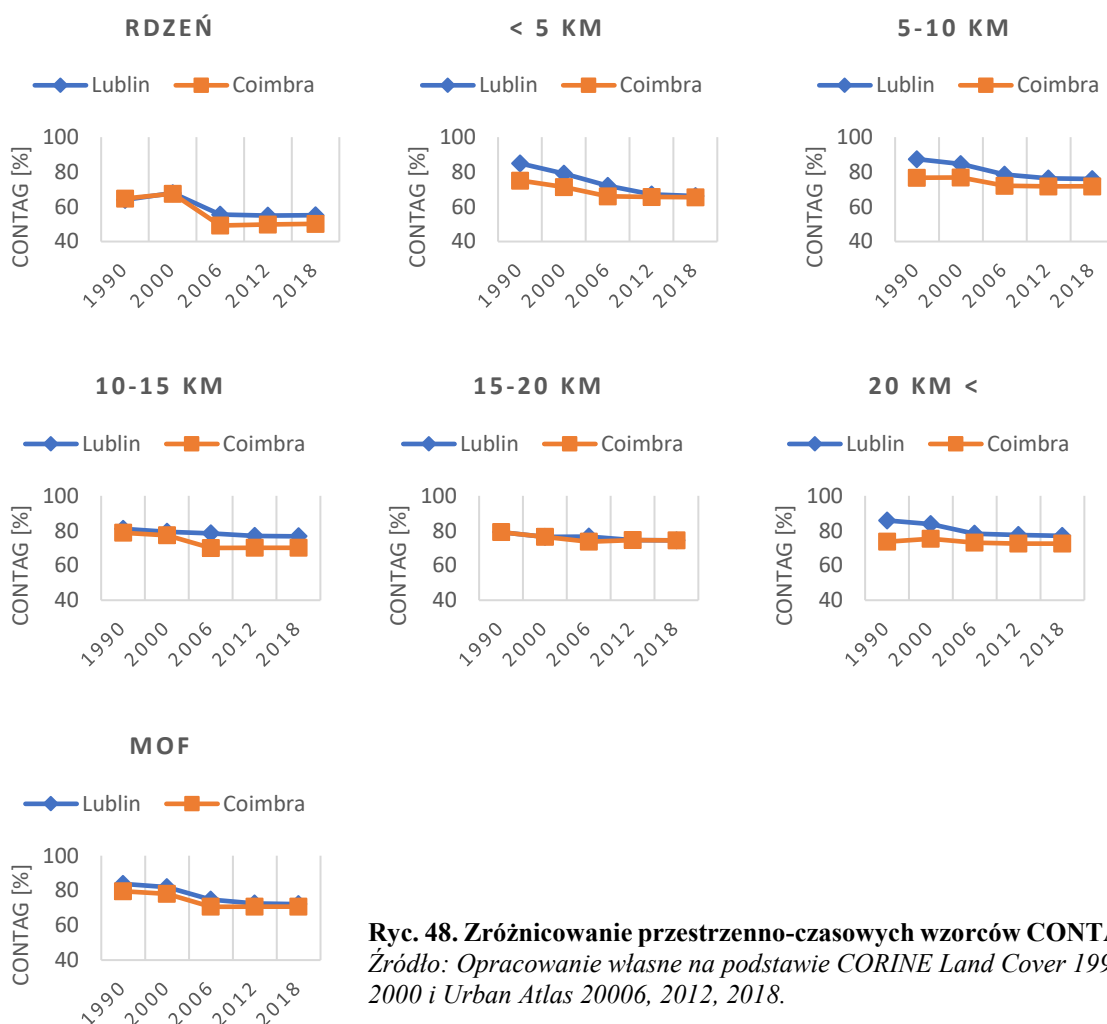
MOF Coimbry więcej było także terenów kopalni, wyrobisk i budów, co w kolejnych latach odwróciło się na korzyść MOF Lublina.

W obydwu analizowanych przypadkach w rdzeniu przeważała zabudowa miejska, przy czym jej udział procentowy w MOF Coimbry był większy. Udział pozostałych klas był bardziej zróżnicowany. W latach 1990-2000 w rdzeniu MOF Lublina na drugim miejscu były tereny zielone i wypoczynkowe, a w rdzeniu MOF Coimbry tereny rolne. W 2006 roku w Coimbrze niezmiennie były to tereny rolne, ale w przypadku Lublina rozkład PLAND uległ zmianie i większy udział widoczny był w przypadku terenów aktywności gospodarczej niż terenów zielonych i wypoczynkowych. W latach 2012-2018 na drugim miejscu w obydwu przypadkach znajdowały się już tereny aktywności gospodarczej, przy czym wyższy PLAND odnotowano wówczas w MOF Lublina. W obydwu rdzeniach nie występowały tereny podmokłe, a najmniejsze zróżnicowanie wartości PLAND widoczne było w terenach wód powierzchniowych oraz kopalniach, wyrobiskach i budowach.

W strefie otaczającej rdzeń MOF Coimbry stale widoczny był większy o około 38 p.p. (z wyjątkiem 2006 roku, kiedy różnica ta wynosiła około 33 p.p.) udział lasów i terenów (semi)naturalnych. Różnica w PLAND terenów rolnych z biegiem lat ulegała zmniejszeniu (od około 38 p.p. w 1990 roku do około 30 p.p. w 2018 roku). Z upływem lat w strefie tej zwiększała się natomiast różnica PLAND zabudowy miejskiej, co wynikało ze znacznego wzrostu PLAND na terenie MOF Lublina przy znacznie mniejszym wzroście w MOF Coimbry. Zgodnie ze szczegółowymi danymi Urban Atlas, w 2006 roku różnica ta wynosiła około 2,8 p.p., a w 2018 roku już około 7,5 p.p. (większy udział odnotowano w strefie < 5 km MOF Lublina). W bardziej odległych strefach największe zróżnicowanie ponownie widoczne jest w przypadku terenów rolnych oraz lasów i terenów (semi)naturalnych. Pozostałe klasy nie wykazują tak znacznych różnic.

Analiza przestrzenno-czasowych wzorców CONTAG wykazała, że w latach 1990-2018 zarówno w przypadku MOF Lublina jak i MOF Coimbry CONTAG spadł o około 10%. Sugeruje to, że obydwa studia przypadków stały się bardziej rozdrobnione (zwiększyła się fragmentacja ich przestrzeni). W przypadku Coimbry trend ten nieco się odwrócił w latach 2006-2018, gdzie widoczny był powolny wzrost wartości wskaźnika. Z upływem czasu w latach 2006-2018 we wszystkich strefach wartości CONTAG zbliżały się do siebie. Najbardziej zbliżone wzorce widoczne były ponownie w strefie 15-20 km, gdzie w całym analizowanym okresie, z wyjątkiem 2006 roku, kiedy różnica pomiędzy MOF Lublina a MOF Coimbry wynosiła około 2,9 p.p., odnotowano spadek CONTAG. W pozostałych

latach wartości te były niemal identyczne. W latach 1990-2000 największe zróżnicowanie widoczne było w strefach < 5 km oraz 5-10 km. Od 2006 roku widoczne było w nich zmniejszanie zróżnicowania. W okresie tym największe zróżnicowanie odnotowano w strefie 10-15 km. W 2006 roku wynosiło ono około 8,3 p.p., a w 2018 roku około 6,6 p.p. (ryc. 48).



Ryc. 48. Zróżnicowanie przestrzenno-czasowych wzorców CONTAG
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie CORINE Land Cover 1990, 2000 i Urban Atlas 20006, 2012, 2018.

W latach 1990-2000 zagęszczenie płątów terenów rolnych było wyższe w rdzeniu i strefach oddalonych do 15 km od rdzenia w MOF Coimbrę aniżeli w MOF Lublina. W dwóch zewnętrznych pierścieniach tendencja ta uległa wówczas odwróceniu i wyższe wartości PD widoczne były w MOF Lublina. W latach 2006-2018, zgodnie z UA, w każdej ze stref PD osiągało wyższe wartości w przypadku portugalskim. Największe zróżnicowanie widoczne było w rdzeniu, gdzie różnica ta osiągnęła wówczas najniższą wartość w 2018 roku wynosząc około 3,1 pł./100 ha. Najbardziej zbliżone wartości PD widoczne były w zewnętrznych pierścieniach. W przypadku strefy 15-20 km z biegiem lat różnice

nieznacznie się zwiększały, zaś w strefie > 20 km ulegały one zmniejszeniu. Nie przekraczały one w nich 1 pł./100 ha.

Większe zróżnicowanie widoczne było w przypadku średniej wielkości płata. Zarówno na terenie całego MOF jak i w poszczególnych strefach znacznie mniejsze wartości AREA_MN odnotowano w przypadku MOF Coimbry, co sugeruje większe rozdrobnienie na tym terenie terenów rolnych. W 1990 roku AREA_MN w MOF Lublina wynosiło około 787,4 ha, a w MOF Coimbry około 360,7 ha. W 2018 roku było to odpowiednio około 129,4 ha oraz 16,8 ha. W latach 2006-2018 rdzeń charakteryzowało najmniejsze zróżnicowanie tego wskaźnika. Największą różnicę, wynoszącą około 3,4 ha, odnotowano tam wówczas w 2006 roku. W kolejnych latach różnica ta się zmniejszała. W każdej strefie w okresie tym widoczny był spadek zróżnicowania AREA_MN pomiędzy MOF Lublina a MOF Coimbry. Najmniejsze różnice ponownie widoczne były w dwóch zewnętrznych pierścieniach (średnio około 55 ha w strefie 15-20 km oraz około 45 ha w strefie > 20 km). W pozostałych strefach widoczne jest znacznie większe zróżnicowanie. W 2006 roku w strefie 5-10 km różnica wynosiła około 274, ha, a w 2018 roku około 178,6 ha. Największe zmiany odnotowano natomiast w strefie otaczającej rdzeń, gdzie w 2006 roku różnica wynosiła około 138,5 ha, a w 2018 roku około 47,6 ha.

W latach 1990-2000 na terenie MOF oraz w poszczególnych jego strefach wyższe zagęszczenie krawędzi sugerujące bardziej „poszarpane” tereny rolne widoczne było w przypadku MOF Coimbry. Analiza szczegółowych danych Urban Atlas wykazała większe zróżnicowanie tendencji. O ile w 2006 roku w MOF Coimbry wciąż widoczne było większe ED, tak od 2012 roku to MOF Lublina charakteryzowała większa złożoność terenów rolnych. Wynikało to ze spadku wartości ED w MOF Coimbry (o około $3,3 \text{ m/km}^2$) przy jednoczesnym wzroście w MOF Lublina o około $4,7 \text{ m/km}^2$ w latach 2006-2018. Podobne wzorce zaobserwowano w strefie < 5 km, 5-10 km oraz > 20 km. W rdzeniu oraz strefie 10-15 km niezmiennie widoczne było większe zagęszczenie krawędzi w przypadku portugalskim, choć różnice z upływem czasu ulegały zmniejszeniu. W strefie 15-20 km od 2006 roku wyższe ED widoczne było w MOF Lublina.

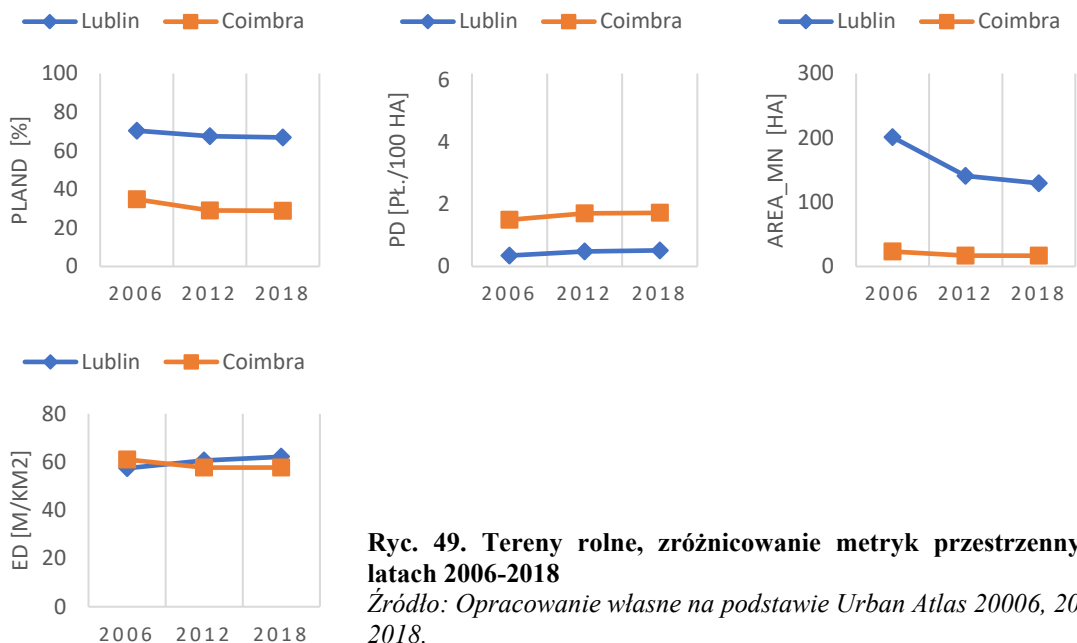
Zagęszczenie płatów lasów i terenów (semi)naturalnych w latach 1990-2000 było nieznacznie wyższe na terenie MOF Lublina. Wyższe PD widoczne było w jego dalszych strefach począwszy od pierścienia oddalonego o 10-15 km od rdzenia. W przypadku rdzenia oraz stref < 5 km i 5-10 km to w MOF Coimbry widoczne było większe zagęszczenie płatów terenów leśnych. W okresie 2006-2018 to na terenie MOF Coimbry odnotowano wyższe

wartości PD. Jedynie w zewnętrznym pierścieniu oraz w 2006 roku w strefie 15-20 km większa fragmentacja widoczna była w MOF Lublina. Czym dalej od rdzenia, aż do strefy 15-20 km, tym mniejsze było zróżnicowanie pomiędzy MOF Coimbry a MOF Lublina. W 2018 roku w rdzeniu wynosiło ono około 0,4 pł./100 ha, w strefie 15-20 km około 0,05 pł./100 ha.

Większa średnia wielkość płata lasów i terenów (semi)naturalnych w całym analizowanym okresie widoczna była w MOF Coimbry. Wyższe wartości AREA_MN odnotowano również w większości w poszczególnych strefach. Wyjątek stanowił rdzeń wraz z otaczającą go strefą. W rdzeniu od 2000 roku a w strefie < 5 km w 2012 roku większa AREA_MN widoczna była w przypadku MOF Lublina. Większą stabilnością AREA_MN charakteryzowały się lasy i tereny (semi)naturalne położone w polskim przypadku. W MOF Coimbry widoczne były większe spadki wartości tego wskaźnika. Na terenie całego MOF w latach 2006-2018 w Polsce spadek ten wynosił około 2,1 ha podczas gdy w Portugalii około 16,3 ha.

Zagęszczenie krawędzi stale wykazywało wyższe wartości w przypadku MOF Coimbry, zarówno na całym jego obszarze jak i w układzie pierścieniowym. Sugeruje to, iż tereny leśne w Portugalii charakteryzują się większą złożonością niż w Polsce. Największe „poszarpanie” lasów i terenów (semi)naturalnych w MOF Lublina wynosiło w 2018 roku około 20,5 m/km² w zewnętrznym pierścieniu, a w MOF Coimbry około 59,1 m/km² w strefie < 5km. W okresie 2006-2018 wraz z odległością od rdzenia zmniejszało się zróżnicowanie pomiędzy analizowanymi studiami przypadków. W 2018 roku wynosiło ono około 48,1 m/km² w strefie < 5 km, a około 34,2 m/km² w strefie 20 km <.

MOF Lublina charakteryzował zatem większy udział terenów rolnych, których średnia powierzchnia płata była większa niż w przypadku MOF Coimbry, a zagęszczenie płatów było mniejsze. Do 2006 roku tereny te wykazywały się również mniejszym „poszarpaniem” niż w MOF Coimbry (ryc. 49). Sugeruje to mniejszą fragmentację tej klasy w MOF Lublina. Lasy i tereny (semi)naturalne chociaż wykazują większą fragmentację (PD) i złożoność (ED) na terenie MOF Coimbry, to jednak średnia wielkość tych obszarów była większa niż w MOF Lublina. Wynika to między innymi z wyższej wartości PLAND terenów leśnych.



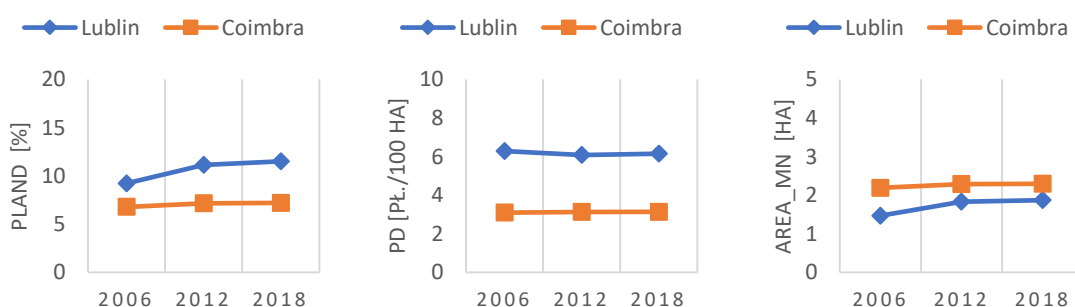
Ryc. 49. Tereny rolne, zróżnicowanie metryk przestrzennych w latach 2006-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 20006, 2012, 2018.

W obydwu analizowanych miejskich obszarach funkcjonalnych w latach 1990-2018 widoczny był wzrost udziału zabudowy miejskiej. W okresie 1990-2000 odnotowano wzrost fragmentacji zabudowy miejskiej zarówno w przypadku MOF Coimbrzy jak i MOF Lublina, co sugerują wyniki PD. W latach 2006-2018 większą fragmentacją charakteryzował się MOF Lublina, w którym wartości PD przekraczały wówczas 6 pł./100 ha. Dla MOF Coimbrzy wartości te były około połowę mniejsze. Zróżnicowanie widoczne było jednak w poszczególnych strefach. W latach 1990-2000 większe zagęszczenie pól zabudowy miejskiej widoczne było w rdzeniu MOF Coimbrzy i otaczającej go strefie. Najbardziej zbliżone wzorce widoczne były wówczas w strefie 5-10 km, 10-15 km oraz w zewnętrznym pierścieniu.

W latach 2006-2018 sytuacja była bardziej zróżnicowana, co wynika ze szczegółowości danych. Wyższe wartości PD w przypadku MOF Coimbrzy widoczne były już wyłącznie w samym rdzeniu. Największe zróżnicowanie w PD widoczne było w strefie 5-10 km. W Lublinie w 2018 roku PD w tej strefie wynosiło około 8,4 pł./100 ha, a w Coimbrze około 3,3 pł./100 ha. Jest to strefa o największej wartości PD w MOF Lublina w analizowanym okresie. W przypadku Coimbrzy wartości PD z upływem czasu pozostawały na zbliżonym poziomie. W MOF Lublina najbardziej dynamiczna sytuacja widoczna była w strefie oddalonej o < 5 km od rdzenia. W latach 2006-2012 odnotowano tam bowiem znaczny spadek PD, co sugeruje agregację zabudowy miejskiej na tym obszarze. Od strefy 5-10 km widoczny był już jednak wzrost fragmentacji.

Chociaż w latach 1990-2000 średnia wielkość płała zabudowy miejskiej była większa na terenie MOF Lublina, to według szczegółowej bazy UA od 2006 roku większe wartości AREA_MN widoczne były w MOF Coimbrzy. W okresie 2006-2018 na terenie MOF Lublina odnotowano większy wzrost AREA_MN (o około 0,4 ha), podczas gdy w tym samym okresie średnia powierzchnia płała zabudowy miejskiej w MOF Coimbrzy praktycznie się nie zmieniła (wzrost o około 0,1 ha). Jedynie w rdzeniu większe wartości w całym tym okresie widoczne były w MOF Lublina. O ile w 2006 roku w strefie < 5 km od rdzenia MOF Lublina AREA_MN była mniejsza o około 0,7 ha niż w przypadku MOF Coimbrzy, tak w kolejnych latach zróżnicowanie średniej powierzchni płała zabudowy miejskiej zmniejszyło się w tej strefie i od 2012 roku to w MOF Lublina widoczne są niewiele większe obszary zwartej zabudowy miejskiej. W 2018 roku różnica pomiędzy MOF Lublina a MOF Coimbrzy wynosiła tu około 0,1 ha. W pozostałych strefach, tj. oddalonych o więcej niż 5 km od rdzenia, większe wartości AREA_MN odnotowano w MOF Coimbrzy, przy czym z upływem lat różnice te ulegały zmniejszeniu. Najbardziej zbliżone wartości widoczne były w zewnętrznych strefach MOF. Większy udział zabudowy miejskiej na terenie MOF Lublina charakteryzujący się przy tym wyższym zagęszczeniu płałów o mniejszej średniej wielkości sugeruje większą fragmentację zabudowy niż ma to miejsce na terenie MOF Coimbrzy (ryc. 50).

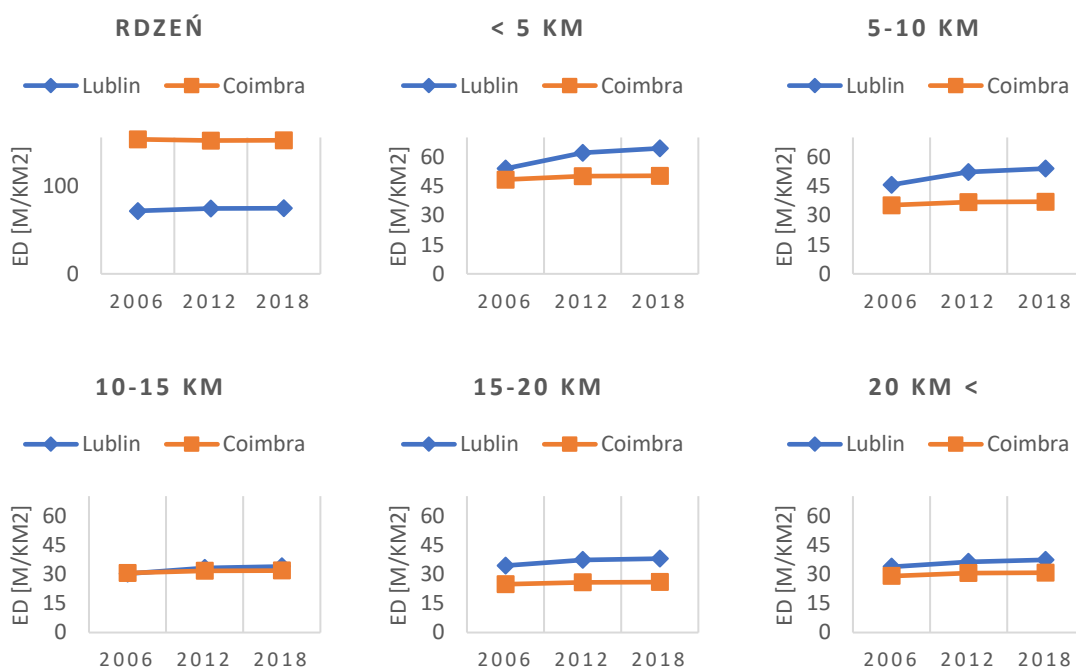


Ryc. 50. Zabudowa miejska, zróżnicowanie metryk przestrzennych w latach 2006-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 20006, 2012, 2018.

MOF Coimbrzy charakteryzował się większą stabilnością wskaźnika ED aniżeli MOF Lublina. Co więcej, w całym analizowanym okresie w MOF Coimbrzy odnotowano niższe wartości ED, co sugeruje jej bardziej zwarte i ciągłe tereny zabudowy miejskiej. W latach 2006-2018 w rdzeniu MOF Coimbrzy widoczne były wyższe wartości ED. Poza rdzeniem wyższe wartości odnotowano jeszcze tylko w 2006 roku w strefie 10-15 km. W pozostałych przypadkach to na terenie MOF Lublina tereny miejskie charakteryzowały się większym „poszarpaniem”. Największe zróżnicowanie widoczne było w rdzeniach analizowanych

miejskich obszarów funkcjonalnych. W MOF Coimbrzy w 2006 roku zagęszczenie krawędzi było tam o około $81,3 \text{ m/km}^2$, a w latach 2012-2018 o około $77,3 \text{ m/km}^2$ większe niż w MOF Lublina. Dużym zróżnicowaniem charakteryzowały się również pierścienie położone najbliżej rdzenia MOF. W strefie otaczającej rdzeń w latach 2006-2018 w przypadku MOF Lublina widoczny był wzrost ED o około $10,4 \text{ m/km}^2$. W tej samej strefie w MOF Coimbrzy odnotowano wówczas znacznie mniejsze zmiany, wynoszące około 2 m/km^2 . Również w odległości 5-10 km od rdzenia w polskim przypadku ED wzrosło znacznie bardziej (o około $8,3 \text{ m/km}^2$) niż w MOF Coimbrzy (wzrost o około $1,8 \text{ m/km}^2$). W pozostałych strefach w MOF Lublina przyrost zagęszczenia krawędzi wynosił średnio około $3,6 \text{ m/km}^2$, a w MOF Coimbrzy około $1,3 \text{ m/km}^2$. Najbardziej zbliżone wzorce widoczne były w strefie 10-15 km (ryc. 51).

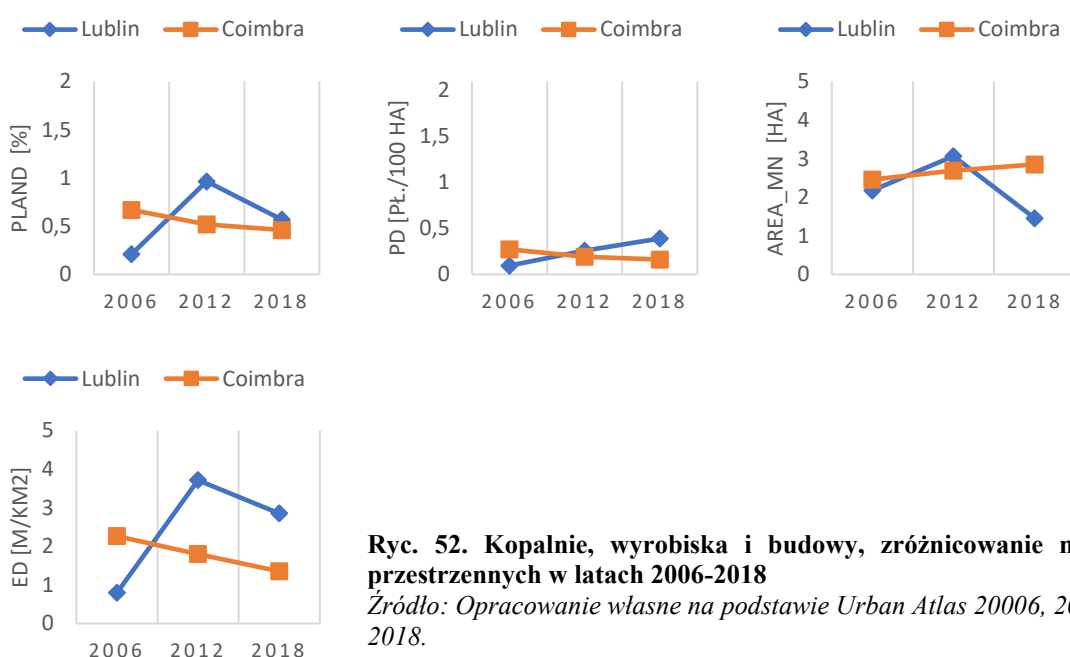


Ryc. 51. Zróżnicowanie przestrzenno-czasowych wzorców ED w latach 2006-2018, zabudowa miejska
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 20006, 2012, 2018.

Dużą dynamiką zmian w całym analizowanym okresie charakteryzowały się kopalnie, wyrobiska i budowy (ryc. 52). Do 2006 roku MOF Coimbrzy charakteryzował się większym udziałem tych terenów niż MOF Lublina. W kolejnych latach sytuacja ta uległa jednak odwróceniu i to w polskim przypadku widoczna była większa aktywność budowlana. Największy udział tych terenów oraz zmienność PLAND widoczna była w rdzeniu i otaczającej go strefie. Do 2000 roku w rdzeniu w obydwu analizowanych przypadkach udział tych terenów zmniejszył się. W latach 2006-2018 w rdzeniu MOF Coimbrzy widoczny był spadek PLAND, podczas gdy w MOF Lublina do 2012 roku odnotowano wzrost jego

wartości, a następnie spadek. Podobne wzorce widoczne były w strefie 5 km <, z wyjątkiem lat 1990-2000, kiedy to udział terenów budowlanych w obydwu przypadkach wzrósł. W pozostałych pierścieniach wartości PLAND były bardziej zbliżone.

Zagęszczenie płątów tej klasy pokrycia terenu w każdej z analizowanych stref było w 2006 roku większe na terenie MOF Coimbrzy. W kolejnych latach tendencja ta uległa odwróceniu, co widoczne było zwłaszcza w rdzeniu i dwóch otaczających go strefach. W 2018 roku w strefie < 5 km w MOF Coimbrzy PD wynosiło około 0,3 pł./100 ha, zaś w MOF Lublina około 1 pł./100 ha. W dalszych strefach zróżnicowanie to nie było tak wyraźne.



Ryc. 52. Kopalnie, wyrobiska i budowy, zróżnicowanie metryk przestrzennych w latach 2006-2018
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Urban Atlas 20006, 2012, 2018.

W latach 1990-2000 większą AREA_MN odnotowano na terenie MOF Coimbrzy, choć różnica w tym okresie uległa znacznemu zmniejszeniu. Wynikało to ze stabilności tego wskaźnika w przypadku portugalskim (średnio AREA_MN wynosiła tu około 38 ha) przy jednoczesnym znacznym wzroście wartości na terenie MOF Lublina: z około 0,01 ha w 1990 roku do około 36,3 ha w 2000 roku. W układzie pierścieniowym jedynie w rdzeniu oraz strefie 10-15 km większą aktywnością budowlaną charakteryzował się MOF Lublina. W latach 2006-2018 AREA_MN na terenie MOF Coimbrzy stale wzrastała, podczas gdy w MOF Lublina wzrost wartości tego wskaźnika widoczny był tylko w okresie 2006-2012. W kolejnych latach odnotowano tam spadek średniej powierzchni płąta. Ponownie rdzeń oraz strefa 10-15 km wykazywały większą AREA_MN w MOF Lublina. W 2012 roku większe wartości odnotowano również w strefie otaczającej rdzeń, co związane było

z inwestycjami transportowymi. Podobne wzorce zaobserwowano w przypadku zagęszczenia krawędzi.

W całym analizowanym okresie udział terenów aktywności gospodarczej był większy na terenie MOF Lublina niż MOF Coimbry. Poza rdzeniem widoczne były dość zbliżone wzorce. Wyższe wartości PLAND widoczne były tam w przypadku MOF Lublina. Największe zróżnicowanie widoczne było w 2006 roku wynosząc około 10,9 punktów procentowych. W 2012 roku różnica pomiędzy rdzeniem MOF Lublina a MOF Coimbry zmalała do ok 9,5 punktów procentowych i w 2018 roku minimalnie wzrosła. Pozostałe strefy, z wyjątkiem pierścienia 15-20 km, charakteryzował niewiele wyższy poziom PLAND tej klasy w MOF Coimbry. Wartości te były jednak na dość zbliżonym poziomie.

W latach 1990-2000 widoczne były zbliżone przestrzenno-czasowe wzorce PD. Zarówno w MOF Lublina jak i MOF Coimbry widoczny był wówczas wzrost zagęszczenia płatów terenów aktywności gospodarczej. Trend ten utrzymywał się w latach 2006-2018, chociaż widoczne było wówczas większe zróżnicowanie wartości. Różnica między MOF Lublina a MOF Coimbry wynosiła około 0,4 pł./100 ha. Na terenie poszczególnych pierścieni widoczne były podobne wzorce. Jedynie w latach 1990-2000 w najbardziej oddalonych strefach, tj strefie 15-20 km i 20 km <, widoczne były wyższe wartości PD w przypadku MOF Lublina. Największe zróżnicowanie widoczne było w rdzeniach analizowanych miejskich obszarów funkcjonalnych. W MOF Coimbry w okresie 1990-2000 odnotowano tam wyraźny wzrost wartości PD, zaś w Lublinie wzrost ten był niewielki. W 2000 roku zróżnicowanie wartości wynosiło około 0,2 pł./100 ha. W 2006 roku różnica ta wynosiła około 1,7 pł./100 ha malejąc z każdym kolejnym rokiem i w 2018 roku wynosząc około 1,4 pł./100 ha.

W całym analizowanym okresie w MOF Lublina widoczne są większe tereny aktywności gospodarczej. W latach 1990-2000 na terenie całego MOF Lublina widoczny był spadek wartości AREA_MN, zaś w MOF Coimbry wartości te rosły. Zmniejszyło się zatem zróżnicowanie. Sugeruje to, iż w Lublinie powstawały nowe, mniejsze tereny, a w Coimbrze bardziej widoczne było powstawanie większych terenów lub powiększanie istniejących. Podobnie w latach 2006-2012 wartości AREA_MN w MOF Coimbry rosły, a w MOF Lublina malały. W latach 2012-2018 praktycznie nie uległy zmianom. W 2018 roku różnica w MOF Lublina AREA_MN wynosiła około 3,1 ha, a w MOF Coimbry około 1,5 ha. W układzie pierścieniowym w latach 1990-2000 przestrzenno-czasowe wzorce były dość zróżnicowane. Jedynie w strefie 10-15 km wartości AREA_MN przyjmowały wówczas

zbliżone wartości, chociaż w przypadku Lublina AREA_MN nie uległa wówczas zmianie, a w przypadku Coimbry odnotowano jej wzrost. W latach 2006-2018 wzorce przestrzenno-czasowe były już bardziej zbliżone. We wszystkich strefach w MOF Coimbry widoczne były mniejsze wartości AREA_MN, a największe zróżnicowanie odnotowano w rdzeniu i strefie 15-20 km. W rdzeniu MOF Lublina widoczny był spadek wartości AREA_MN, a w MOF Coimbry odnotowano wówczas wzrost tego wskaźnika. W 2018 roku wynosił on odpowiednio około 6,8 ha i 3,1 ha.

W przypadku zagęszczenia krawędzi w latach 1990-2000 widoczny był wzrost wartości ED w MOF Coimbry, a nieznaczny spadek w MOF Lublina. Zgodnie z danymi UA w latach 2006-2018 wzorce były zbliżone. W układzie pierścieniowym najbardziej podobne wzorce zaobserwowano w dwóch zewnętrznych pierścieniach. Największe zróżnicowanie odnotowano natomiast w strefie 10-15 km, gdzie w MOF Coimbry ED było o około $5,1 \text{ m/km}^2$ większe niż w MOF Lublina. We wszystkich strefach widoczne były wyższe wartości ED w MOF Coimbry. Jedynym wyjątkiem była w 2006 roku strefa 15-20 km, gdzie w MOF Lublina ED było około $0,3 \text{ m/km}^2$ większe niż w MOF Coimbry. W obydwu analizowanych MOF rosnące z biegiem lat ED w każdej strefie sugeruje coraz bardziej „poszarpane” tereny aktywności gospodarczej.

Większy udział terenów zielonych i wypoczynkowych odnotowano na terenie MOF Lublina. Widoczne było to zwłaszcza w rdzeniu, gdzie w 2018 roku różnica pomiędzy polskim a portugalskim studium przypadku wynosiła około 7,3 p.p. Zagęszczenie płatów tych terenów w latach 2006-2018 było większe na terenie MOF Coimbry, choć poza rdzeniem różnice te były na nieznacznym poziomie. Wyraźne zróżnicowanie widoczne było w całym analizowanym okresie w przypadku średniej wielkości płyta tych terenów, które niezmiennie było większe na terenie MOF Lublina. W latach 2006-2018, poza dwoma zewnętrznymi pierścieniami, wartości AREA_MN w poszczególnych strefach MOF Lublina zmniejszały się. W przypadku Coimbry jedynie w rdzeniu odnotowano spadek wartości tego wskaźnika. W pozostałych strefach średnia wielkość płyta terenów zielonych i wypoczynkowych systematycznie rosła. Najbardziej zbliżona AREA_MN widoczna była w strefie 10-15 km. Analiza tych wskaźników wskazuje na większe rozdrobnienie tej klasy na terenie MOF Coimbry. Jej złożoność wynikająca z ED, poza rdzeniem, była jednak na zbliżonym poziomie.

Analiza przestrzenno-czasowych wzorców rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych wykazała zatem, że większa różnorodność struktury funkcjonalno-

przestrzennej zauważalna była w MOF Coimbry. Chociaż bogactwo płatów w obydwu analizowanych miejskich obszarach funkcjonalnych przyjmowało te same wartości ($PR=9$), to widoczne były wyższe wartości indeksu różnorodności Shannona na terenie MOF Coimbry. Różnice te były jednak niewielkie wynosząc średnio 0,1. W latach 1990-2000 oraz 2012-2018 zarówno na terenie MOF Lublina jak i MOF Coimbry widoczny był wzrost wartości SHDI, co sugeruje wzrost liczby różnych płatów lub bardziej równomierny rozkład powierzchni płatów. Duże zróżnicowanie pomiędzy MOF Lublina a MOF Coimbry widoczne było w latach 2006-2012. W polskim przypadku odnotowano wówczas wzrost wartości SHDI o około 0,1, podczas gdy w Portugalii wartość tego wskaźnika dla MOF Coimbry zmalała o około 0,01.

Analiza struktury na podstawie wskaźnika PLAND wykazała największe różnice w przypadku terenów rolnych oraz lasów i terenów (semi)naturalnych. W MOF Lublina przeważały tereny rolne, podczas gdy w MOF Coimbry znacznie większy udział miały tereny leśne. Wyższe wartości PLAND zabudowy miejskiej w całym analizowanym okresie zauważalne były na terenie MOF Lublina. Ponadto, zróżnicowanie pomiędzy analizowanymi obszarami funkcjonalnymi zarówno w pierwszym (1990-2000) jak i drugim okresie (2006-2018) ulegało zwiększeniu. Wynikało to z większego wzrostu udziału zabudowy miejskiej w MOF Lublina niż w MOF Coimbry. W przypadku pozostałych klas różnice te nie były tak znaczące.

Chociaż zmienność wartości CONTAG w obydwu analizowanych przypadkach była na zbliżonym poziomie, to spadek wartości tego wskaźnika w latach 1990-2018 sugeruje wzrost fragmentacji przestrzeni MOF (jej większe rozdrobnienie). Na podstawie przeanalizowanych wskaźników pozwalających na zmierzenie fragmentacji/ciągłości struktury funkcjonalno-przestrzennej wydaje się, że większa fragmentacja widoczna była w MOF Lublina. W przypadku zabudowy miejskiej w MOF Lublina zauważalny był jej większy udział oraz większe zagęszczenie płatów niż na terenie MOF Coimbry. Chociaż w latach 2006-2018 ekspansja zabudowy miejskiej w MOF Lublina często odbywała się poprzez powiększanie istniejących już terenów, to jednak wciąż były to niewielkie obszary sugerujące rozproszoną zabudowę miejską. Średnia wielkość płata zabudowy miejskiej była tu mniejsza niż w portugalskim przypadku, co sugeruje większą fragmentację tych terenów. Potwierdzają to również niższe wartości zagęszczenia krawędzi na terenie MOF Coimbry sugerujące bardziej zwarte i ciągłe tereny zabudowy miejskiej. Widoczny systematyczny wzrost zagęszczenia płatów kopalni, wyrobisk i budów na terenie MOF Lublina sugerował

także rozproszenie inwestycji budowlanych, podczas gdy w MOF Coimbry tereny te stawały się mniej rozdrobnione. Wzrost rozdrobnienia w MOF Lublina zauważalny był także w przypadku terenów aktywności gospodarczej. Większą fragmentację w polskim przypadku potwierdzały również malejące wartości PLAND i AREA_MN terenów rolnych oraz wzrost zagęszczenia ich krawędzi w MOF Lublina. Wskazywało to bowiem na rosnącą fragmentację terenów rolnych i ich większe „poszarpanie”.

Analiza przestrzenno-czasowych wzorców w układzie pierścieniowym wykazała, że z upływem lat zmniejszały się różnice pomiędzy MOF Lublina a MOF Coimbry w wartościach wskaźników na poziomie krajobrazu (SHDI, ED). Intensywność zmian w poszczególnych pierścieniach w obydwu analizowanych przypadkach była większa w okresie 2006-2012 niż 2012-2018. Im dalej od rdzenia tym intensywność zmian była mniejsza. Największe zmiany zauważalne były w pierścieniu otaczającym rdzeń, tj. < 5 km, zaś najmniejsze w zewnętrznych pierścieniach MOF (15-20 km oraz > 20 km), w których to często widoczne było również niewielkie odwrócenie trendów.

Rozpraszanie i fragmentacja zabudowy miejskiej przyjmowała inne przestrzenno-czasowe wzorce na terenie MOF Lublina aniżeli w MOF Coimbry. W portugalskim przypadku wzorce były bardziej czytelne: najwyższe wartości PD widoczne były w rdzeniu, a wraz ze zwiększaniem od niego odległości zmniejszało się zagęszczenie płatów i wartości AREA_MN. Dopiero w zewnętrznym pierścieniu < 20 km zauważalny był wzrost wartości PD. Na terenie MOF Lublina ekspansja i rozpraszanie zabudowy widoczne były głównie w strefach < 5 km i 5-10 km. Występowanie w dalszych strefach miasta Lubartów oraz uzdrowiska Nałęczów zaburzało jednak wzorce przestrzenno-czasowe. W przypadku rdzenia większe zagęszczenie płatów o mniejszej powierzchni i większych wartościach ED widoczne było w Portugalii, co sugeruje większą fragmentację zabudowy miejskiej w MOF Coimbry. W pozostałych strefach to w MOF Lublina zauważalna była większa fragmentacja.

Rozdział VI

Efektywność polityki przestrzennej w wybranych gminach miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrы

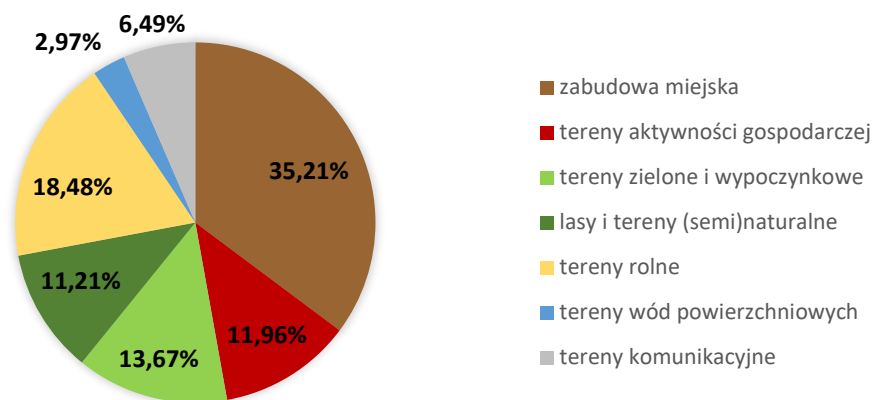
1. Polityka przestrzenna w miejskim obszarze funkcjonalnym Lublina w latach 1990-2018

1.1. Gmina–rdzeń (typ A): Lublin

1.1.1. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w świetle dokumentów planistycznych

Reforma systemu planowania w Polsce z 1994 roku wprowadziła nowy dokument sporządzany na poziomie lokalnym – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Pierwsze studium gminne Lublina zostało uchwalone przez Radę Miasta w 2000 roku (Uchwała Nr 359/XXII/2000 Rady Miejskiej w Lublinie...) i wyznaczało kierunki rozwoju miasta do 2010 roku. Dokument ten miał charakter strategiczny, wskazując m.in. wizję miasta, cel generalny i cele warunkujące, które obejmowały „rozwój funkcji wyższego rzędu”, „poprawę standardów miasta” oraz „poprawę ładu przestrzennego”. Należy zauważyć, że już w 2000 roku w SUiKZP Lublina podkreślano powiązania funkcjonalno-przestrzenne miasta z terenami podmiejskimi i potrzebę koordynacji działań w zakresie planowania stref położonych przy granicach administracyjnych.

W kierunkach rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej wyznaczono m.in.: tereny intensywnej i ekstensywnej urbanizacji, tereny aktywności gospodarczej, strefy produkcji rolnej bez prawa nowej zabudowy, doliny rzeczne oraz lasy (ryc. 53). Około 35% w zaplanowanej w studium gminnym przyszłej strukturze funkcjonalno-przestrzennej przeznaczone zostało pod zabudowę miejską. Niemal ¼ miasta wyznaczono na tereny aktywności gospodarczej oraz tereny zielone i wypoczynkowe. Wskazanie stosunkowo dużego udziału terenów rolnych w przyszłej strukturze Lublina miało na celu m.in. zapobieganie chaotycznej urbanizacji tych terenów przy jednoczesnym zapewnieniu rezerw terenu pod przyszłe potrzeby rozwojowe.



Ryc. 53. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna Lublina w 2000 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin (2000).

W 2000 roku zakładano zarówno uzupełnianie istniejących terenów mieszkaniowych (m.in. na Czechowie, tj. w północnej części Lublina), jak również zaplanowano nowe obszary pod rozwój zabudowy mieszkaniowej, m.in. w rejonie Felina (wschodnia część), Głuska-Abramowic Prywatnych (południowa część Lublina) oraz Węglinka (południowo-zachodnia część miasta). Wskazano również potrzebę zwiększenia dostępu do usług podstawowych jako funkcji komplementarnej na terenach mieszkaniowych, a także kreowania ośrodków usługowych. Mapa kierunków rozwoju miasta nie określała jednak dokładnej lokalizacji usług. Wskazano jedynie schematycznie centra handlowo-usługowe na wybranych terenach intensywnej urbanizacji: im dalej od centrum miasta tym centra te były rzadziej planowane. Podobnie ogólne ustalenia dotyczyły lokalizacji uczelni wyższych i szpitali, a także obszarów koncentracji obiektów kultury. Studium nie określało również usług edukacji jako oddzielnej strefy. Ustalenia SUIKZP zakładały natomiast rozwój terenów aktywności gospodarczej w pięciu częściach miasta w oparciu o istniejące zakłady przemysłowo-składowe. Największe obszary zaplanowano we wschodniej i południowej, mniejsze w północnej i najmniejsze w zachodniej i północno-zachodniej części Lublina.

Poza rozwojem terenów zurbanizowanych, w SUIKZP zaplanowano również tereny produkcji rolnej bez prawa do nowej zabudowy. Tereny te zlokalizowane zostały na obrzeżach miasta, głównie w jego północnej, wschodniej i południowo-zachodniej części. Ponadto utrzymano duże kompleksy leśne na południu Lublina oraz jeden mniejszy na północy. SUIKZP utrzymało również inne istniejące tereny zieleni, m.in. Ogród Botaniczny UMCS i Muzeum Wsi Lubelskiej w północno-zachodniej oraz ogród Saski w centralnej części Lublina. Wskazane w studium doliny rzeczne i lasy, a także wąwozy i wody

powierzchniowe miały pełnić funkcje przyrodnicze i rekreacyjne. Zaproponowane zostały trzy centra rekreacyjne: Park Poligon (północno-zachodnia część Lublina), Dolina Rzeki Bystrzyca (centralny obszar miasta) oraz Stary Gaj – Zalew Zemborzycki (południowa część Lublina). Nie zaplanowano jednak terenów rekreacyjnych we wschodniej części miasta, w pobliżu planowanych terenów mieszkaniowych na Felinie. W SUIKZP jako tereny zieleni wskazano również istniejące cmentarze oraz jeden nowy, planowany na północy Lublina.

W 2000 roku w studium Lublina uwzględniono planowane duże inwestycje drogowe. Do najważniejszych zaliczyć można drogi ekspresowe S-17 i S-19, które częściowo przebiegać miały przez północno-wschodnią część miasta, oraz tzw. obwodnicę śródmiejską. Ponadto zakładano wówczas modernizacje istniejących dróg, w tym trasy W-Z i dróg wylotowych z miasta, m.in. w kierunku Lubartowa czy Nałęczowa. Planowano także rozbudowę głównego Dworca PKP oraz budowę linii tramwajowych.

Pierwsza zmiana SUIKZP uchwalona została w 2011 roku (Uchwała Nr 165/XI/2011 Rady Miasta Lublin...). Dotyczyła ona terenu położonego przy północnej granicy miasta, pomiędzy Aleją Spółdzielczości Pracy a ul. Nasutowską, który pierwotnie określony był jako obszar z zakazem nowej zabudowy. W 2011 roku na terenie tym zaplanowano jednak lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni powyżej 2 tys. m². Poszerzono również graniczącą z tym terenem strefę intensywnej urbanizacji.

W 2014 roku – we wrześniu (Uchwała Nr 1133/XLIII/2014 Rady Miasta Lublin...) oraz w grudniu (Uchwała Nr 30/II/2014 Rady Miasta Lublin...) – przyjęto dwie kolejne zmiany studium. Pierwsza z nich, podobnie jak w przypadku zmiany z 2011 roku, dotyczyła zaplanowania nowych terenów pod wielkopowierzchniowe obiekty handlowe. Obiekty te zaplanowano w okolicy głównego dworca kolejowego oraz przy Alei Tysiąclecia. W okolicy dworca ustalono również dwie „strefy lokalizacji funkcji sportowo-rekreacyjnych” w pobliżu rzeki Bystrzycy oraz dwie „strefy dolin rzecznych z możliwością lokalizacji usług o charakterze ponadlokalnym, zieleni rekreacyjnej, wymagające programów rewitalizacyjnych, z uwzględnieniem korekty przebiegu głównych tras komunikacyjnych w niezbędnym zakresie”. W zmianie SUIKZP z grudnia 2014 roku zaplanowano kolejny nowy teren pod wielkopowierzchniowe obiekty handlowe. Obszar ten zlokalizowany został w centralnej części Lublina – w okolicy ul. Krakowskie Przedmieście, co stanowiło potwierdzenie stanu istniejącego. Zakładano wówczas zastąpienie dotychczasowego Domu Towarowego Centrum nowym obiektem handlowym, który nawiązywałby do istniejącej architektury.

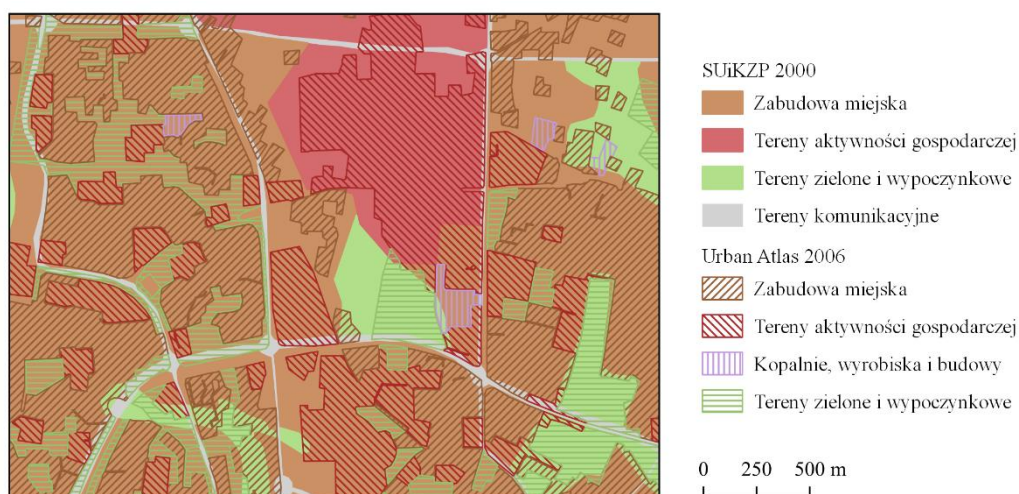
1.1.2. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych

Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Lublina w 2006, 2012 i 2018 roku utrzymywała się na dość stabilnym poziomie, wynosząc około 57%. W całym analizowanym okresie odnotowano wzrost zgodności jedynie o 0,5 p.p. Widoczne było jednak zmiany zgodności w obrębie poszczególnych klas.

W 2006 roku lasy i tereny (semi)naturalne oraz tereny rolne wykazywały największy poziom zgodności (odpowiednio około 97% i 88%). Około 2% terenów przeznaczonych pod lasy użytkowana była wówczas rolniczo, a około 8,5% terenów przeznaczonych w SUIKZP pod tereny rolne zajmowana była przez zabudowę miejską. Najmniejszą zgodność – około 23% – odnotowano natomiast w przypadku terenów komunikacyjnych⁶². Niemal 33% tych terenów użytkowanych było rolniczo, a około 30% zajmowała zabudowa miejska i tereny aktywności gospodarczej. Stosunkowo niski poziom zgodności, około 30%, wykazywały również tereny zielone i wypoczynkowe, które w nieco ponad 44% użytkowane były rolniczo (tab. 26.).

Około 55% terenów wskazanych w SUIKZP pod tereny aktywności gospodarczej było użytkowanych zgodnie z planowanym przeznaczeniem. Miasto w 2006 roku wciąż dysponowało rezerwami tych terenów: około 29% użytkowanych było bowiem rolniczo. Zgodność na terenach przeznaczonych w studium pod zabudowę miejską wynosiła natomiast w 2006 roku około 45%. Należy przy tym pamiętać, że ustalenia studium z 2000 roku uwzględniały lokalizację funkcji komplementarnych na terenach mieszkaniowych, co potwierdziła analiza zgodności. Niemal 10% tych terenów w 2006 roku zajmowały obszary aktywności gospodarczej, a około 9% stanowiły tereny zielone i wypoczynkowe (por. ryc. 54). Widoczne były również spore rezerwy terenu. Około 1/3 obszarów zabudowy miejskiej użytkowana była bowiem rolniczo. Niewielki udział wykazywały natomiast obszary budowlane (tab. 26).

⁶² Wysoki poziom niezgodności terenów komunikacyjnych z jednej strony wynika z braku realizacji założeń SUIKZP, z drugiej zaś jest częściowym efektem niedokładności wynikającej z rysunku studium i jego wektoryzacji.

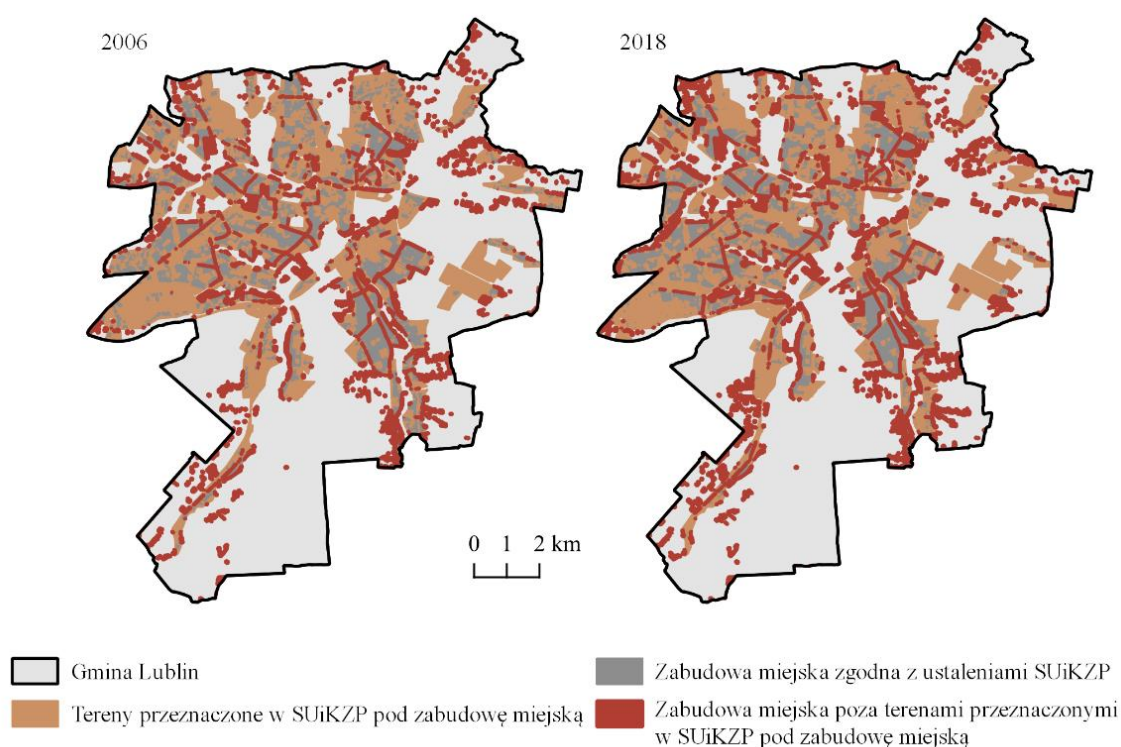


Ryc. 54. Funkcje uzupełniające na terenach przeznaczonych pod zabudowę miejską w Lublinie, 2006
Źródło: Opracowanie własne na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin (2000) i danych Urban Atlas (2006).

Chociaż w 2012 roku ogólny poziom zgodności dla całej gminy nie uległa znacznym zmianom w porównaniu do 2006 roku, to największą różnicę można było zauważyć na terenach rolnych, gdzie zgodność zmniejszyła się o około 7 p.p. Na terenach tych powstała zabudowa miejska oraz tereny aktywności gospodarczej. Jednocześnie odnotowano wzrost zgodności na terenach zabudowy miejskiej o nieco ponad 4 p.p. Zwiększył się również udział terenów aktywności gospodarczej na tych terenach, sięgając około 11%. Nastąpił także wzrost aktywności budowlanej – niemal 3% terenów przeznaczonych pod zabudowę miejską zajmowały wówczas kopalnie, wyrobiska i budowy. Jednocześnie widoczny był spadek udziału terenów rolnych (o około 7,4 p.p.), a zatem zmniejszyły się rezerwy terenów pod zabudowę miejską. W przypadku terenów aktywności gospodarczej odnotowano natomiast nieznaczny spadek zgodności przy jednoczesnym wzroście udziału terenów budowlanych. W 2012 roku tereny te zajmowały około 4% obszaru przeznaczonego w studium pod aktywność gospodarczą (tab. 26).

W 2018 roku wciąż widoczny był wzrost zgodności na obszarach zabudowy miejskiej i terenach aktywności gospodarczej, sięgając odpowiednio około 50% i 55%. Niezmiennie mniejszą zgodnością charakteryzowały się tereny rolne, które w 2018 roku były użytkowane rolniczo już w około 77,5%, co oznacza spadek zgodności o 10 p.p. Był to efekt powstawania w latach 2006-2018 nowej zabudowy na tych terenach. W 2006 roku około 8,5% terenów rolnych zajmowała zabudowa miejska, a niespełna 1% tereny aktywności gospodarczej. W 2018 roku stanowiły one już odpowiednio około 13% i 4,5%, co wskazuje na brak realizacji założeń SUiKZP (tab. 26).

Podobna sytuacja, choć w mniejszej skali, miała miejsce w przypadku obszarów przeznaczonych pod tereny zielone i wypoczynkowe. W stosunku do 2006 roku udział zabudowy miejskiej na tych terenach wzrósł o niemal 4 p.p., sięgając w 2018 roku około 17,4%. Na ryc. 55. przedstawiono zabudowę miejską w 2006 i 2018 roku z uwzględnieniem jej zgodności z ustaleniami SUIKZP Lublina. Z jednej strony widoczne było inwestowanie na terenach przeznaczonych w studium pod tę funkcję (np. na Węglinku, tj. w północno-zachodniej części miasta), z drugiej zaś powstawanie nowych terenów zabudowy miejskiej poza obszarami wyznaczonymi w SUIKZP. Widoczne niezgodności często występowały wzdłuż dróg, przyległe do terenów wyznaczonych pod zabudowę miejską w SUIKZP. Było to efektem niedokładności wynikających z wektoryzacji rysunku studium.



Ryc. 55. Zabudowa miejska na terenie gminy Lublin, 2006-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin (2000, 2014) i danych Urban Atlas (2006, 2018).

Szczegółowe zmiany w zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej z kierunkami rozwoju miasta wyznaczonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w latach 2006-2018 przedstawiono w tab. 26.

Tab. 26. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i SUIKZP Lublina, 2006-2018

		URBAN ATLAS 2006								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
SUIKZP 2000	M	45,22%	9,91%	0,85%	9,11%	30,35%	0,73%	3,81%	-	0,01%
	G	7,03%	54,99%	2,18%	3,59%	28,84%	0,12%	2,85%	-	0,39%
	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Z	13,66%	3,60%	0,60%	30,27%	44,04%	4,32%	2,09%	-	1,41%
	R	8,48%	0,76%	0,04%	0,81%	87,45%	1,36%	1,09%	-	-
	L	0,54%	-	-	0,01%	1,79%	97,14%	0,29%	-	0,24%
	K	16,92%	12,75%	1,84%	10,12%	32,82%	2,88%	22,52%	-	0,16%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		W	1,33%	0,38%	0,53%	10,99%	16,09%	2,92%	0,88%	66,89%
		URBAN ATLAS 2012								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
SUIKZP 2011	M	49,46%	11,23%	2,73%	8,70%	22,96%	0,78%	4,14%	-	0,01%
	G	8,47%	54,58%	4,09%	3,95%	25,46%	0,49%	2,95%	-	-
	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Z	16,89%	4,17%	2,41%	29,63%	38,73%	4,28%	2,26%	-	1,62%
	R	12,56%	3,20%	0,71%	0,64%	80,37%	1,26%	1,27%	-	-
	L	0,54%	-	0,04%	0,01%	1,76%	97,13%	0,29%	-	0,24%
	K	18,61%	14,10%	6,17%	9,36%	25,16%	3,14%	23,33%	-	0,14%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		W	1,73%	0,60%	0,92%	10,77%	14,41%	2,92%	0,87%	67,78%
		URBAN ATLAS 2018								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
SUIKZP 2014	M	51,17%	12,09%	2,19%	8,58%	20,63%	0,98%	4,35%	-	0,01%
	G	9,81%	55,16%	3,68%	4,41%	21,84%	1,38%	3,64%	-	0,08%
	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Z	17,36%	4,09%	1,18%	30,06%	38,58%	4,45%	2,70%	-	1,59%
	R	13,09%	4,47%	1,63%	0,50%	77,45%	1,26%	1,61%	-	-
	L	0,50%	7,67%	0,00%	0,01%	1,66%	89,68%	0,26%	-	0,22%
	K	22,24%	0,00%	4,37%	10,87%	28,74%	3,98%	29,65%	-	0,16%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		W	1,72%	0,68%	0,56%	10,82%	14,40%	2,92%	1,12%	67,78%

M – zabudowa miejska; G – tereny aktywności gospodarczej; B – kopalnie, wyrobiska i budowy; Z – tereny zielone i wypoczynkowe; R – tereny rolne; L – lasy i tereny (semi)naturalne; K – tereny komunikacyjne; P – tereny podmokłe; W – tereny wód powierzchniowych.

Kolor zielony: wzrost poziomu zgodności w obrębie poszczególnych klas; kolor pomarańczowy: spadek poziomu zgodności w obrębie poszczególnych; kolor szary: brak zmian.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina (2000, 2011, 2014) i danych Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

1.2. Gmina rozwijająca się, o małej dynamice planistycznej (typ B): Konopnica

1.2.1. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w świetle dokumentów planistycznych

Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica został uchwalony w 1988 roku (Uchwała Nr XX/53/88 Gminnej Rady Narodowej w Konopnicy z dnia 29 stycznia 1988 r. ...) i do 2002 roku był kilkakrotnie zmieniany. Zmiany te miały charakter punktowy i dotyczyły w większości zmiany przeznaczenia terenów na zabudowę zagrodową z dopuszczeniem mieszkalnictwa jednorodzinne i usług lub na zabudowę

mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług (m.in. Uchwała Nr X/37/90 Gminnej Rady Narodowej w Konopnicy z dnia 27 kwietnia 1990 r. ..., Uchwała Nr XXIV/104/93 Rady Gminy Konopnica z dnia 22 września 1993 r. ..., Uchwała Nr V/28/94 Rady Gminy Konopnica z dnia 29 listopada 1994 r. ...). Ponadto, wprowadzone w lutym 1999 roku zmiany dotyczyły w dużej mierze różnych terenów usługowych, w tym głównie usług rzemiosła. Ustalono również tereny łączące funkcje mieszkaniowe i usługowe (Uchwała Nr V/49/99 Rady Gminy w Konopnicy z dnia 25 lutego 1999 r. ...).

Zgodnie z ustaleniami miejscowego planu ogólnego, gmina Konopnica miała rozwijać się głównie w kierunku rolnictwa, a pozostałe funkcje, takie jak zabudowa mieszkaniowa (niezwiązana z rolnictwem), przemysł czy rekreacja miały stanowić jedynie funkcje uzupełniające. W 2002 roku około 76% planowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy było zatem przeznaczonych pod tereny rolne, a około 13% pod zabudowę miejską⁶³ (ryc. 56.). Główny typ dopuszczanej na terenie gminy zabudowy stanowiła zabudowa zagrodowa. Tereny mieszkaniowe jednorodzinne zaplanowano głównie w pobliżu granicy z miastem Lublin (w tym w Konopnicy) oraz w rejonie Kozubszczyzny i Motycza.

Kozubszczyzna wskazana została jako ośrodek gminny, gdzie zlokalizowane zostały m.in. usługi administracji. Inne usługi publiczne (w tym kultury, oświaty i wychowania), poza Kozubszczyzną, zostały zaplanowane w różnych miejscowościach na terenie gminy, np. w Motyczu (północno-zachodnia część gminy) i Zemborzycach Tereszyńskich (południowo-wschodnia część gminy). Do funkcji uzupełniających, jak już wspomniano, należały również tereny rekreacyjne. Na terenie gminy wyznaczono jeden obszar zieleni parkowej, który dotyczył pozostałości dawnego parku dworskiego w Radawcu Dużym. W Radawcu wskazano również duży obszar istniejącego już wówczas lotniska Aeroklubu Lubelskiego. Ponadto, przy granicy z Lublinem (w Uniszowicach), wyznaczono tereny pod ogrody działkowe⁶⁴. Bazę rekreacyjną miały również stanowić lasy i tereny (semi)naturalne,

⁶³ Do terenów rolnych, zgodnie z przyjętą reklasyfikacją omówioną w rozdziale I, zaliczono uprawy polowe i ogrodnicze, uprawy ogrodnicze z dopuszczeniem zabudowy oraz łąki i pastwiska. Do zabudowy miejskiej zaliczono natomiast zabudowa mieszkaniową intensywną – wielorodzinną, zabudowę mieszkaniową ekstensywną – jednorodzinną, zabudowę zagrodową, zabudowę zagrodową z dopuszczeniem mieszkalnictwa jednorodzinnego i usług, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług oraz zabudowę jednorodzinną z dopuszczeniem usług i funkcji składowo-magazynowych.

⁶⁴ Zieleń parkowa, ogrody działkowe i tereny lotniska, zgodnie z przyjętą reklasyfikacją omówioną w rozdziale I, wchodzi w skład terenów zielonych i wypoczynkowych, które w 2002 roku miały stanowić około 1,7% planowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy. Do terenów tych zaliczono również dwa cmentarze.

w tym Las Radawiec i Las Konopnicki, stanowiąc około 4,89% planowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy.

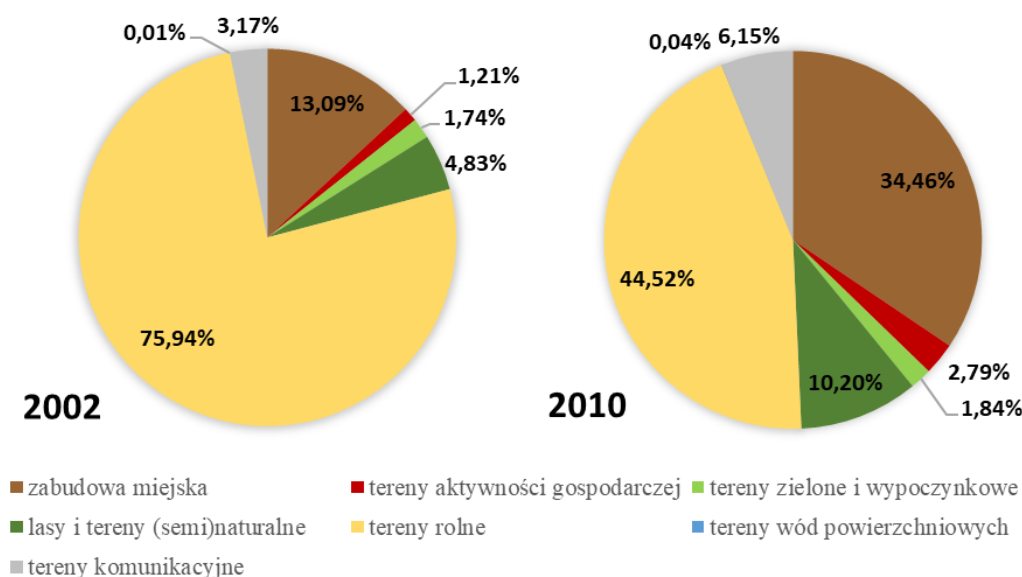
Pierwsze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica zostało uchwalone w 2010 roku (Uchwała Nr XLVI/252/10 Rady Gminy Konopnica z dnia 21.06.2010 roku...). W ustaleniach studium uwzględniono zmieniający się charakter gminy związany z nasilającą się na jej terenie suburbanizacją oraz planowane przekształcenia systemu komunikacyjnego, wynikające z planowanej wówczas budowy drogi ekspresowej S19 i modernizacji linii kolejowej.

W 2010 roku, w porównaniu do ustaleń miejscowego planu ogólnego z 2002 roku, widoczny był znaczny (o około 21,4 p.p.) wzrost udziału terenów zabudowy miejskiej⁶⁵ w planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej gminy (por. ryc. 56.). Wynikało to z powiększenia ustalonych w planie ogólnym terenów zabudowy zagrodowej/mieszkaniowej – pasy planowanej zabudowy wyznaczono w SUIKZP wzdłuż większości dróg. W studium gminnym cztery tzw. „sektory”, tj. obszary podlegające urbanizacji, które różnicowały dopuszczany na ich terenie rodzaj zabudowy. Pierwszy z nich (sektor centralny) dotyczył ośrodka gminnego (Kozubszczyzny) oraz Motycza „B”. Sektor miejski wyznaczono natomiast w rejonie Konopnicy, gdzie rozwijała się „quasi willowa” dzielnica Lublina. W obydwu tych sektorach dopuszczono lokalizację zabudowy wielorodzinnej w formie „małych domów mieszkalnych” do 4 mieszkań. Trzeci sektor („village”) obejmował obszar w południowo-wschodniej części gminy, który podlegał ekspansji zabudowy miejskiej, ale w odróżnieniu od sektora miejskiego zabudowa ta nie zmieniała charakteru tego obszaru. Sektor ten, jak zostało podkreślone w SUIKZP, wyróżniał się obowiązywaniem na tym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co pozwoliło na zachowanie terenów otwartych oraz realizację zabudowy w uporządkowany sposób. Zgodnie z ustaleniami SUIKZP w sektorze tym zaplanowano rozwój zabudowy zagrodowej oraz jednorodzinnej (o niskiej intensywności). W sektorach wiejskich dominujące funkcje związane były natomiast z produkcją rolniczą, a planowana zabudowa powinna tam przybierać głównie formę zabudowy zagrodowej. Jednocześnie podkreślono potrzebę ochrony terenów otwartych, takich jak łąki i pastwiska, przed rozwojem zabudowy.

⁶⁵ Do terenów zabudowy miejskiej, zgodnie z omówioną w rozdziale I reklasyfikacją, wchodzi wyznaczone w SUIKZP tereny zabudowy wielorodzinnej, tereny zabudowy jednorodzinnej, tereny zabudowy jednorodzinnej z usługami, tereny zabudowy zagrodowej, tereny zabudowy zagrodowej z usługami oraz istniejąca zabudowa siedliskowa.

Widoczny wzrost udziału terenów aktywności gospodarczej w planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej gminy (por. ryc. 55.) wynikał m.in. z wyznaczenia w SUIKZP dwóch obszarów rozwoju aktywności gospodarczej w północnej części gminy (przy planowanej drodze ekspresowej. Obszary te wskazane zostało jako „oferta inwestycyjna gminy”. W porównaniu do 2002 roku widoczny był również planowany wzrost udziału lasów i terenów (semi)naturalnych (o około 5,4 p.p.). Z jednej strony zaplanowano bowiem dolesienia wzdłuż istniejących terenów leśnych, z drugiej zaś – wprowadzenie zadrzewień w dolinach cieków wodnych występujących na terenie gminy.

Studium z 2010 rok podlegało jednej zmianie (Uchwała Nr XLI/245/2017 Rady Gminy Konopnica z dnia 27 października 2017 r. ...). Nie wprowadzono jednak wówczas zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej gminy, a jedynie dostosowano kategorię drogi w położonym we wschodniej części gmin Stasinie. Na ryc. 56. przedstawiono zmiany w kierunkach rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Konopnica w 2002 i 2010 roku.



Ryc. 56. Kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Konopnica w 2002 roku oraz w 2010 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica (2002) oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (2010).

1.2.2. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych

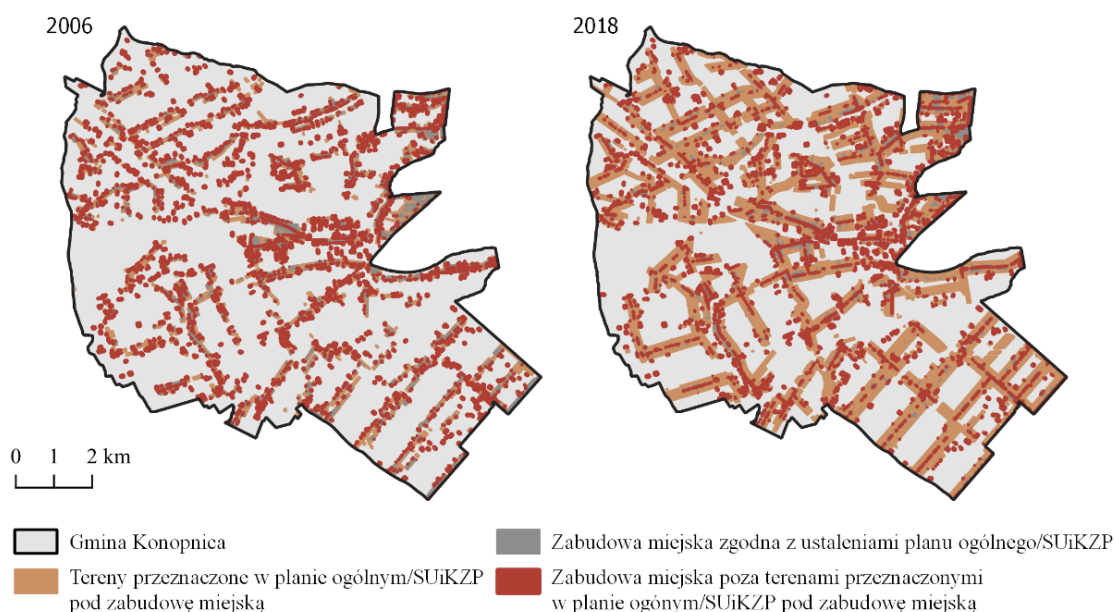
Poziom zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Konopnica ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych w latach 2006-2018 uległ znacznej zmianie. W 2006 roku, poziom zgodności tej struktury z ustaleniami miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego wynosił około 81,3%. Po uchwaleniu przez Radę Gminy SUIKZP (2010), w 2012 roku odnotowano jednak znaczny spadek ogólnego poziomu zgodności w porównaniu do 2006 roku (o około 19,6 p.p.). Spadek ten związany był głównie z omówionym wcześniej znacznym powiększeniem planowanych terenów zabudowy miejskiej i terenów aktywności gospodarczej, a także terenami wskazanymi w SUIKZP pod dolesienia i zadrzewienia. W kolejnym analizowanym roku (2018) poziom zgodności był zbliżony do 2012 roku, wynosząc około 62%. Widoczne były jednak znaczne różnice w obrębie poszczególnych klas. W 2006 roku najwyższy poziom zgodności (powyżej 90%) wykazywały lasy i tereny (semi)naturalne oraz tereny rolne, zaś najmniejszy (poniżej 20%) tereny komunikacyjne i tereny aktywności gospodarczej. Ponadto, w 2006 roku nie został jeszcze zrealizowany projektowany zbiornik retencyjny wód opadowych w Radawcu Małym (por. tab. 27.).

Poziom zgodności na terenach wyznaczonych pod zabudowę miejską wynosił w 2006 roku około 47,5%. Podobny odsetek tych terenów użytkowany był wówczas jako tereny rolne, co wskazuje na znaczne rezerwy terenów pod zabudowę mieszkaniową. Funkcje uzupełniające, tj. tereny aktywności gospodarczej, tereny zielone i wypoczynkowe oraz tereny komunikacyjne, stanowiły wówczas około 2,6% terenów przeznaczonych pod zabudowę miejską. Jednocześnie wysoki udział zabudowy miejskiej widoczny był na terenach przeznaczonych w miejscowym planie ogólnym pod tereny aktywności gospodarczej i tereny komunikacyjne (por. tab. 27.). W pierwszym przypadku było to częściowo efektem dopuszczanej wielofunkcyjności niektórych terenów oraz niedokładnością danych Urban Atlas⁶⁶. W przypadku terenów komunikacyjnych było to natomiast częściową konsekwencją niedokładności na etapie wektoryzacji planu. Ponadto, zabudowa miejska zajmowała około 5,8% ustalonych w planie terenów rolnych. W większości były to istniejące już wówczas gospodarstwa rolne.

⁶⁶ Na przykład istniejące wówczas szkoły w Motyczu i Zemborzycach Tereszyńskich, które w miejscowym planie ogólnym zostały przeznaczone pod tereny usług oświaty, w bazie danych Urban Atlas zaklasyfikowane zostały jako zabudowa miejska.

Po uchwaleniu SUIKZP (2010) w 2012 roku największy spadek poziomu zgodności (o około 36,1 p.p. w porównaniu do 2006 roku) widoczny był w przypadku lasów i terenów (semi)naturalnych, co związane było ze wspomnianymi już nowymi terenami przeznaczonymi w studium gminnym pod zalesienia. W 2018 roku zgodność na tych terenach nie uległa poprawie. Duże zmiany w poziomie zgodności widoczny był również w przypadku zabudowy miejskiej. Pomimo posiadanych w gminie rezerw terenów pod zabudowę miejską, w SUIKZP tereny te zostały znacznie powiększone. W efekcie odnotowano duży spadek (o około 13,4 p.p.) poziomu zgodności na tych terenach. W 2018 roku poziom zgodności wzrósł o około 1 p.p. w porównaniu do 2012 roku.

Wspomniane już powiększenie planowanych terenów pod zabudowę miejską skutkowało w 2012 roku zmniejszeniem udziału zabudowy miejskiej na obszarach przeznaczonych pod tereny rolne o około 1,9 p.p. w porównaniu do 2006 roku. Pomimo znacznych rezerw terenów mieszkaniowych (w 2012 roku około 63% terenów przeznaczonych pod zabudowę miejską użytkowana była rolniczo), w latach 2012-2018 wciąż realizowano zabudowę na terenach rolnych. W 2018 roku około 4,2% wyznaczonych w studium terenów rolnych zajmowała zabudowa miejska (por. tab. 27.). Na ryc. 57 przedstawiono zabudowę miejską na terenie gminy Konopnica w 2006 i 2018 roku. Widoczne jest tu znaczne powiększenie planowanych w SUIKZP terenów mieszkaniowych w porównaniu do ustaleń miejscowego planu ogólnego.



Ryc. 57. Zabudowa miejska na terenie gminy Konopnica, 2006-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica (2002), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica (2010) i danych Urban Atlas (2006, 2018).

W SUIKZP gminy Konopnica dopuszczono możliwość elastycznego kształtowania funkcji na terenach przeznaczonych do zainwestowania (za wyjątkiem obiektów uciążliwych). Chociaż nie było to widoczne na terenach przeznaczonych pod zabudowę miejską (tereny te w około 0,8% zajmowane były przez tereny aktywności gospodarczej), to w przypadku obszarów wyznaczonych w SUIKZP pod tereny aktywności gospodarczej odsetek zabudowy miejskiej był znacznie wyższy (około 20%). Należy jednak pamiętać, że w bazie Urban Atlas, jak już wspomniano, niektóre obiekty usługowe zostały zaklasyfikowane jako zabudowa miejska.

Powiększenie terenów miało również miejsce w przypadku obszarów przeznaczonych pod tereny aktywności gospodarczej, na których w 2012 roku poziom zgodności zmniejszył się o około 6,7 p.p. w stosunku do 2006 roku, oraz przeznaczonych pod tereny zielone i wypoczynkowe (spadek o około 9,2 p.p.). W 2018 roku założenia SUIKZP nie zostały jeszcze zrealizowane, co miało przełożenie w braku zmian w poziomie zgodności na obszarach przeznaczonych pod tereny zielone i wypoczynkowe. W przypadku terenów aktywności gospodarczej w 2018 roku widoczny był podobny wzrost jak na terenach zabudowy miejskiej, tj. o około 1 p.p. w porównaniu do 2012 roku. Szczegółowe zmiany w zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych gminy Konopnica w latach 2006-2018 przedstawiono w tab. 27.

Tab. 27. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i miejscowego planu ogólnego zagospodarowania/SUIKZP gminy Konopnica, 2006-2018

		URBAN ATLAS 2006								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
Plan ogólny 1999	M	47,48%	0,82%	0,13%	0,07%	48,83%	1,01%	1,66%	-	-
	G	23,64%	17,03%	0,55%	0,18%	51,71%	3,70%	3,20%	-	-
	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Z	0,18%	1,03%	-	62,73%	34,69%	-	1,38%	-	-
	R	5,76%	0,30%	0,03%	0,03%	90,70%	2,57%	0,58%	-	0,03%
	L	0,59%	0,11%	-	-	7,78%	91,33%	0,18%	-	-
	K	17,54%	1,19%	0,11%	0,04%	59,32%	6,46%	15,34%	-	-
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	-	-	-	-	100,00%	-	-	-	-
		URBAN ATLAS 2012								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
SUIKZP 2010	M	34,07%	0,78%	0,30%	0,01%	63,42%	0,68%	0,75%	-	0,00%
	G	20,14%	10,33%	0,53%	3,69%	61,21%	3,07%	1,02%	-	-
	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Z	0,32%	0,80%	-	53,56%	44,76%	-	0,56%	-	-
	R	3,83%	0,30%	0,16%	0,04%	94,63%	0,92%	0,12%	-	0,01%
	L	3,15%	0,18%	0,21%	0,00%	40,84%	55,19%	0,26%	-	0,16%
	K	19,02%	1,57%	0,17%	0,23%	58,87%	5,62%	14,40%	-	0,12%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	-	-	0,08%	-	59,88%	13,15%	-	-	26,89%

		URBAN ATLAS 2018								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
SUiKZP 2010	M	35,11%	0,82%	0,41%	0,01%	62,16%	0,67%	0,82%	-	0,00%
	G	20,27%	11,34%	0,38%	3,69%	60,10%	3,07%	1,15%	-	-
	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Z	0,32%	0,80%	-	53,56%	44,76%	-	0,56%	-	-
	R	4,18%	0,32%	0,15%	0,04%	94,14%	0,91%	0,24%	-	0,01%
	L	3,29%	0,19%	0,25%	0,00%	40,63%	55,16%	0,31%	-	0,16%
	K	19,32%	1,53%	4,57%	0,40%	51,03%	5,42%	17,66%	-	0,08%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	-	-	0,08%	-	59,88%	13,15%	-	-	26,89%

M – zabudowa miejska; G – tereny aktywności gospodarczej; B – kopalnie, wyrobiska i budowy; Z – tereny zielone i wypoczynkowe; R – tereny rolne; L – lasy i tereny (semi)naturalne; K – tereny komunikacyjne; P – tereny podmokłe; W – tereny wód powierzchniowych.

Kolor zielony: wzrost poziomu zgodności w obrębie poszczególnych klas; kolor pomarańczowy: spadek poziomu zgodności w obrębie poszczególnych; kolor szary: brak zmian.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica (2002), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski (2010) i danych Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

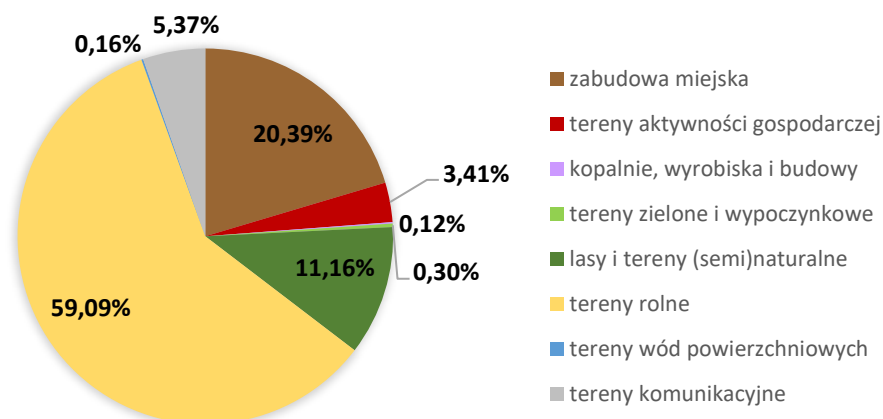
1.3. Gmina rozwijająca się, o dużej aktywności planistycznej (typ C): Niemce

1.3.1. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w świetle dokumentów planistycznych

Pierwsze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce zostało uchwalone w 2002 roku (Uchwała Nr III/25/2002 Rady Gminy Niemce...). Zaplanowana wówczas przyszła struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy (ryc. 58.) w około 59% przeznaczona została pod tereny rolne⁶⁷, a niemal 11% tejże struktury wyznaczono pod lasy i tereny (semi)naturalne. Największy kompleks leśny znajduje się na północy gminy w obrębie Kozłowieckiego Parku Krajobrazowego, którego obrzeża zostały wskazane w studium do zalesienia. Inne tereny otwarte, takie jak tereny wód powierzchniowych, stanowiły jedynie około 0,2%. Duży udział, około 20,4%, miała tu natomiast zabudowa miejska⁶⁸.

⁶⁷ Zgodnie z przyjętą reklasyfikacją omówioną w rozdziale I do terenów rolnych zaliczono zarówno uprawy polowe objęte zakazem zabudowy, jak również tereny łąk i pastwisk objęte zakazem zabudowy.

⁶⁸ W gminie Niemce do klasy zabudowy miejskiej, zgodnie z reklasyfikacją omówioną w rozdziale I, zaliczono tereny zabudowy osadnictwa wiejskiego z lokalizacją usług podstawowych, tereny zabudowy mieszkaniowej z usługami, tereny zabudowy pensjonatowo-rezydencjonalnej oraz tereny osadnictwa wiejskiego wskazane do przekształcenia w zabudowę mieszkaniową.



Ryc. 58. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Niemce w 2002 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Niemce (2002).

Głównym ośrodkiem gminnym stanowiły Niemce, położone w północno-wschodniej części gminy, gdzie widoczna była koncentracja zabudowy mieszkaniowej z usługami. Rozwój tego typu zabudowy, o zwartej formie, zaplanowano także w miejscowości Elizówka na południu gminy. W innych miejscowościach, jak np. w Jakubowicach Konińskich, ustalono różne formy zabudowy. Oprócz wspomnianej zabudowy mieszkaniowej z usługami, zaplanowano tam również tereny przeznaczone pod zabudowę osadnictwa wiejskiego z lokalizacją usług podstawowych, a także tereny osadnictwa wiejskiego wskazane do przekształceń w zabudowę mieszkaniową. Na terenie całej gminy osadnictwo planowane było w większości w sposób liniowy, wzdłuż dróg. Ponadto kierunki rozwoju gminy uwzględniały także rozwój zabudowy pensjonatowo-rezydencjonalnej, na której terenach dopuszczono również usługi rekreacji i turystyki, oraz zabudowy letniskowej. Nie stanowiły one jednak dużych obszarów. Niewielkie tereny zaplanowano m.in. w Pryszczowej Górze i w Nowym Stawie – w pobliżu Kozłowieckiego Parku Krajobrazowego.

Należy podkreślić, że już w pierwszym studium gminy Niemce zaplanowano oddzielne tereny usługowe – zarówno publiczne, jak i komercyjne – nie tylko w ośrodku centralnym, ale również na terenie mniejszych ośrodków, w tym m.in. Elizówki i Nasutowa. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku terenów zieleni publicznej oraz terenów rozwoju rekreacji i turystyki (np. Krasienin). Ponadto ustalono tereny zieleni izolacyjnej wzdłuż planowanej drogi ekspresowej oraz głównej drogi łączącej Lublin z Niemcami. W 2000 roku przewidywano również tereny przemysłowe i rzemieślnicze, które zostały zaplanowane w różnych częściach gminy. Nie stanowiły one, jednakże (z wyjątkiem okolic

ośrodka gminnego), rozległych, zwartych obszarów. W studium wyznaczono też tereny obsługi produkcji ogrodniczej, rolnej i hodowlanej, które zaplanowano głównie w południowej części gminy oraz w okolicy Niemiec. Potwierdzono również lokalizację Lubelskiej Giełdy Rolno-Ogrodniczej przy granicy z gminą Lublin.

Studium z 2002 roku do 2018 roku podlegało 8 zmianom. Pierwsza zmiana studium została uchwalona w 2003 roku (Uchwała Nr X/208/03 Rady Gminy Niemce...). Wprowadzone zostały wówczas punktowe zmiany na terenie całej gminy. Nowe tereny mieszkaniowe ustalono głównie w południowej części gminy, rozszerzając najczęściej wcześniej zaplanowane pod te funkcje obszary. Podobna sytuacja miała miejsce m.in. w Niemcach i Nasutowie. Wyjątek stanowił Boduszyn, gdzie w miejsce terenów upraw polowych wskazano dwa nowe, małe tereny przeznaczone pod zabudowę. Rozszerzono również tereny usługowe w Półku oraz zaplanowano nowy obszar usługowy w Nasutowie. Nowe tereny związane z eksploatacją zostały ustalone w północno-zachodniej części gminy, zaś przemysłowe – w Niemcach.

Kolejna zmiana miała miejsce w 2007 roku i była efektem wniosków, jakie napłynęły od właścicieli nieruchomości na terenie gminy (Uchwała Nr V/22/07 Rady Gminy Niemce...). Ustalono wówczas nowe tereny zabudowy mieszkaniowej (rozszerzając najczęściej strefy zaplanowane we wcześniejszych latach). Zaplanowano również tereny zabudowy zagrodowej. Oprócz rozwoju osadnictwa kierunki rozwoju gminy uwzględniały również m.in. nowe tereny zabudowy usługowej i tereny rozwoju sportu i rekreacji, a także tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych. W północno-wschodniej części Niemiec rozszerzono natomiast tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów na obszarze wcześniej planowanym pod zalesienia.

W 2010 roku (Uchwała Nr XLIII/316/10 Rady Gminy Niemce...) i 2011 roku (Uchwała Nr XII/111/11 Rady Gminy Niemce ...) Rada Gminy Niemce uchwaliła kolejne zmiany studium. Ponownie zwiększono powierzchnię obszarów, na których wprowadzona została możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej. Tereny te zaplanowano zarówno jako powiększenie wcześniej ustalonych stref, jak również jako nowe pasy zabudowy wzdłuż istniejących dróg. W studium zostały także ustalone nowe tereny usługowe m.in. przy planowanej drodze ekspresowej w południowej części gminy. Oddzielną klasę przeznaczenia terenu stanowiły stadniny koni, które zaplanowano w Nowym Stawie (przy granicy gminy) oraz w Rudce Kozłowieckiej.

Kolejna zmiana studium miała miejsce w 2013 roku (Uchwała Nr XXVII/236/2013 Rady Gminy Niemce...). W północno-zachodniej części gminy zmieniono przeznaczenie terenów upraw polowych na tereny przemysłowej eksploatacji surowców mineralnych. Dokonano również niewielkich zmian, powiększając tereny zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej. W efekcie wprowadzonych zmian w latach 2003-2013, widoczny był wzrost udziału zabudowy miejskiej w planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej o około 3,8 p.p., co w efekcie skutkowało przeznaczeniem niemal ¼ gminy pod tereny mieszkaniowe, a terenów aktywności gospodarczej o około 0,9 p.p.

W 2014 roku uchwalono szóstą zmianę studium (Uchwała Nr XLII/383/2014 Rady Gminy Niemce...). Ponownie polegała ona na zmianach w przeznaczeniu poszczególnych obszarów na tereny z możliwością realizacji zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej z usługami. Zmiany te miały charakter punktowy i dotyczyły w większości obszarów zlokalizowanych w południowej części gminy. Określono również nowe tereny usług publicznych i komercyjnych (m.in. w pobliżu drogi ekspresowej) oraz tereny przemysłowe rzemieślnicze (m.in. w Nasutowie i Majdanie Krasieńskim).

W efekcie zmian wprowadzonych w polskim systemie planowania przestrzennego w zmianie studium gminy Niemce z 2017 roku uwzględniono bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. W wyniku przeprowadzonych przez gminę analiz wskazano możliwość ustalenia nowych terenów z budowlanych, „ponieważ maksymalne w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę przewyższa sumę powierzchni użytkowej istniejącej zabudowy oraz zarezerwowanej w planach miejscowych” (Uchwała Nr XXX/279/2017 Rady Gminy Niemce..., s. 50). Ponownie wyznaczono zatem nowe tereny zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej z usługami, których lokalizacja była rozproszona po całym terytorium gminy. Zaplanowano również m.in. nowe tereny usług publicznych i komercyjnych, z czego większe obszary zlokalizowane zostały w Niemcach oraz w Dysie (przy drodze ekspresowej), oraz gdzie ustalono nowe tereny przemysłowej eksploatacji surowców mineralnych w północno-zachodniej części gminy. Ostatnia zmiana studium w analizowanym okresie miała miejsce w 2018 roku (Uchwała Nr XLV/431/2018 Rady Gminy Niemce...). Wyznaczono wówczas kolejne tereny, na których możliwe było realizowanie zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej z usługami, a także nowe tereny usług publicznych i komercyjnych. Skala wprowadzonych zmian była jednak mniejsza niż w 2017 roku.

Należy podkreślić, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Niemce ustalało szczegółowe wskaźniki zagospodarowania terenu, takie jak minimalna powierzchnia działek i wysokość zabudowy. Wskaźniki te zostały zróżnicowane zależnie od przeznaczenia: np. na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową minimalna powierzchnia działki wynosiła więcej niż w przypadku terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Ponadto, na terenach przeznaczonych pod zabudowę dopuszczono także lokalizację usług nieuciążliwych, które z założenia miały służyć mieszkańcom tych terenów.

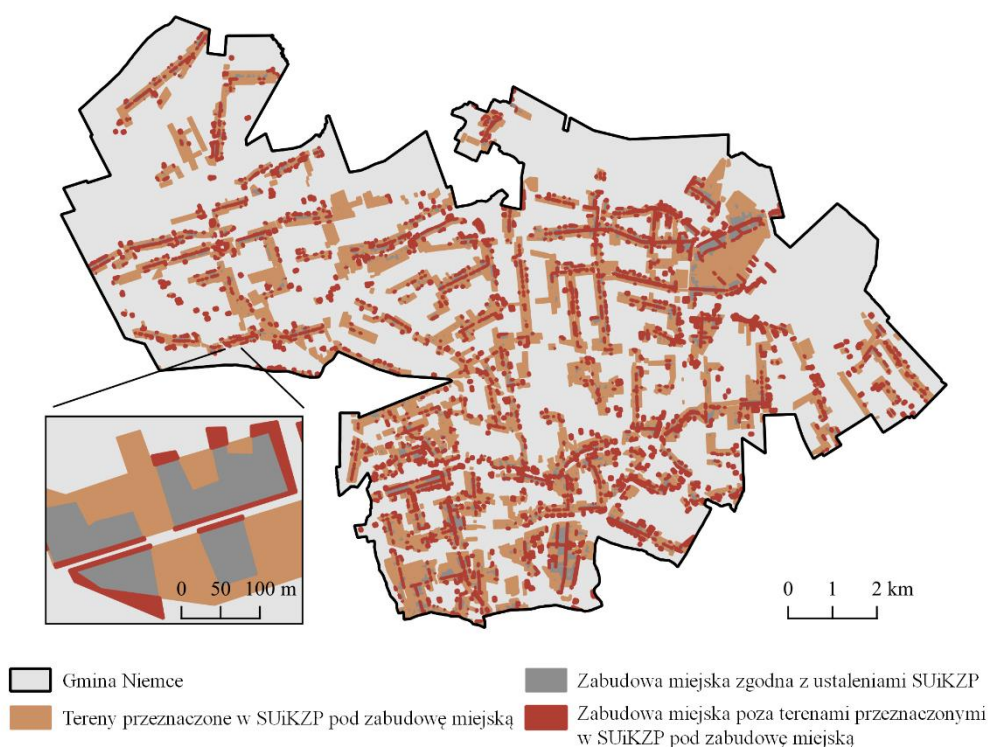
1.3.2. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych

W latach 2006-2018 zaobserwowano spadek zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą ustaloną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Niemce. W 2006 roku zgodność ta wynosiła bowiem około 71,9%, zaś w 2018 roku była ona o około 2 p.p. niższa. Nie należy tego jednak interpretować jako braku realizacji założeń polityki przestrzennej gminy. Należy bowiem pamiętać, że kolejne zmiany SUiKZP gminy Niemce ustalały nowe tereny pod różne inwestycje, chociaż dotychczasowe nie zostały jeszcze w pełni wykorzystane.

W gminie Niemce największą zgodność – powyżej 90% – zaobserwowano na obszarach przeznaczonych pod tereny rolne. Wysoki poziom zgodności widoczny był również w przypadku lasów i terenów (semi)naturalnych. Wynosił on około 71% w 2006 roku i około 74% w 2018 roku. Wzrost poziomu zgodności wynikał z zalesienia terenów zgodnie z ustaleniami studium. Najmniejszą zgodność w odnotowano natomiast w przypadku terenów wód powierzchniowych. W 2006 i 2012 roku wynosiła ona około 6%, zaś w 2018 roku zmalała do 0% (tab. 28). Wynikało to z wprowadzonej zmiany SUiKZP, w wyniku której w 2013 roku na rysunku studium nie uwzględniono istniejącego zbiornika wodnego w Dolinie Ciemięgi w Jakubowicach Konińskich-Kolonii. Niezmiennie planowano jednak budowę zbiornika małej retencji w Jakubowicach Konińskich, który w latach 2006-2018 nie został zrealizowany.

W 2006 roku niemal 32% obszarów przeznaczonych w studium gminy Niemce pod tereny zabudowy miejskiej była użytkowana zgodnie z wiodącym przeznaczeniem. W 2012 roku odnotowano wzrost zgodności o około 7 p.p., co wskazuje na realizację ustaleń polityki przestrzennej gminy. W 2018 roku zgodność ta jednak nieco zmalała sięgając około 37%,

co wynika m.in. z większej ilości terenów przeznaczonych pod zabudowę miejską. Niewielki odsetek zabudowy miejskiej widoczny był w całym analizowanym okresie na wyznaczonych w SUIKZP terenach rolnych, które zgodnie z ustaleniami studium nie powinny zostać zabudowane. W 2006 roku około 2,3%, a w 2018 około 3% terenów rolnych użytkowanych było przez zabudowę miejską (tab. 28). Na ryc. 59. przedstawiono tereny przeznaczone pod zabudowę miejską na terenie gminy Niemce w 2018 roku oraz zabudowę miejską, która widoczna była poza ustalonymi w SUIKZP terenami. Widoczne zabudowania poza planowanymi w SUIKZP strefami niejednokrotnie występowały przyległe do tych terenów. Część tych terenów znajdowała się również na obszarach przeznaczonych pod tereny komunikacyjne⁶⁹ (por. tab. 28.).



Ryc. 59. Zabudowa miejska na terenie gminy Niemce, 2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Niemce (2013) i danych Urban Atlas (2018).

W 2006 roku niemal 65% obszarów przeznaczonych pod zabudowę miejską użytkowanych było rolniczo, co wskazuje na duże rezerwy terenów mieszkaniowych w gminie Niemce. Do 2012 roku odnotowano spadek udziału terenów rolnych na tych obszarach o około 8 p.p. Jednakże, po zmianach SUIKZP i wyznaczeniu nowych terenów mieszkaniowych, w 2018 roku zwiększył się udział terenów rolnych na obszarach

⁶⁹ Tereny komunikacyjne ustalone w SUIKZP niejednokrotnie były szersze niż w rzeczywistości. Widoczne były również niekiedy przesunięcia dróg w wyniku wektoryzacji SUIKZP.

przeznaczonych pod zabudowę miejską sięgając wówczas około 58%. W odróżnieniu od Lublina w gminie Niemce nie odnotowano natomiast dużej wielofunkcyjności terenów miejskich. W 2006 roku tereny aktywności gospodarczej zajmowały około 0,9% terenów przeznaczonych pod zabudowę miejską. W 2018 roku udział ten uległ nieznacznym zmianom, wynosząc wówczas około 1,2%. Tereny zielone i wypoczynkowe w całym analizowanym okresie stanowiły tam natomiast niewielki odsetek nie sięgając nawet, 0,5% (tab. 28).

Jak już wspomniano, w studium zostały zaplanowane tereny aktywności gospodarczej nie tylko w obrębie miejscowości Niemce, ale na terenie całej gminy. Tereny te wykazywały zgodność na poziomie około 25%. Jedynie w 2012 roku odnotowano niższy poziom zgodności w stosunku do 2006 roku, co wynikało z zaplanowania nowych terenów w SUIKZP. Duży wzrost poziomu zgodności (o niemal 12 p.p. w latach 2006-2018) widoczny był natomiast w przypadku terenów komunikacyjnych. Było to efektem zrealizowania zaplanowanej w SUIKZP inwestycji związanej z budową drogi ekspresowej. W tab. 28. przedstawiono szczegółowe zmiany w poziomie zgodności poszczególnych klas na terenie gminy Niemce w latach 2006-2018.

Tab. 28. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i SUIKZP gminy Niemce, 2006-2018

		URBAN ATLAS 2006								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
SUIKZP 2002	M	31,93%	0,86%	0,12%	0,20%	64,90%	1,00%	0,98%	-	0,00%
	G	8,27%	25,18%	0,87%	7,05%	53,01%	4,09%	1,53%	-	0,01%
	B	0,93%	-	19,03%	-	80,04%	-	-	-	-
	Z	5,57%	2,55%	-	29,09%	40,99%	20,84%	0,95%	-	-
	R	2,32%	0,17%	0,20%	0,10%	94,60%	2,40%	0,20%	-	0,01%
	L	0,76%	0,04%	0,04%	0,01%	27,58%	71,14%	0,38%	-	0,05%
	K	15,75%	1,23%	0,24%	0,88%	66,72%	4,34%	10,71%	-	0,13%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	0,02%	-	-	-	42,94%	50,89%	0,00%	-	6,16%
		URBAN ATLAS 2012								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
SUIKZP 2007	M	39,19%	1,31%	0,61%	0,22%	56,57%	1,05%	1,04%	-	0,00%
	G	7,26%	21,51%	2,66%	6,03%	57,09%	4,15%	1,30%	-	0,01%
	B	0,39%	-	70,81%	-	26,11%	0,03%	-	-	2,65%
	Z	7,91%	2,93%	-	35,70%	32,96%	19,51%	0,99%	-	-
	R	3,19%	0,28%	0,70%	0,12%	92,70%	2,79%	0,20%	-	0,02%
	L	0,88%	0,08%	0,35%	0,01%	24,64%	73,59%	0,40%	-	0,05%
	K	18,86%	1,61%	11,95%	0,43%	51,69%	4,34%	10,99%	-	0,13%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	1,60%	-	-	-	41,35%	50,89%	0,01%	-	6,16%
		URBAN ATLAS 2018								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
SUIKZP 2018	M	37,29%	1,21%	0,72%	0,21%	58,24%	1,18%	1,16%	-	0,00%
	G	7,49%	24,57%	0,58%	5,11%	56,47%	3,50%	2,27%	-	0,01%
	B	0,16%	-	21,61%	-	72,25%	4,43%	0,18%	-	1,38%

Z	7,44%	2,53%	-	31,45%	40,51%	17,20%	0,87%	-	-
R	2,99%	0,34%	0,40%	0,19%	92,75%	3,00%	0,28%	-	0,06%
L	0,89%	0,07%	0,37%	0,01%	24,56%	73,57%	0,41%	-	0,12%
K	19,88%	1,53%	0,48%	0,32%	50,77%	4,51%	22,38%	-	0,13%
P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
W	1,77%	-	0,73%	-	45,15%	52,33%	0,01%	-	-

M – zabudowa miejska; G – tereny aktywności gospodarczej; B – kopalnie, wyrobiska i budowy; Z – tereny zielone i wypoczynkowe; R – tereny rolne; L – lasy i tereny (semi)naturalne; K – tereny komunikacyjne; P – tereny podmokłe; W – tereny wód powierzchniowych.

Kolor zielony: wzrost poziomu zgodności w obrębie poszczególnych klas; kolor pomarańczowy: spadek poziomu zgodności w obrębie poszczególnych; kolor szary: brak zmian.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce (2002, 2007, 2013) i danych Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

1.4. Gmina peryferyjna (typ D): Piaski

1.4.1. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w świetle dokumentów planistycznych

Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski został uchwalony w 1988 roku (Uchwała Nr XXII/78/88 Gminnej Rady Narodowej w Piaskach z dnia 24 marca 1988 r. ...) i w latach 1991-1999 podlegał 10 zmianom. Większość wprowadzonych zmian dotyczyła wydzielenia terenów zabudowy zagrodowej lub jednorodzinnej, a także terenów związanych z działalnością usługową i miała charakter punktowy (m.in. Uchwała Nr XVII/95/91 Rady Gminy w Piaskach..., Uchwała Nr XVII/128/95 Rady Miejskiej w Piaskach..., Uchwała III/20/98 Rady Miejskiej w Piaskach...). Ponadto, jedna z uchwalonych w 1996 roku zmian dotyczyła w całości ustalenia terenów przeznaczonych pod zalesienia (Uchwała Nr XXVI/193/96 Rady Miejskiej w Piaskach...).

W 1999 roku około 88% gminy Piaski przeznaczono pod tereny rolne⁷⁰ oraz lasy i tereny (semi)naturalne, a niespełna 7% ustalone zostało pod zabudowę zagrodową, jednorodziną i wielorodziną. Pozostałe funkcje, takie jak m.in. różne usługi, przemysł, składy czy infrastruktura techniczna⁷¹, a także wody powierzchniowe i tereny komunikacyjne, stanowiły uzupełnienie planowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej (zob. ryc. 60.). Zgodnie z ustaleniami planu, tereny rolne zostały wyłączone z możliwości lokalizowania nowej zabudowy. Wyjątek stanowiły istniejące na tych terenach siedliska rolne, gdzie dopuszczono rozbudowę. Zakaz powstawania nowej zabudowy dotyczył również terenów leśnych. Na terenie gminy, oprócz stawów rybnych, zaplanowany został

⁷⁰ Do terenów rolnych, zgodnie z przyjętą reklasyfikacją omówioną w rozdziale I, zaliczono zarówno uprawy polowe, jak również łąki oraz sady.

⁷¹ Funkcje te, zgodnie z przyjętą reklasyfikacją omówioną w rozdziale I, wchodzą w skład terenów aktywności gospodarczej.

także zbiornik retencyjny „Struża”. Zbiornik ten wyznaczony został na rzece Giełczwi, na południe od miejscowości Piaski.

Na terenie gminy zabudowa zagrodowa stanowiła główny typ dopuszczanej zabudowy. Zabudowa jednorodzinna, poza ośrodkiem gminnym, była rzadziej wyznaczana. W miejscowości Piaski ustalone zostały również tereny zabudowy wielorodzinnej. Na terenach zabudowy zagrodowej, jako funkcję uzupełniającą, wskazano usługi nieuciążliwe. Wydzielone tereny usługowe zaplanowane zostały w różnych ośrodkach na terenie gminy. Miejscowy plan ogólny nie tylko potwierdzał lokalizację szkół (m.in. w Majdanie Kawęczyńskim w zachodniej części gminy), ale również ustalał rozbudowę obiektów oświatowych w Brzezicach (północno-wschodnia część gminy) oraz w Piaskach. W ośrodku gminnym zaplanowane zostało także nowe przedszkole. W Majdanie Kozic Dolnych (południowo-zachodnia część gminy) potwierdzono natomiast lokalizację usług zdrowia, tj. Domu Opieki Społecznej, zaś nowe tereny pod tego rodzaju usługi – wiejski ośrodek zdrowia oraz dom opieki społecznej – wyznaczone zostały w Kawęczynie. Na terenie gminy zaplanowano również nowe usługi sportu (boiska), jak również potwierdzono istniejącą zieleń urządzoną oraz parki (m.in. park podworski w Kozicach Górnych czy ruiny zboru kalwińskiego w Piaskach).

Pierwsze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski zostało uchwalone w 2005 roku (Uchwała Nr XXII/172/2005 Rady Miejskiej w Piaskach ...). Zgodnie z jego ustaleniami, Piaski miały stanowić główny, wielofunkcyjny ośrodek gminny, a położone na południe od nich Gardzienice miały zyskać znaczenie regionalnego ośrodka kultury. W pozostałych miejscowościach wiejskich zaplanowano rozwój różnych terenów usługowych. Zakładano także rozwój systemu komunikacyjnego na terenie gminy, m.in. poprzez budowę obwodnicy Piask oraz realizację dwóch dróg ekspresowych – S-12 i S-17.

W odróżnieniu od miejscowego planu ogólnego, w studium gminnym ustalono znacznie więcej terenów zabudowy miejskiej (wzrost o ok. 8,5 p.p.). Z jednej strony zaplanowano rozwój ośrodka gminnego, z drugiej zaś – wyznaczono pasma zabudowy wzdłuż większości dróg publicznych (z wyjątkiem planowanych dróg ekspresowych). Wynikało to z zakładanego wówczas znacznego wzrostu liczby ludności zamieszkującej gminę w nadchodzących latach oraz uwzględnienia wniosków właścicieli gruntów. Widoczne było zwiększenie udziału terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, które zaplanowano przede wszystkim w takich ośrodkach jak m.in. Piaski, Wierchowiska

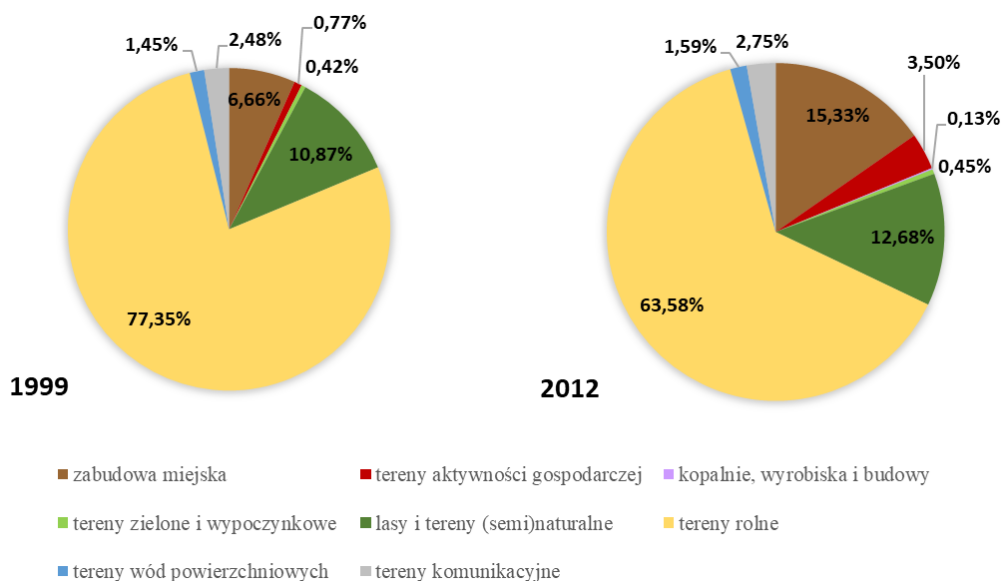
Drugie czy Bystrzejowice Pierwsze – ośrodków położonych w pobliżu rdzenia MOF (Lublina) i miasta Świdnik. W pozostałych ośrodkach wiejskich zakładano rozwój terenów zabudowy zagrodowej. SUIKZP ustalało również wskaźniki zagospodarowania terenu, takie jak intensywność zabudowy czy minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej. Wartości tych wskaźników zostały zróżnicowane zależnie od rodzaju zabudowy.

W SUIKZP z 2005 roku zostały również wyznaczone duże tereny aktywności gospodarczej (produkcyjno-składowe) na północ od obwodnicy Piask, których nie uwzględniał wcześniej plan ogólny. Nowe tereny produkcyjno-usługowe ustalono także w pobliżu planowanej drogi ekspresowej w rejonie Wierchowisk II. Zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miały stanowić odpowiedź na rosnące potrzeby ludności w zakresie prowadzenia działalności pozarolniczej. Ponadto, na terenie gminy zakładano rozwój funkcji turystycznych oraz letniskowych z uwagi na walory kulturowo-środowiskowe. Podobnie jak w miejscowym planie ogólnym, w SUIKZP wskazano również tereny, które przewidywane były do zalesienia. Dotyczyły one głównie obszarów położonych na najsłabszych glebach. Utrzymano także planowaną budowę zbiornika wodnego na rzece Giełczwi, który miał stanowić niejako impuls do rozwoju funkcji rekreacyjnych na terenie gminy.

Studium gminy Piaski do 2018 roku podlegało kilkunastu zmianom. Pierwsze z nich zostały uchwalone w 2010 roku (Uchwała Nr XXIX/263/2010 Rady Miejskiej w Piaskach..., Uchwała Nr XLII/292/2010 Rady Miejskiej w Piaskach...), kolejne dwie zmiany w 2011 roku (Uchwała Nr VI/25/2011 Rady Miejskiej w Piaskach..., Uchwała Nr VII/29/2011 Rady Miejskiej w Piaskach...) i jedna zmiana w 2012 roku (Uchwała Nr XX/137/2012 Rady Miejskiej w Piaskach...). Zmiany te miały charakter punktowy i dotyczyły przeznaczenia terenów głównie na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zabudowę zagrodową, czasem w połączeniu z terenami usług komercyjnych. Jedynie w Kawęczynie wskazano teren produkcji rolnej i składów. Na ryc. 60. przedstawiono zmiany w planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej gminy Piaski w 1999 i 2012 roku.

W 2013 roku przyjęto kolejne 4 zmiany SUIKZP gminy. Pierwsza z nich związana była z terenami eksploatacji surowców w Woli Piaseckiej (Uchwała Nr XXVII/195/2013 Rady Miejskiej w Piaskach...). Kolejne uchwalone zmiany ponownie dotyczyły w większości przeznaczenia poszczególnych terenów na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub zabudowę zagrodową (Uchwała Nr XXVII/197/2013 Rady Miejskiej

w Piaskach..., Uchwała Nr XXVII/199/2013 Rady Miejskiej w Piaskach..., Uchwała Nr XXVIII/207/2013 Rady Miejskiej w Piaskach...). Podobny zakres zmian widoczny był w 2014 roku (Uchwała Nr XXXIX/292/2014 Rady Miejskiej w Piaskach...). Kilka miesięcy później, oprócz zmian przeznaczenia terenów na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub zabudowę zagrodową, zaplanowano również tereny usługowe oraz tereny powierzchniowej eksploatacji surowców mineralnych (Uchwała Nr XLIV/329/2014 Rady Miejskiej w Piaskach...).



Ryc. 60. Kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Piaski w 1999 roku oraz w 2012 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski (1999) oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (2012).

Ważna zmiana miała miejsce w 2015 roku – sporządzono wówczas pierwszą elektroniczną wersję rysunku studium, co zwiększyło jego czytelność i przejrzystość. Wprowadzono także kolejne zmiany związane z terenami budowlanymi – zarówno na cele zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej (na terenie całej gminy), jak również terenami aktywności gospodarczej, których większe obszary ustalono w północno-zachodniej części gminy (Wierzchowiska II), jak również w pobliżu miejscowości Piaski (m.in. w Brzeziczkach i Kębłowie Starym). Zgodnie z nowymi uwarunkowaniami prawnymi przy wyznaczaniu nowych terenów inwestycyjnych uwzględniono bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (Uchwała Nr XVI/140/2015 Rady Miejskiej w Piaskach...).

1.4.2. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych

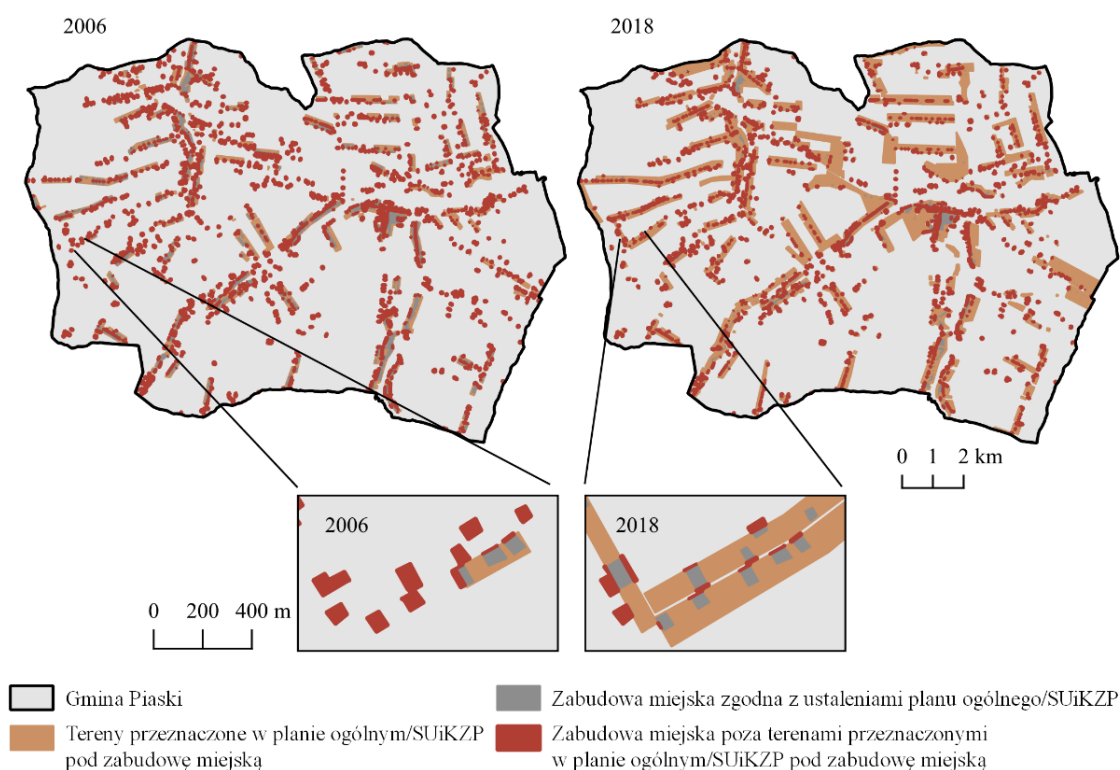
W 2006 roku poziom zgodności rzeczywistej struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą ustaloną w miejscowym planie ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski (1999) wynosił około 87%. Tak wysoki poziom zgodności związany był z innym charakterem prawnym planu w porównaniu do SUiKZP. Podobnie jak w przypadku wcześniej analizowanych gmin, widoczne było jednak zróżnicowanie w poziomie zgodności poszczególnych klas.

Zagospodarowanie terenów rolnych i leśnych było w większości zgodne ze strukturą wyznaczoną w planie ogólnym. W przypadku terenów rolnych około 94,5% było użytkowanych zgodnie z przeznaczeniem, a w przypadku terenów leśnych – około 88,8%. W przypadku pozostałych klas poziom zgodności kształtował się na niższym poziomie. Tereny zielone i wypoczynkowe zostały zagospodarowane zgodnie z przeznaczeniem w około 50%. Widoczne były rezerwy terenu m.in. pod planowane boiska, a część tych terenów zajęta była m.in. przez lasy i tereny (semi)naturalne oraz zabudowę, w tym tereny aktywności gospodarczej. Duże rezerwy terenów widoczne były również w przypadku wód powierzchniowych – około 62% terenów przeznaczonych pod zbiorniki wodne użytkowane było rolniczo (por. tab. 29.). Wynikało to z zaplanowanego w planie ogólnym zbiornika retencyjnego, który w 2006 roku nie został jeszcze zrealizowany. W przypadku terenów komunikacyjnych wysoki poziom niezgodności był częściowym efektem przesunięć na etapie wektoryzacji planu.

Poziom zgodności na terenach przeznaczonych pod zabudowę miejską wynosił w 2006 roku około 45%. Gmina posiadała wówczas rezerwy terenu pod zabudowę mieszkaniową – około 52% użytkowanych było wówczas rolniczo. Funkcje uzupełniające, tj. tereny aktywności gospodarczej, stanowiły natomiast niewielki odsetek (około 1%). Zabudowa miejska miała natomiast wysoki udział (niemal 20%) na terenach przeznaczonych pod obszary aktywności gospodarczej. Z jednej strony wynikało to z wielofunkcyjności niektórych obszarów, z drugiej zaś z niedokładności danych o pokryciu terenu⁷². Na terenach przeznaczonych na cele rolnicze zabudowa miejska stanowiła około 3%.

⁷² Niektóre zabudowania w bazie Urban Atlas zostały sklasyfikowane jako zabudowa miejska, mimo że pełnią one funkcje usługowe.

Po uchwaleniu pierwszego SUIKZP (2005) w 2012 roku poziom zgodności rzeczywistej struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą planowaną w nowym dokumencie gminnym zmniejszył się o około 10,5 p.p. W 2018 roku poziom ten utrzymywał się na zbliżonym poziomie do 2012 roku. Po wyznaczeniu w SUIKZP większej ilości terenów pod zabudowę mieszkaniową, poziom zgodności zabudowy miejskiej w 2018 roku zmniejszył się w stosunku do 2006 roku o około 15,5 p.p. (por. tab. 29.). Na ryc. 61 przedstawiono zabudowę miejską w 2006 i 2018 roku. Widoczne jest tu zwiększenie powierzchni planowanych terenów mieszkaniowych, które jednocześnie często stanowiły niejako potwierdzenie stanu istniejącego⁷³. W 2018 roku odnotowano bowiem niższy o około 1,2 p.p. (w porównaniu do 2006 roku) udział zabudowy miejskiej na obszarach wskazanych w SUIKZP jako tereny rolne, a użytkowanie terenów rolnych zgodnie z ich przeznaczeniem wzrosło o około 1,1 p.p.



Ryc. 61. Zabudowa miejska na terenie gminy Piaski, 2006-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski (1999), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski (2012) i danych Urban Atlas (2006, 2018).

⁷³ Tereny zabudowy mieszkaniowej mieszczące się na terenach określonych w planie ogólnym jako tereny rolne, po uchwaleniu SUIKZP zostały uwzględnione w nowych strefach zabudowy zagrodowej/mieszkaniowej.

Podobny spadek poziomu zgodności, jak w przypadku zabudowy miejskiej, miał miejsce na obszarach zaplanowanych jako tereny aktywności gospodarczej – poziom zgodności zmniejszył się tu o około 14,2 p.p. Było to efektem wspomnianego wcześniej wyznaczenia nowych, rozległych stref produkcyjnych. Analogicznie zaobserwowany spadek poziomu zgodności na terenach leśnych (o około 12,4 p.p.), a także na terenach zielonych i wypoczynkowych (o około 7,3 p.p.) związany był z planowanymi zalesieniami oraz wyznaczeniem nowych terenów sportowych w gminie. SUiKZP utrzymało planowaną budowę zbiornika retencyjnego, który do 2018 roku wciąż nie został jednak zrealizowany. Stąd też poziom zgodności na terenach wód powierzchniowych w analizowanym okresie nie uległ zmianie (por. tab. 29.). Szczegółowe zmiany w zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych gminy Piaski w latach 2006-2018 przedstawiono w tab. 29.

Tab. 29. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i miejscowego planu ogólnego zagospodarowania/SUiKZP gminy Piaski, 2006-2018

		URBAN ATLAS 2006								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
Plan ogólny 1999	M	45,08%	1,11%	0,12%	0,05%	52,07%	0,35%	1,21%	-	0,01%
	G	19,73%	24,02%	1,26%	0,59%	40,56%	11,36%	2,06%	-	0,42%
	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Z	3,26%	3,09%	-	50,13%	27,94%	11,36%	1,84%	-	2,39%
	R	3,18%	0,16%	0,13%	0,01%	94,51%	1,44%	0,46%	-	0,11%
	L	0,39%	0,01%	-	-	10,42%	88,80%	0,37%	-	0,00%
	K	14,11%	1,24%	0,52%	0,59%	62,79%	3,02%	17,72%	-	0,00%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	1,07%	0,03%	0,00%	0,03%	61,69%	1,79%	0,41%	0,00%	34,97%
		URBAN ATLAS 2012								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
SUiKZP 2005	M	29,13%	0,78%	0,46%	0,02%	67,61%	0,63%	1,37%	-	0,00%
	G	7,10%	8,37%	3,18%	0,37%	77,24%	1,56%	1,54%	-	0,65%
	B	0,09%	0,22%	45,16%	-	43,14%	-	1,29%	-	10,09%
	Z	5,14%	0,03%	0,54%	42,83%	36,84%	6,83%	3,50%	-	4,29%
	R	1,96%	0,19%	0,19%	0,00%	95,61%	1,59%	0,35%	-	0,10%
	L	0,45%	0,08%	0,08%	-	22,63%	76,41%	0,34%	-	-
	K	15,52%	0,90%	4,44%	0,50%	59,74%	3,95%	14,75%	-	0,19%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	2,65%	0,19%	0,01%	0,34%	59,50%	2,06%	0,63%	-	34,62%
		URBAN ATLAS 2018								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
SUiKZP 2012	M	29,54%	0,82%	0,25%	0,02%	67,15%	0,67%	1,55%	-	0,00%
	G	7,10%	9,79%	0,67%	0,36%	77,20%	1,54%	2,69%	-	0,64%
	B	0,09%	0,22%	45,70%	-	40,83%	-	1,29%	-	11,86%
	Z	5,14%	0,03%	0,63%	42,83%	36,21%	6,83%	4,04%	-	4,29%
	R	1,98%	0,18%	0,09%	0,00%	95,65%	1,59%	0,40%	0,02%	0,08%
	L	0,47%	0,08%	0,07%	-	22,60%	76,43%	0,34%	-	-
	K	15,09%	1,06%	0,49%	0,50%	60,30%	3,97%	18,40%	-	0,19%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	2,65%	0,19%	0,01%	0,34%	59,50%	2,06%	0,63%	-	34,62%

M – zabudowa miejska; G – tereny aktywności gospodarczej; B – kopalnie, wyrobiska i budowy; Z – tereny zielone i wypoczynkowe; R – tereny rolne; L – lasy i tereny (semi)naturalne; K – tereny komunikacyjne; P – tereny podmokłe; W – tereny wód powierzchniowych.

Kolor zielony: wzrost poziomu zgodności w obrębie poszczególnych klas; kolor pomarańczowy: spadek poziomu zgodności w obrębie poszczególnych; kolor szary: brak zmian.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski (1999), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski (2005, 2012) i danych Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

2. Polityka przestrzenna w miejskim obszarze funkcjonalnym Coimbrzy w latach 1990-2018

2.1. Gmina–rdzeń (typ A): Coimbra

2.1.1. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w świetle dokumentów planistycznych

W efekcie wprowadzonych w 1982 roku zmian w ustawodawstwie (zob. Rozdział IV), dopiero 23 listopada 1993 roku został zatwierdzony, a następnie ratyfikowany uchwałą Rady Ministrów (Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/94...), pierwszy plan ogólny gminy Coimbra. Plan ten dzielił gminę na dwa główne obszary – miasto Coimbrę oraz tereny położone poza miastem – gdzie zaplanowano m.in. obszary mieszkaniowe, tereny tzw. rezerwy mieszkaniowej⁷⁴, tereny użyteczności publicznej, strefy przemysłowe, tereny rolne, tereny leśne i obszary turystyczne.

W granicach miasta wskazano obszary mieszkaniowe, obszary centralne, strefy przemysłowe, strefy zieleni, tereny użyteczności publicznej oraz obszary turystyczne. Za strefy centralne uznano tzw. Dolne Miasto (*Baixa*) oraz tereny nad brzegami Mondego. Strefy te przeznaczone były głównie na działalność usługową, zachowując również funkcje mieszkaniowe. Zgodnie z ustaleniami planu, na terenach przeznaczonych pod zieleni publiczną dopuszczono przede wszystkim funkcję rekreacyjno-wypoczynkową, z uwzględnieniem infrastruktury sportowej, handlowej i turystycznej. Zielone strefy ochronne – zarówno przestrzenie publiczne jak i prywatne – miały służyć stabilności biofizycznej obszaru. Na terenach turystycznych możliwa była natomiast m.in. lokalizacja obiektów hotelowych.

W kolejnych latach plan ten był czterokrotnie zmieniany. Pierwsza zmiana wprowadzona została 14 stycznia 1997 roku (Resolução do Conselho de Ministros

⁷⁴ Tereny rezerwy mieszkaniowej w przyszłości mogą zostać przeznaczone pod tereny mieszkaniowe, ale obecnie nie posiadają odpowiedniego wyposażenia w infrastrukturę, a ich urbanizacja w okresie obowiązywania tego planu ogólnego jest nieuzasadniona.

n.º 62/97...). Polegała ona na sklasyfikowaniu jako strefy użyteczności publicznej wcześniejszej strefy przemysłowej⁷⁵. Zmiana ta wynikała z potrzeby budowy szkoły w Pedrulha (północnej części miasta). Połowa obszaru gminy zaplanowana została wówczas jako lasy i tereny (semi)naturalne, a około 28% wskazane zostało jako tereny rolne. Udział zabudowy miejskiej w planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wynosił około 16%⁷⁶.

Druga zmiana planu ogólnego została uchwalona w 2010 roku (Aviso n.º 6562/2010...). Czytelność planu pozwoliła na odtworzenie planowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej dla całej gminy. Około 19% obszaru gminy zostało przeznaczone pod tereny mieszkalne, a tereny aktywności gospodarczej⁷⁷ miały zajmować około 3,8% (ryc. 62.). W granicach miasta plan utrzymywał obszary mieszkaniowe zlokalizowane na obu brzegach rzeki Mondego, wskazując również nowe tereny pod rozwój tej funkcji. Uzupełnienie terenów mieszkaniowych stanowiły strefy związane z obiektami użyteczności publicznej, w tym m.in. szkoły. W północno-wschodniej części miasta PDM rozstrzygał o lokalizacji usług zdrowia (szpitali). W przestrzeni miasta wyróżniały się również istniejące kampusy uniwersyteckie, m.in. kampusy Uniwersytetu (*Universidade de Coimbra*) i Politechniki (*Politécnico de Coimbra*). Zielone strefy ochronne, w dużej mierze związane z REN, tworzyły natomiast pierścień wokół miasta. Północne obrzeża miasta (Pedrulha) przeznaczone zostały natomiast pod rozwój przemysłu.

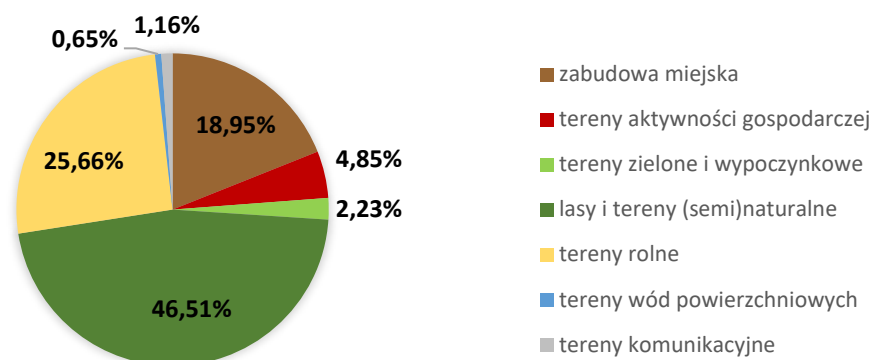
W północnej i południowej części gminy tereny mieszkaniowe zlokalizowane zostały w dość równomiernie rozłożonych miejscowościach. Na wschód od miasta, wzdłuż rzeki Mondego, PDM ustalił duże tereny rolne, zaś zachodnia część gminy przewidywana była głównie pod tereny leśne. Duże rezerwy przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową zaplanowano w kierunku północno-wschodnim od miasta rdzeniowego (okolice Lordemão i Eiras). Mniejsze rezerwy przewidziano natomiast w miejscowości São Silvestre, gdzie zaplanowano również oddzielne tereny pod obiekty użyteczności publicznej (szkołę).

⁷⁵ Czytelność rysunku tego planu dla terenów położonych poza miastem pozwoliła już na odtworzenie ówczesnego podziału na poszczególne strefy, jednak wciąż utrudniona była identyfikacja klasyfikacji terenów w granicach miasta – rdzenia. Dopiero druga zmiana PDM, zatwierdzona w 2010 roku, pozwoliła na odczytanie rozmieszczenia poszczególnych stref miejskich.

⁷⁶ Należy przy tym pamiętać, że czytelność planu nie pozwoliła na odtworzenie struktury funkcjonalno-przestrzennej na terenie miasta Coimbra. Udział zabudowy miejskiej nie uwzględniał zatem samego rdzenia MOF.

⁷⁷ Do terenów aktywności gospodarczej, zgodnie z reklasyfikacją omówioną w rozdziale I, zaliczono tereny centralne, tereny obiektów użyteczności publicznej, tereny turystyczne oraz tereny przemysłowe.

Ponadto na północy oraz w południowo-zachodniej części gminy rozmieszczone zostały duże strefy przemysłowe.



Ryc. 62. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Coimbra w 2010 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Plano Diretor Municipal de Coimbra (2010).

W kolejnym roku (2011) zatwierdzono trzecią zmianę planu ogólnego gminy Coimbra (Aviso n.º 8252/2011...), wynikającą z uchwalenia planu szczegółowego dla terenów sportowych Taveiro. Ostatnia, czwarta zmiana pierwszej wersji PDM miała miejsce w 2012 roku (Aviso n.º 10548/2012...). Wskazano wówczas m.in. granice planu szczegółowego obejmującego park technologiczny. W 2014 roku przyjęto natomiast pierwszą rewizję planu ogólnego Coimbrzy (Aviso n.º 7635/2014...). Dokonano wówczas korekty granic niektórych stref oraz klasyfikacji gruntów na tereny miejskie i wiejskie. Na terenach wiejskich wydzielono obszary rolne, leśne, przeznaczone do eksploatacji zasobów geologicznych, naturalne, kulturowe, użyteczności publicznej i innej infrastruktury oraz aglomeracje wiejskie. Tereny miejskie podzielono na tereny zurbanizowane i przeznaczone do urbanizacji. W ramach tych dwóch kategorii możliwe było ustalenie terenów mieszkaniowych i terenów aktywności ekonomicznej. Ponadto plan rozstrzygał o obszarach centralnych, terenach zieleni, turystyki, usług publicznych i infrastruktury. W każdej strefie ustalono przeznaczenie dominujące oraz ewentualne funkcje uzupełniające: na przykład na terenach aglomeracji wiejskich, oprócz funkcji mieszkaniowej, dopuszczone zostały różne usługi, w tym m.in. obiekty użyteczności publicznej i handel.

Ustalone w 2014 roku funkcje terenów były bardziej szczegółowe w porównaniu do pierwszej wersji PDM. Doprecyzowano na przykład poszczególne funkcje terenów użyteczności publicznej i innej infrastruktury, wskazując, które obszary przeznaczone są pod szpitale, które pod tereny logistyczne, a na których funkcjonować będzie lotnisko. Wyszczególniono również obszar eksploatacji zasobów geologicznych, zlokalizowany w północno-wschodniej części gminy. Wskazano także granice obszaru chronionego, w tym

rezerwatu przyrody *Paul de Arzila*, położonego na południowo-zachodniej granicy gminy. Szczegółowe zasady zagospodarowania dla tego obszaru ustalone zostały w odrębnych dokumentach. Pierwsza zmiana planu ogólnego z 2014 roku miała miejsce w 2017 roku (Aviso n.º 8289/2017...). Wynikała ona z potrzeby transpozycji ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego rezerwatu przyrody *Paul de Arzila* oraz przepisów zewnętrznych. Nie wprowadzała ona, jednakże, zmian w lokalizacji poszczególnych stref.

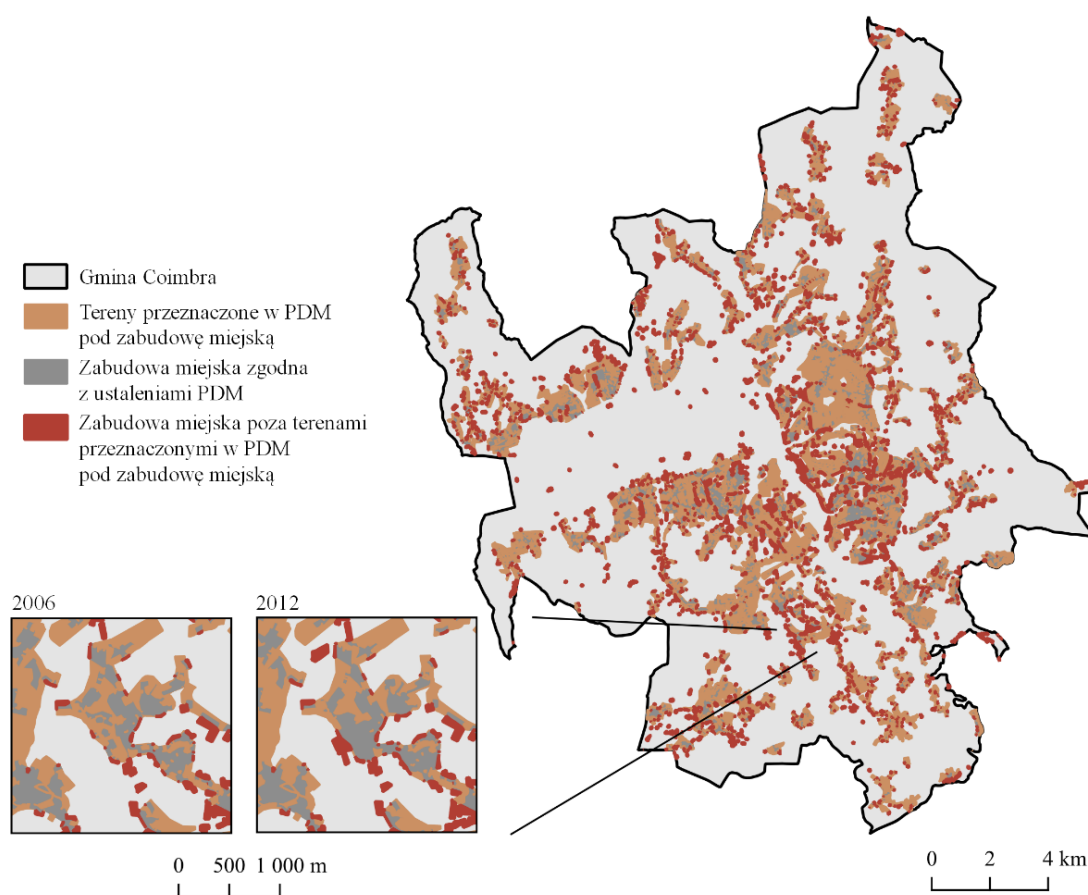
2.1.2. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych

W latach 2006-2018 zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w planie ogólnym gminy Coimbra utrzymywała się na zbliżonym poziomie. W 2006 roku wynosiła ona około 70%, w 2012 roku 68% a w 2018 roku 69%. Należy przy tym pamiętać, że analiza zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej z 2006 roku nie uwzględniła samego miasta Coimbra, skąd może wynikać większy poziom zgodności z planem ogólnym z 1997 roku. W 2006 roku największy poziom zgodności wykazywały tereny wód powierzchniowych i tereny komunikacyjne (powyżej 80%). Równie wysoki odsetek odnotowano dla lasów i terenów (semi)naturalnych (około 80%) oraz terenów rolnych (około 76%). W obydwu tych przypadkach około 17,5% tych terenów użytkowanych było rolniczo lub zajmowanych było przez obszary leśne. Niewielki odsetek terenów przeznaczonych pod tereny rolne lub lasy i tereny (semi)naturalne został zabudowany (tab. 30.).

Zgodność na terenach przeznaczonych pod zabudowę miejską (poza obszarem miasta) w 2006 roku wynosiła około 42%. Widoczne były wówczas duże rezerwy mieszkaniowe – około 33,5% tych terenów wykorzystywane było rolniczo, a niemal 15% zajmowały lasy i tereny (semi)naturalne. Na terenach przeznaczonych pod zabudowę miejską pojawiały się również funkcje uzupełniające, tj. tereny komunikacyjne, tereny aktywności gospodarczej oraz tereny zielone i wypoczynkowe, zajmując łącznie około 8% (tab. 30.).

Dla 2012 roku możliwe było już przeprowadzenie analizy zgodności dla całej gminy Coimbra. Z wyjątkiem terenów rolnych widoczna była wówczas większa zgodność ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną wyznaczoną w planie ogólnym aniżeli w 1997 roku. Niezmiennie największą zgodność wykazywały tereny wód powierzchniowych, tereny komunikacyjne, lasy i tereny (semi)naturalne oraz tereny rolne.

Blisko połowa terenów przeznaczonych pod zabudowę miejską użytkowana była zgodnie z główną funkcją ustaloną w planie ogólnym, a niemal 12% tych terenów zajmowały funkcje uzupełniające. Wyznaczona w planie ogólnym zabudowa mieszkaniowa w 2012 roku na obszarze całej gminy Coimbra użytkowana była rolniczo w około 24%, a lasy i tereny (semi)naturalne zajmowały około 16% tych terenów. Ryc. 63. przedstawia tereny przeznaczone pod zabudowę miejską w planie ogólnym gminy z 1997 roku i miasta Coimbrzy z 2010 roku wraz z zabudową miejską, która widoczna była w 2012 roku poza terenami przeznaczonymi w PDM. Zgodność ta kształtowała się wówczas na poziomie około 47% (tab. 30.). Pomimo dużych rezerw terenu pod zabudowę mieszkaniową wskazanych w 2010 roku w mieście Coimbra, widoczne było jednocześnie uzupełnianie zabudowy w pozostałej części gminy.



Ryc. 63. Zabudowa miejska na terenie gminy Coimbra, 2012

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Plano Diretor Municipal de Coimbra (1997, 2010) i danych Urban Atlas 2006, 2012.

Duża część obszarów zabudowy miejskiej niezgodnych z planem ogólnym znajdowała się na terenach przeznaczonych pod tereny zielone i wypoczynkowe (około 13%). Zabudowa miejska, która widoczna była na obszarach przeznaczonych w PDM pod

tereny rolne, była najczęściej związana z rolnictwem. Sytuacje takie zostały jednak dopuszczone w szczegółowych ustaleniach planu ogólnego. W przypadku miasta Coimbra duża część istniejących terenów zabudowy miejskiej widoczna była na zaplanowanych terenach centralnych (C2), gdzie zgodnie z planem ogólnym rozwijać powinny się głównie funkcje usługowe, przy jednoczesnym zachowaniu zabudowy mieszkaniowej. Niezgodność ta jest zatem efektem zamierzonej wielofunkcyjności tego obszaru.

W 2018 roku, po pierwszej rewizji planu ogólnego gminy, zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej uległa niewielkiej zmianie w stosunku do 2012 roku. Większe różnice widoczne były jednak na poziomie poszczególnych klas (por. tab. 30). Korekta granic zabudowy miejskiej i jej uzupełnianie oraz wzrost jej znaczenia w strefach centralnych skutkowały wzrostem zgodności o nieco ponad 1 p.p. Jednocześnie widoczny był spadek udziału zabudowy miejskiej na terenach przeznaczonych pod tereny zielone i wypoczynkowe o niemal 8 p.p., co wynikało ze wspomnianej wcześniej korekty granic zabudowy miejskiej. Pomimo powiększonej powierzchni obszarów przeznaczonych pod tereny aktywności gospodarczej, zgodność na tych terenach wzrosła o około 2 p.p.

Nieziennie widoczna była wielofunkcyjność terenów przeznaczonych pod zabudowę miejską, gdzie około 5% zajmowały tereny aktywności gospodarczej, a blisko 3% tereny zielone i wypoczynkowe. Wciąż około 0,5% powierzchni zabudowy miejskiej stanowiły tereny budowlane, co stanowiło niewielki spadek w porównaniu do 2012 roku. W tab. 30 przedstawiono zmiany w poziomie zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej z ustaleniami planu ogólnego i jego zmian oraz rewizji w latach 2006-2018.

Tab. 30. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i ustaleń planu ogólnego gminy Coimbra, 2006-2018

		URBAN ATLAS 2006								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 1997	M	42,21%	2,87%	1,02%	1,13%	33,50%	14,91%	4,34%	-	0,01%
	G	2,38%	17,65%	11,80%	1,24%	35,65%	26,61%	4,61%	-	0,06%
	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Z	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	R	2,44%	1,28%	0,47%	0,14%	76,19%	17,47%	1,31%	0,09%	0,61%
	L	1,20%	0,20%	0,46%	0,04%	17,45%	79,68%	0,55%	0,36%	0,07%
	K	1,91%	0,18%	0,23%	0,00%	6,89%	6,94%	83,82%	-	0,03%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	-	-	0,04%	-	9,57%	1,78%	0,27%	-	88,34%
		URBAN ATLAS 2012								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 2018	M	47,09%	3,96%	0,65%	2,44%	24,32%	16,11%	5,42%	-	0,01%
	G	6,10%	27,26%	8,95%	4,38%	17,59%	29,56%	5,94%	-	0,22%
	B	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Z	13,36%	7,87%	1,56%	15,26%	24,44%	30,26%	6,78%	-	0,47%

	R	2,80%	1,79%	0,21%	0,17%	68,37%	24,37%	1,59%	0,09%	0,61%
	L	1,35%	0,43%	0,51%	0,04%	13,74%	82,72%	0,77%	0,36%	0,10%
	K	2,65%	0,46%	0,21%	0,29%	4,81%	6,32%	85,18%	0,00%	0,07%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	0,04%	0,01%	-	0,05%	4,74%	3,38%	0,24%	-	91,54%
URBAN ATLAS 2018										
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 2014	M	48,18%	5,03%	0,51%	2,61%	23,21%	14,44%	6,01%	-	0,00%
	G	3,14%	29,29%	4,47%	3,50%	19,92%	36,19%	3,49%	-	0,00%
	B	-	1,66%	78,69%	-	2,09%	17,07%	0,49%	-	-
	Z	5,73%	4,63%	0,50%	14,07%	29,34%	40,03%	5,07%	-	0,63%
	R	2,79%	1,43%	0,10%	0,29%	73,78%	19,38%	1,49%	0,16%	0,57%
	L	0,68%	0,24%	0,31%	0,07%	11,83%	86,03%	0,79%	-	0,05%
	K	1,12%	0,43%	0,16%	0,27%	8,40%	11,63%	77,92%	-	0,08%
	P	-	-	-	-	29,28%	11,56%	-	54,57%	4,59%
	W	0,28%	0,02%	0,01%	0,04%	7,39%	4,79%	0,19%	-	87,29%

M – zabudowa miejska; G – tereny aktywności gospodarczej; B – kopalnie, wyrobiska i budowy; Z – tereny zielone i wypoczynkowe; R – tereny rolne; L – lasy i tereny (semi)naturalne; K – tereny komunikacyjne; P – tereny podmokłe; W – tereny wód powierzchniowych.

Kolor zielony: wzrost poziomu zgodności w obrębie poszczególnych klas; kolor pomarańczowy: spadek poziomu zgodności w obrębie poszczególnych; kolor szary: brak zmian.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Plano Diretor Municipal de Coimbra (1997, 2010, 2014) i danych Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

2.2. Gmina rozwijająca się, o małej dynamice planistycznej (typ B): Condeixa-a-Vova

2.2.1. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w świetle dokumentów planistycznych

Pierwszy plan ogólny gminy Condeixa-a-Nova został zatwierdzony 11 października 1993 roku i ratyfikowany uchwałą Rady Ministrów nr 24/94 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/94...). W planie tym wyznaczono tereny zurbanizowane i przeznaczone do urbanizacji, kompleks muzealny *Conimbriga*, obiekty użyteczności publicznej, tereny zieleni ochronnej, tereny przemysłowe, tereny przemysłu wydobywczego, tereny rolne, tereny leśne, tereny naturalne (ochrona przyrody), drogi oraz gazociąg. W planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej zabudowa miejska⁷⁸ miała zajmować około 11,2% obszaru gminy, a tereny aktywności gospodarczej⁷⁹ około 1,4%.

Główne kierunki rozwoju przestrzennego zaplanowano wokół miejscowości gminnej, tj. Condeixy-a-Novej. Przewidywano tam zarówno rozwój funkcji mieszkaniowej i usługowej, uwzględniając również zapewnienie mieszkańcom terenów zielonych i wypoczynkowych. W kierunku północno-zachodnim od głównego ośrodka miejskiego widoczne było również skupienie planowanych terenów przemysłowych. Jako tereny

⁷⁸ W planie ogólnym oznaczona jako tereny zurbanizowane i przeznaczone do urbanizacji.

⁷⁹ Zgodnie z omówioną w rozdziale I reklasyfikacją, do terenów aktywności gospodarczej zaliczono obiekty użyteczności publicznej oraz tereny przemysłowe.

zurbanizowane i przeznaczone do urbanizacji wskazano także inne ośrodki położone na terenie gminnym, w tym m.in. Anobra, Bruscos/Vila Seca, Campizes, Ega, Sebal Grande oraz Zambujal. W ośrodkach tych nie ustalono, jako oddzielnej strefy, terenów związanych z obiektami użyteczności publicznej czy też terenów zieleni. Tereny te – o znaczeniu lokalnym – zostały bowiem włączone do terenów mieszkaniowych.

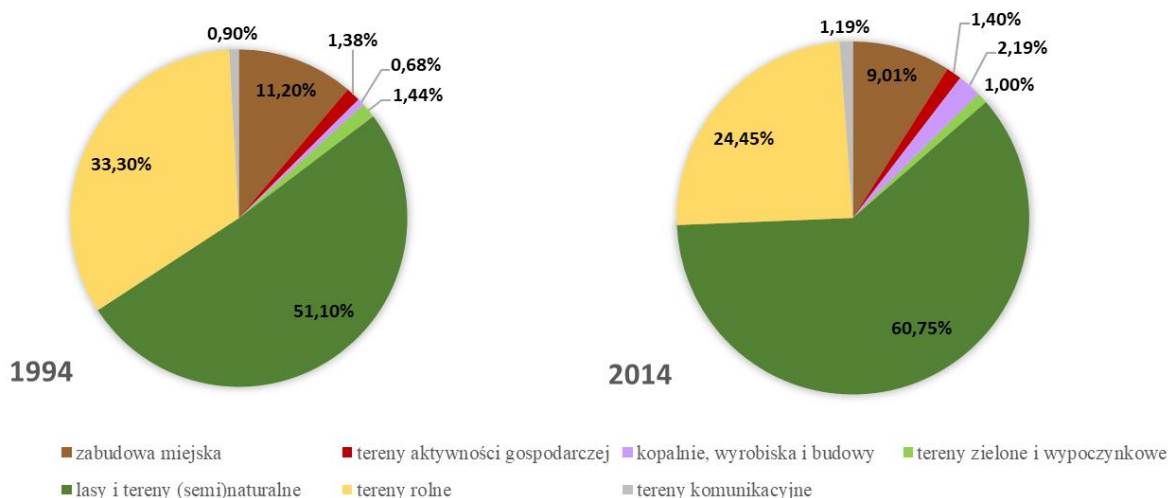
Duża część gminy (około 84%), zgodnie z ustaleniami planu ogólnego z 1994 roku, miała zachować charakter rolniczo-leśny. Większe tereny rolne zostały wyznaczone w zachodniej i północno-zachodniej, a kompleksy leśne w południowo-zachodniej i południowej części gminy. Wschodnie tereny miały stanowić większą mozaikę rolno-leśną. Jedyne tereny przemysłu wydobywczego wyznaczone zostały w południowej części gminy, na terenie kamieniołomu.

Plan ten, w odróżnieniu od planu ogólnego rdzenia MOF Coimbry, w latach 1990-2018 nie podlegał zmianom, a w 2015 roku przyjęto jego pierwszą rewizję (Aviso n.º 11025/2015...), co wynikało m.in. z potrzeby dostosowania planu do nowych ram prawnych. Rewizja ta wprowadziła podział gruntów na tereny miejskie i wiejskie oraz uwzględniała nowe, planowane inwestycje. Skoordynowano kierunki rozwoju gminy z planami gmin sąsiednich. Zweryfikowano także granice terenów miejskich, uwzględniając ówczesny stan zagospodarowania gminy, a tam, gdzie uzasadnione, wyznaczono nowe tereny zieleni czy też usług publicznych. Zmniejszeniu o około 2,2 p.p. w porównaniu do ustaleń planu ogólnego z 1994 roku uległ zatem udział zabudowy miejskiej w planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej gminy. Rolnictwo przewidywano wówczas głównie na terenach zalewowych, a udział wyznaczonych terenów rolnych zmniejszył się o około 8.9 p.p. Istotne znaczenie miały również tereny leśne i ochrona przyrody, zwłaszcza na terenach rezerwatu przyrody *Paul de Arzila*, położonego w północno-zachodniej części gminy oraz sieci Natura 2000. Planowany udział lasów i terenów (semi)naturalnych⁸⁰ wzrósł w porównaniu do 1994 roku o około 9,6 p.p. Na ryc. 64. przedstawiono planowaną strukturę funkcjonalno-przestrzenną w 1994 i 2014 roku.

Wyznaczone w planie ogólnym grunty wiejskie zawierały następujące funkcje terenów: rolne, wielofunkcyjne obszary rolnicze i leśne, leśne obszary produkcyjne, tereny naturalne oraz tereny zasobów geologicznych. Do gruntów miejskich zaliczono natomiast

⁸⁰ Należy przy tym podkreślić, że plan ogólny z 2015 roku wyznaczył strefę wielofunkcyjnych obszarów rolniczych i leśnych, które zgodnie z omówioną w rozdziale I reklasyfikacją zostały włączone do lasów i terenów (semi)naturalnych.

tereny centralne, mieszkaniowe, aktywności gospodarczej, użytku specjalnego oraz zieleni. Uwzględniono również istniejącą oraz planowaną sieć drogową i kolejową.



Ryc. 64. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Condeixa-a-Nova w 1994 oraz 2014 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Plano Diretor Municipal de Condeixa-a-Nova* (1994, 2010).

Tereny rolne obejmowały zarówno obszary włączone do Krajowej Rezerwy Rolnej (RAN) (mieszczące się na całym terytorium gminy), jak również te, które położone były w pobliżu terenów miejskich (głównie w zachodniej i północno-zachodniej części gminy). Wielofunkcyjne obszary rolnicze i leśne zostały wskazane natomiast we wschodniej i południowej części gminy, zaś leśne obszary produkcyjne – w zachodniej i północno-zachodniej. Tereny zasobów geologicznych, w odróżnieniu od pierwszej wersji PDM, zostały wyznaczone nie tylko na terenie wspomnianego wcześniej kamieniołomu, ale ustalone zostały również w północnej i południowo-wschodniej części gminy. Tereny naturalne zostały podzielone na dwa rodzaje. Do terenów naturalnych typu I włączono zarówno część rezerwatu przyrody *Paul de Arzila*, jak i położone na południu obszary o znaczeniu geologicznym (formacje krasowe). Typ II obejmował natomiast cenne przyrodniczo i krajobrazowe obszary, w tym m.in. lasy dębowe i roślinność wapienną.

Tereny centralne wyznaczono wyłącznie w miejscowości gminnej, tj. Condeixy-a-Novej, obejmując m.in. jej historyczne centrum, w tym pałac Sás czy Figueiredos. Na obszarze tym możliwa była przede wszystkim lokalizacja funkcji usługowej, w tym obiektów użyteczności publicznej, mieszkaniowej, a także terenów zieleni. Nowe zabudowania musiały uwzględniać istniejące na tym obszarze cechy morfologiczne

i wkomponowywać się w tkankę miejską. Określono m.in. wysokość budynków oraz ich maksymalną głębokość.

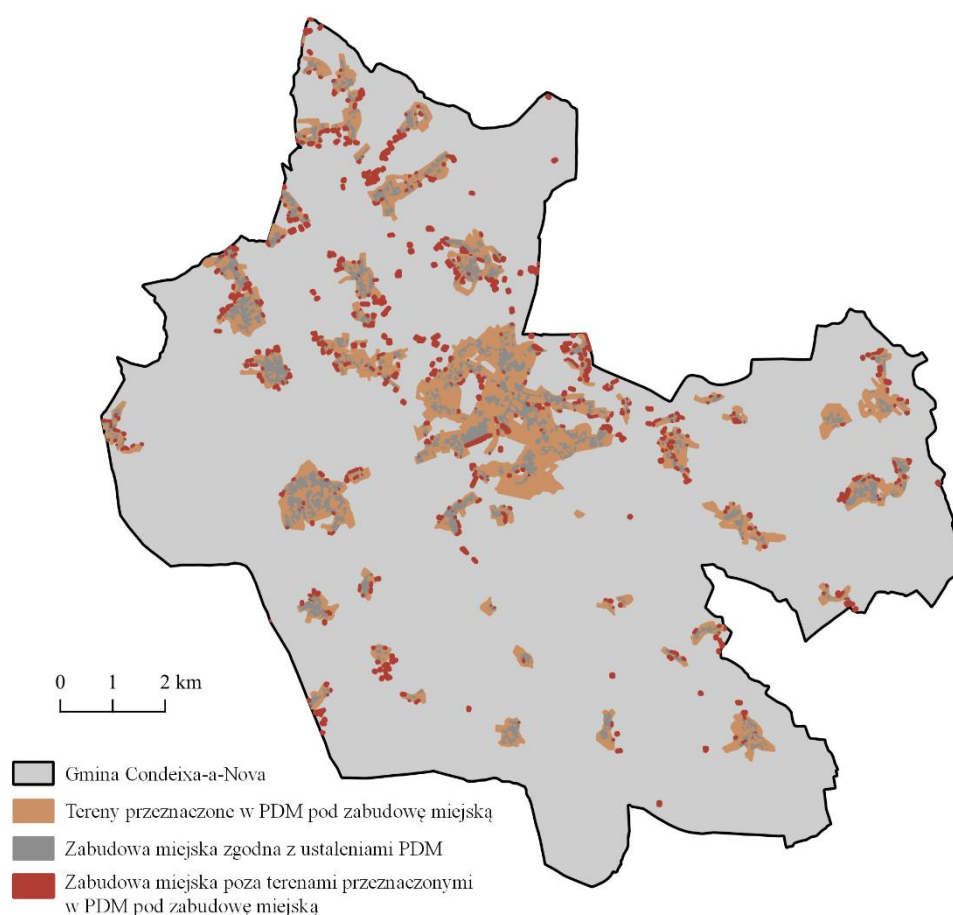
Tereny mieszkaniowe zostały podzielone na trzy typy. Pierwszy z nich zakładał tereny o największej gęstości zabudowy i ludności. Wyznaczono go wyłącznie w Condeixy-a-Novej. Typ II znajdował się na obrzeżach miasta oraz w Eira Pedrinha i charakteryzować się miał mniejszą gęstością. Typ III, o najmniejszym zagęszczeniu ludności, poza obrzeżami Condeixy-a-Novej i Eira Pedrinha, obejmował również pozostałe miejscowości na terenie gminy. Na terenach tych, poza funkcją mieszkaniową, możliwe było również prowadzenie działalności usługowej (w tym również turystycznej) lokalizacja obiektów użyteczności publicznej i terenów zieleni. Z wyjątkiem typu I, dopuszczono również prowadzenie działalności hodowlanej, co związane jest m.in. z otoczeniem tych obszarów terenami rolnymi. Analogiczna klasyfikacja terenów została uwzględniona w planowanych terenach mieszkaniowych.

Tereny użytku specjalnego dotyczyły usług publicznych, w tym m.in. zdrowia, edukacji, kultury i bezpieczeństwa publicznego, a także sportu i rekreacji. Dopuszczono również – jako funkcje uzupełniające – tereny zielone i obiekty handlowe. W odróżnieniu od planu ogólnego z 1994 roku, tereny te zaplanowane zostały nie tylko w głównym ośrodku miejskim, ale również w mniejszych miejscowościach. Tereny zieleni zostały podzielone na tereny wypoczynku i rekreacji – zlokalizowane w północno-wschodniej części głównego miasta i w ośrodku Ega – oraz tereny pełniące funkcję ochronną, rozmieszczone w różnych miejscowościach.

Tereny aktywności ekonomicznej, podobnie jak w pierwszej wersji planu ogólnego, wyznaczono w kierunku północno-zachodnim od głównego ośrodka miejskiego, gdzie mieści się strefa przemysłowa (port. *Zona Industrial de Condeixa-a-Nova*) oraz w pobliżu kamieniołomu. W obu przypadkach planowany jest również rozwój tych terenów. Mniejszy teren aktywności ekonomicznej wyznaczono także na północy gminy, na obrzeżach miejscowości Avenal. W strefach tych możliwa była lokalizacja zarówno zakładów przemysłowych i magazynów, jak również działalności biznesowej, obiektów związanych z gospodarką odpadami, usług oraz terenów zieleni.

2.2.2. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych

W 2006 roku struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Condeixa-a-Nova była zgodna z ustaleniami planu ogólnego uchwalonego w 1994 roku w około 60%. Analiza zgodności dla poszczególnych klas wykazała, że największą zgodnością charakteryzowały się tereny komunikacyjne (około 89%) i tereny rolne (około 74%). W przypadku terenów przeznaczonych pod rolnictwo, około 24% zajmowanych było wówczas przez lasy i tereny (semi)naturalne. Widoczne było również zabudowywanie tych terenów, przy czym odsetek ten był niewielki. Lasy i tereny (semi)naturalne także wykazywały dość wysoką (około 59%) zgodność z kierunkami rozwoju gminy. Ponadto około 40% tych terenów wykorzystywana była rolniczo, a zabudowania miejskie i związane z aktywnością gospodarczą stanowiły rzadkość na tych obszarach (por. tab. 31). Ryc. 65. przedstawia zgodność istniejącej w 2006 roku zabudowy miejskiej z terenami przeznaczonymi pod tę funkcję w planie ogólnym gminy z 1994 roku. Zgodność ta kształtowała się wówczas na poziomie około 38%.



Ryc. 65. Zabudowa miejska na terenie gminy Condeixa-a-Nova, 2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Plano Diretor Municipal de Condeixa-a-Nova (1994) i danych Urban Atlas 2006.

Zgodnie z ustaleniami PDM 1994, na terenach zurbanizowanych i przeznaczonych do urbanizacji dopuszczone było lokalizowanie również funkcji usługowych i terenów zieleni, co znalazło odzwierciedlenie w rzeczywistym zagospodarowaniu. Funkcje te widoczne były na około 5% terenów zaklasyfikowanych jako zabudowa miejska. Ponadto dużo terenów miejskich nie zostało jeszcze wówczas zagospodarowanych i wykorzystywane były jako tereny rolne (około 40%). Duży odsetek stanowiły także lasy i tereny (semi)naturalne. Podobnie sytuacja wyglądała na terenach aktywności gospodarczej. Najmniejszą zgodnością, nie sięgającą nawet 1%, charakteryzowały się tereny zielone i wypoczynkowe. Zdecydowana większość tych terenów użytkowana była rolniczo, ale około 5,5% zajmowane była przez zabudowę miejską i tereny aktywności gospodarczej. Co więcej, na niemal 1% tych obszarów znajdowały się kopalnie, wyrobiska i budowy (tab. 31).

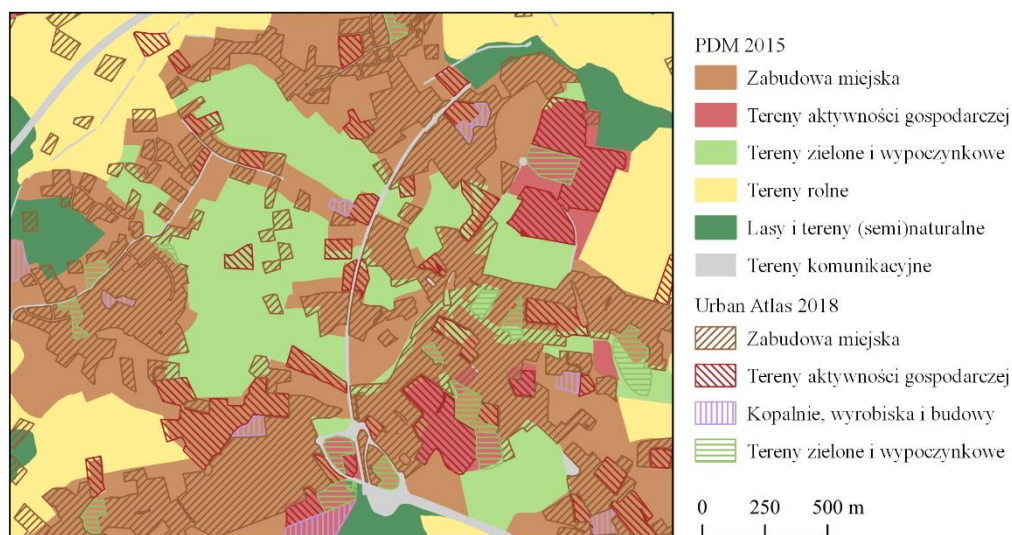
W 2012 roku zgodność dla większości klas uległa poprawie. Wyjątek stanowiły tereny rolne, gdzie zgodność zmalała o około 13 p.p. Wcześniejsze budowy zostały zakończone, uzupełniając tym samym zabudowę miejską, której poziom zgodności w 2012 roku wynosił około 40%. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku terenów aktywności gospodarczej, dla których zgodność wynosiła około 23%. Zmniejszyła się zatem o niemal 6 p.p. rezerwa terenów przeznaczonych pod zabudowę (por. tab. 31).

Niezmiennie najmniejszą zgodnością charakteryzowały się tereny zielone i wypoczynkowe, choć i tu odnotowano wzrost zgodności (do 1,2%). Ponadto, na terenie miasta Condeixa-a-Nova oraz w Ega pojawiły się nowe obszary zieleni jako funkcja uzupełniająca na terenach miejskich. Widoczny był także niewielki rozwój terenów aktywności gospodarczej. Na niemal niezmiennym poziomie utrzymywał się poziom zgodności na ustalonych w planie terenach komunikacyjnych, co wskazuje na brak realizacji założeń planu ogólnego w zakresie rozwoju infrastruktury komunikacyjnej.

W 2018 roku widoczny był wzrost zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w planie ogólnym o 15 p.p. w porównaniu do 2006 roku (około 4 p.p. w odniesieniu do 2012 roku). Największą zgodność wykazywały lasy i tereny (semi)naturalne (około 82%) oraz tereny rolne (około 74%). Niezmiennie duża część terenów przeznaczonych na tereny rolne zajęta była przez lasy i tereny (semi)naturalne. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku planowanych terenów leśnych: tereny przeznaczone na lasy i tereny (semi)naturalne wykorzystywane były jako tereny rolne. Widoczne było również lokalizowanie na tych terenach zabudowy miejskiej, chociaż

odsetek takich obszarów nie był wysoki. Zgoła odmiennie wyglądała sytuacja na terenach zurbanizowanych. Największą zgodnością charakteryzowały się tereny zabudowy miejskiej (około 51%), zaś najmniejszą tereny zielone i wypoczynkowe (około 3%).

Chociaż wydawać by się mogło, że struktura funkcjonalno-przestrzenna w ośrodkach miejskich na terenie gminy nie jest w pełni zgodna z ustaleniami planu ogólnego, to należy jednak pamiętać, że na terenach zurbanizowanych, poza wiodącą funkcją, jak np. zabudowa mieszkaniowa, dopuszczone zostały inne, uzupełniające funkcje, w tym np. usługi i tereny zieleni. Zgodność ta została zatem zachowana. Zauważalne jest jednak również zabudowywanie terenów przeznaczonych pod tereny zielone i wypoczynkowe. Ryc. 66 przedstawia zgodność wybranych elementów struktury funkcjonalno-przestrzennej z kierunkami rozwoju zawartymi w planie ogólnym na terenie głównego ośrodka miejskiego.



Ryc. 66. Funkcje uzupełniające na terenach przeznaczonych pod zabudowę miejską na terenie głównego ośrodka miejskiego gminy Condeixa-a-Nova, 2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Plano Diretor Municipal de Condeixa-a-Nova (2015) i danych Urban Atlas 2018.

Wciąż widoczne były również duże rezerwy pod rozwój zabudowy miejskiej. W 2018 roku około 28% tych terenów było zajmowanych przez tereny rolne, a około 11% przez lasy i tereny (semi)naturalne. W porównaniu do wcześniejszych lat, rezerwa ta uległa jednak znacznemu zmniejszeniu. Jako tereny rolne, w porównaniu do 2006 roku, użytkowanych jest około 13 p.p. mniej terenów przeznaczonych pod zabudowę miejską. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku terenów aktywności gospodarczej: odpowiednio około 37% i 18%. W tab. 31. przedstawiono zmiany w zgodności rzeczywistej

struktury funkcjonalno-przestrzennej (wg danych Urban Atlas w latach 2006-2018) z kierunkami rozwoju gminy na podstawie ustaleń planu ogólnego i jego pierwszej rewizji.

Tab. 31. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i ustaleń planu ogólnego gminy Condeixa-a-Nova, 2006-2018

		URBAN ATLAS 2006								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 1994	M	38,23%	3,56%	1,20%	1,33%	40,37%	11,39%	3,92%	-	-
	G	3,02%	17,22%	2,54%	1,82%	46,19%	27,09%	2,11%	-	-
	B	0,00%	2,36%	65,85%	0,00%	11,31%	19,76%	0,72%	-	-
	Z	2,78%	2,73%	0,95%	0,42%	82,55%	9,67%	0,91%	-	-
	R	1,67%	0,17%	0,26%	0,00%	73,63%	23,49%	0,78%	-	-
	L	0,37%	0,15%	0,41%	0,00%	39,64%	58,83%	0,59%	-	-
	K	0,49%	0,00%	0,14%	0,00%	6,13%	4,56%	88,68%	-	-
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		URBAN ATLAS 2012								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 1994	M	40,36%	3,84%	0,55%	1,45%	34,83%	15,02%	3,94%	-	-
	G	3,02%	22,76%	1,93%	1,82%	41,87%	26,61%	1,99%	-	-
	B	-	3,91%	70,87%	-	0,48%	24,25%	0,48%	-	-
	Z	3,24%	4,42%	-	1,20%	78,12%	12,10%	0,92%	-	-
	R	1,92%	0,19%	0,19%	0,00%	60,62%	36,24%	0,84%	-	-
	L	0,48%	0,20%	0,46%	0,00%	11,91%	86,31%	0,64%	-	-
	K	0,71%	0,00%	0,17%	0,00%	4,15%	5,93%	89,03%	-	-
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		URBAN ATLAS 2018								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 2015	M	51,11%	3,61%	0,47%	1,10%	27,90%	11,45%	4,37%	-	-
	G	1,67%	34,70%	2,60%	4,08%	36,72%	18,47%	1,76%	-	-
	B	0,02%	0,12%	28,95%	-	10,31%	60,00%	0,61%	-	-
	Z	11,89%	3,46%	0,01%	3,11%	61,13%	18,25%	2,14%	-	-
	R	1,97%	0,39%	0,02%	0,07%	73,64%	23,10%	0,83%	-	-
	L	0,51%	0,25%	0,23%	0,00%	16,11%	82,23%	0,66%	-	-
	K	0,37%	0,67%	0,09%	0,00%	16,85%	12,00%	70,01%	-	-
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	-

M – zabudowa miejska; G – tereny aktywności gospodarczej; B – kopalnie, wyrobiska i budowy; Z – tereny zielone i wypoczynkowe; R – tereny rolne; L – lasy i tereny (semi)naturalne; K – tereny komunikacyjne; P – tereny podmokłe; W – tereny wód powierzchniowych.

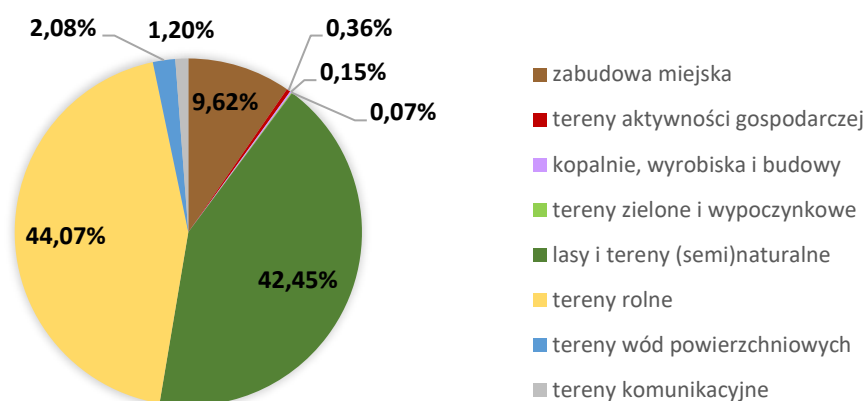
Kolor zielony: wzrost poziomu zgodności w obrębie poszczególnych klas; kolor pomarańczowy: spadek poziomu zgodności w obrębie poszczególnych; kolor szary: brak zmian.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Plano Diretor Municipal de Condeixa-a-Nova (1994, 2015) i danych Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

2.3. Gmina rozwijająca się, o dużej aktywności planistycznej (typ C): Montemor-o-Velho

2.3.1. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w świetle dokumentów planistycznych

W gminie Montemor-o-Velho pierwszy plan ogólny został zatwierdzony przez radę gminy 13 listopada 1995 roku, 22 lipca 1996 roku i 21 lutego 1997 roku i ratyfikowany 17 września 1998 roku (Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/98...). Ustalono wówczas tereny zurbanizowane i przeznaczone do urbanizacji, tereny zieleni miejskiej, kulturowe, przemysłowe, przemysłu wydobywczego, rolne, rolno-leśne, naturalne oraz sieć drogową. Około 86,5% planowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej wyznaczono pod tereny rolne oraz lasy i tereny (semi)naturalne⁸¹, a około 2,1% wyznaczono jako tereny wód powierzchniowych. Zabudowa miejska miała stanowić około 9,6%. Odsetek pozostałych funkcji był stosunkowo niewielki (por. ryc. 67.).



Ryc. 67. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Montemor-o-Velho w 1998 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Plano Diretor Municipal de Montemor-o-Velho (1998)*.

Tereny zurbanizowane i przeznaczone do urbanizacji obejmowały zarówno ośrodek gminny, jak i pozostałe miejscowości, takie jak m.in. Arazedo, Carapinheira, Ereira czy Verride. W trzech miejscowościach – Montemor-o-Velho, Pereira i Tentúgal – historyczne centra zostały zaplanowane jako tereny kulturowe. Dla obszarów tych wskazano potrzebę zachowania struktury miejskiej oraz stylu architektonicznego najcenniejszych budynków. Na terenach kulturowych dopuszczono funkcje mieszkaniowe oraz usługowe, w tym hotelarskie.

⁸¹ Do lasów i terenów (semi)naturalnych, zgodnie z reklasyfikacją omówioną w rozdziale I, należały tereny rolno-leśne. Wiodącym przeznaczeniem były tam bowiem tereny leśne.

Kierunki rozwoju gminy wyznaczały większe tereny rolne nad rzeką *Mondego*. Tereny rolne podzielone zostały na RAN oraz inne obszary rolne. Użytkowanie rolnicze dopuszczone zostało również na obszarach rolno-leśnych, choć wiodącym przeznaczeniem było tam leśnictwo. Tereny te zaplanowane były równomiernie w pozostałych częściach gminy. Do obszarów naturalnych zaliczono rezerwat przyrody *Paul de Arzila*, położony w południowo-wschodniej części gminy (przy granicy z gminą Coimbra i Condeixa-a-Nova), oraz planowany obszar *Paul da Quinta do Taipal* (typ I), a także obszar rekreacyjny *São Gens* (typ II).

Pierwotna wersja planu ogólnego gminy Montemor-o-Velho była dwukrotnie zmieniana. Pierwsza zmiana miała miejsce w 2004 roku (Declaração n.º 127/2004...), zaś druga w 2008 roku (Aviso n.º 17238/2008...). W pierwszej z nich uaktualniono m.in. klasyfikację sieci drogowej, zgodnie z obowiązującym planem krajowym (port. *Plano Rodoviário Nacional*), oraz listę obiektów zabytkowych, doprecyzowano wskaźniki zabudowy i zaostrożono regulacje dotyczące zabudowy na terenach wiejskich. Druga zmiana planu wyznaczyła natomiast tereny parku logistyczno-przemysłowego *Arazede*, przy węźle autostrady A14, w północnej części gminy, dla którego został sporządzony plan szczegółowy.

26 czerwca 2015 roku została zatwierdzona pierwsza rewizja planu ogólnego gminy (Aviso n.º 10379/2015...). Jednym z jej celów była aktualizacja planu do zachodzących na terenie gminy w ostatnich latach zmian. Skoordynowano również ustalenia planu z dokumentami nadrzędnymi i innymi, przyjętymi w ostatnim czasie, planami lokalnymi, w tym m.in. planem ochrony lasów przed pożarami (port. *Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios*). Ponadto dokonano korekty granic terenów miejskich i lokalizacji obszarów przemysłowych oraz biznesowych, a także zaplanowano nowe tereny zieleni i usług publicznych. Nie zmienił się jednak znacznie udział poszczególnych funkcji w planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej gminy. Zarówno w przypadku zabudowy miejskiej jak i terenów aktywności gospodarczej widoczny był wzrost ich udziału w stosunku do 1998 roku o około 0,6 p.p. Największy wzrost widoczny był w przypadku terenów wód powierzchniowych – o około 2,5 p.p.

Rewizja z 2015 roku ustalała podział terenów na grunty miejskie oraz wiejskie. Grunty miejskie dotyczyły terenów centralnych, terenów zabudowy mieszkaniowej, terenów aktywności gospodarczej, terenów użytku specjalnego oraz terenów zieleni. Tereny centralne odpowiadały historycznemu centrum Montemor-o-Velho, o wysokiej koncentracji

zabudowy. Jako dominującą funkcję ustalono tam działalność usługowa, z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej. Uzupełnieniem mogły być również tereny zieleni. Tereny zabudowy mieszkaniowej zostały podzielone na IV rodzaje ze względu na gęstość zaludnienia i kubaturę budynków: do I typu zaliczono najgęściej zaludnioną część Montemor-o-Velho oraz Pereiry, zaś do IV tereny zurbanizowane przy rezerwacie przyrody *Paul de Arzila*.

W porównaniu do wcześniejszej wersji planu, wskazano nowe tereny aktywności gospodarczej, gdzie możliwa była lokalizacja działalności biznesowej i przemysłowej oraz funkcji uzupełniających, w tym m.in. usług czy terenów zieleni. Wprowadzona nowa kategoria – tereny użytku specjalnego – obejmowała natomiast infrastrukturę społeczną, taką jak szkoły czy ośrodki zdrowia, a także obiekty sportowe czy rekreacyjne. Kierunki rozwoju gminy uwzględniły również nowe tereny zieleni, w tym m.in. zlokalizowane w otoczeniu terenów aktywności gospodarczej.

Jednym z celów przeprowadzonej rewizji było również ograniczenie rozwoju zabudowy miejskiej na terenach wiejskich. W ramach gruntów wiejskich zaplanowano ośrodki wiejskie oraz obszary rozproszonej zabudowy. Pierwsze z nich umożliwiały lokalizację niewielkich, zwartych terenów mieszkaniowych, gdzie dopuszczona była również działalność rolnicza, leśna, usługowa i turystyczna. Drugie natomiast obejmowały tereny budownictwa o mieszanym przeznaczeniu, zlokalizowane wzdłuż dróg. Na terenach tych mieszkalnictwo nie było funkcją dominującą.

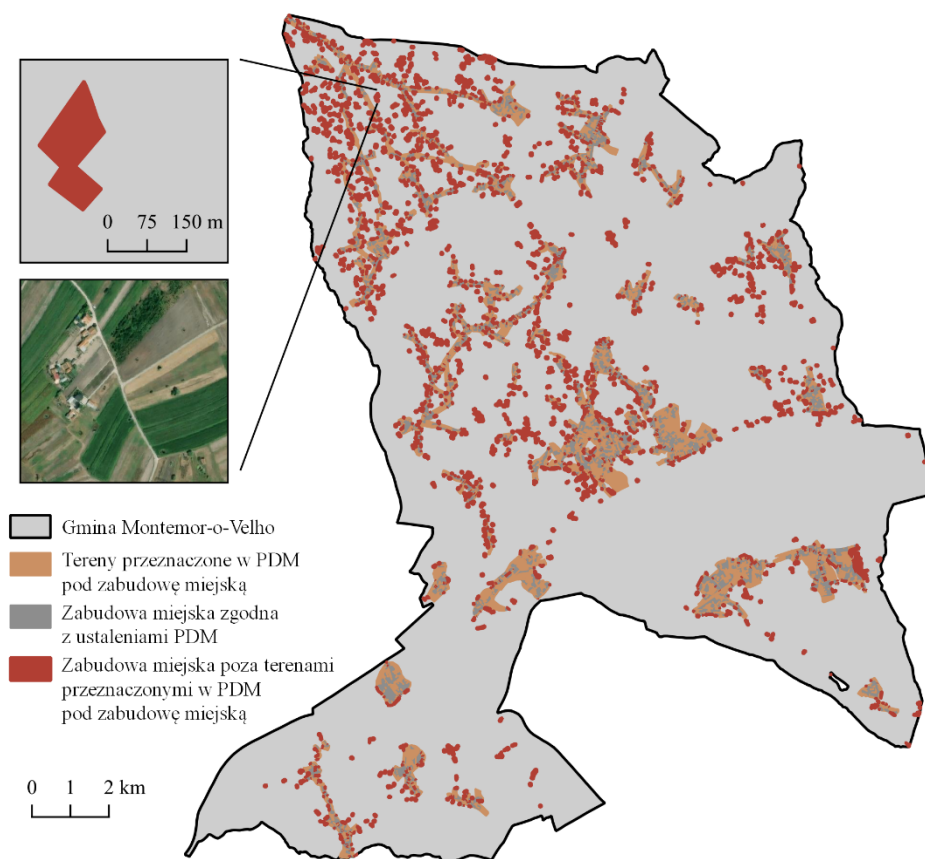
Plan ten ustalał również dwa rodzaje terenów rolnych. Na terenach rolnych typu I (położonych głównie w dolinie rzecznej) dopuszczono przede wszystkim działalność rolniczą, zaś na terenach typu II również działalność leśną. Na północ od rzeki *Mondego* oraz w południowo-wschodniej części gminy zaplanowano wielofunkcyjne tereny rolnicze i leśne. Obszary leśne wyznaczono w większości na wzgórzach na południu gminy. Uzupełnieniem funkcji leśnej na tych terenach niezmiennie mogła być również funkcja rolnicza. Dopuszczono również działalność turystyczną. Zmiany widoczne były we wskazanych w planie terenach naturalnych. W rewizji tej do typu I, poza obszarami całkowitej i częściowej ochrony rezerwatu przyrody *Paul de Arzila* oraz obszarem wodno-błotnym *Paul de Taipai*, włączono korytarze ekologiczne wzdłuż cieków wodnych. Na terenach tych kluczowa była ochrona przyrody, ale dopuszczono także działalność rolniczą. W planie z 2015 roku określono również wcześniej nieuwzględniane tereny eksploatacji zasobów geologicznych oraz położone na południu gminy – tereny turystyczne.

Pierwsza zmiana planu ogólnego z 2015 roku miała miejsce, podobnie jak w przypadku Coimbrzy, w 2017 roku (Aviso n.º 7105/2017...). Nie wprowadzono wówczas zmian w strukturze funkcji, a jedynie dostosowano treść planu do ustaleń planu specjalnego dla położonego na terenie gminy rezerwatu przyrody (port. *Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Paul de Arzila*).

2.3.2. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych

Na terenie gminy Montemor-o-Velho zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej w z kierunkami rozwoju wyznaczonymi w planie ogólnym w latach 2006-2018 była stosunkowo stała – w 2006 roku wynosiła ona około 71,7%, a w 2018 roku 71,84%. Nie oznacza to jednak braku zmian poziomu zgodności wśród poszczególnych funkcji (por. tab. 32.). W 2006 roku największą zgodność wykazywały tereny rolne i komunikacyjne (około 88%). Brak realizacji założeń planu widoczny był na terenach zielonych i wypoczynkowych. Zgodność poniżej 10% miała natomiast miejsce w przypadku terenów aktywności gospodarczej (około 6%) oraz kopalni, wyrobisk i budów (około 3%).

Zgodność na terenach przeznaczonych pod zabudowę miejską w 2006 roku wynosiła około 46%. Widoczne były spore rezerwy terenów – około 40% terenów przeznaczonych pod zabudowę miejską użytkowanych było wówczas rolniczo. Jednocześnie około 6% terenów zajętych przez zabudowę miejską było przeznaczonych w planie ogólnym pod tereny rolne oraz lasy i tereny (semi)naturalne. Większość takich obszarów znajdowała się w północno-zachodniej części gminy, gdzie na terenach rolnych zlokalizowane były gospodarstwa związane z działalnością rolniczą (ryc. 68).



Ryc. 68. Zabudowa miejska na terenie gminy Montemor-o-Velho, 2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Plano Diretor Municipal de Montemor-o-Velho (1998) i danych Urban Atlas 2006; ortofotomapa Esri Imagery.

Na terenach przeznaczonych pod zabudowę miejską widoczne były również funkcje uzupełniające, takie jak tereny aktywności gospodarczej oraz tereny zielone i wypoczynkowe, które zajmowały wówczas około 5% tych terenów. Jak już wspomniano, małą zgodność wykazywały natomiast wyznaczone tereny aktywności gospodarczej, które w znacznej mierze (około 73%) zajęte były przez lasy i tereny (semi)naturalne oraz tereny rolne. Chociaż widoczny był brak zgodności na obszarze rekreacyjnym São Gens, to należy jednak podkreślić, że PDM z 1998 roku dopuszczał na tym terenie również gospodarkę rolną i leśną.

Realizacja ustaleń planu nie doprowadziła jednak w 2012 do ogólnego wzrostu poziomu zgodności. Największy wzrost widoczny był na terenach aktywności gospodarczej (por. tab. 32.). Chociaż w zmianie planu z 2008 roku zaplanowano nowe tereny inwestycyjne, tj. park logistyczno-przemysłowy Arazedo, to widoczny był wzrost zgodności o niemal 10 p.p. w obrębie tej klasy. Zakończono bowiem wówczas budowę dużych terenów usługowych (biznesowych) *Parque De Negócios*.

Pojawiająca się w latach 2006-2012 nowa zabudowa przyczyniła się do wzrostu zgodności zabudowy miejskiej o niespełna 2,5 p.p. Na terenach tych zwiększył się udział funkcji towarzyszących, tj. terenów aktywności gospodarczej oraz terenów zielonych i wypoczynkowych. Rezerwy tych terenów (użytkowane wówczas jako tereny rolnicze) zmniejszyły się zatem o około 5,7 p.p.

Rewizja planu ogólnego z 2015 roku wprowadziła sporo zmian w szczegółowości określonych w planie ogólnym kierunków rozwoju gminy. Chociaż zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej z ustaleniami tego planu w 2018 roku nie uległa znaczącej poprawie w stosunku do 2012 roku, to jednak w obrębie poszczególnych klas (funkcji) zaszły znaczące zmiany. Największy wzrost – o niemal 20 p.p. – widoczny był ponownie dla terenów aktywności gospodarczej. Z jednej strony dokonano bowiem korekty granic niektórych obszarów, m.in. zmniejszając rezerwy terenu wspomnianego *Parque De Negócios*, z drugiej zaś wskazano nowe tereny, które wcześniej stanowiły funkcję uzupełniającą na terenach miejskich. Podobna sytuacja miała w przypadku terenów zielonych i wypoczynkowych, dla których zgodność w 2018 roku wynosiła około 14%. Zrezygnowano bowiem z obszaru rekreacyjnego *São Gens* (planując tam rozwój rolnictwa), wyznaczając jednocześnie inne obszary, takie jak park w Carapinheirze.

Wzrost poziomu zgodności widoczny był również na terenach zabudowy miejskiej, wynosząc w 2018 roku niemal 55%. Wraz z rozwojem tych obszarów widoczny był również wzrost udziału usług jako funkcji towarzyszących. Rezerwy terenów pod zabudowę miejską wynosiły wówczas około 30%, co wskazuje na systematyczną realizację polityki przestrzennej gminy. Weryfikacja granic tych terenów przyczyniła się równocześnie do zmniejszenia udziału zabudowy miejskiej na terenach przeznaczonych pod rolnictwo. W tab. 32. przedstawiono zmiany w zgodności kierunków rozwoju gminy Montemor-o-Velho według ustaleń planu ogólnego (1998, 2008, 2015) z rzeczywistą strukturą funkcjonalno-przestrzenną wg danych Urban Atlas w latach 2006-2018.

Tab. 32. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i ustaleń planu ogólnego gminy Montemor-o-Velho, 2006-2018

		URBAN ATLAS 2006								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 1998	M	45,99%	3,62%	1,51%	1,09%	39,88%	5,00%	2,90%	-	-
	G	-	5,64%	20,69%	-	24,74%	48,24%	0,69%	-	-
	B	1,65%	1,20%	2,94%	-	85,69%	7,44%	1,09%	-	-
	Z	-	-	-	0,00%	99,99%	-	0,01%	-	-
	R	2,31%	0,51%	0,11%	0,05%	88,08%	7,16%	0,70%	0,10%	0,98%
	L	3,35%	0,77%	0,38%	0,28%	31,72%	62,50%	0,96%	0,01%	0,03%
	K	0,72%	0,13%	-	-	6,34%	4,83%	87,90%	-	0,08%

	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	-	-	-	-	58,86%	-	0,37%	-	40,76%
URBAN ATLAS 2012										
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 2008	M	48,28%	4,22%	0,42%	1,14%	34,20%	8,74%	3,00%	-	-
	G	-	15,35%	-	-	27,72%	55,68%	0,86%	-	-
	B	1,80%	1,20%	4,39%	-	84,03%	7,49%	1,09%	-	-
	Z	-	-	-	0,00%	99,97%	0,02%	0,01%	-	-
	R	2,42%	0,68%	0,09%	0,16%	84,08%	10,45%	0,93%	0,10%	1,09%
	L	3,63%	1,19%	0,26%	0,29%	28,55%	64,93%	1,11%	0,01%	0,03%
	K	0,77%	0,14%	-	0,00%	5,98%	5,12%	87,90%	-	0,08%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	-	-	-	-	37,78%	19,93%	1,58%	-	40,71%
URBAN ATLAS 2018										
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 2015	M	54,62%	4,03%	0,17%	0,55%	29,77%	7,97%	2,91%	-	-
	G	4,14%	35,27%	5,45%	7,10%	28,45%	17,49%	2,11%	-	-
	B	-	1,85%	16,33%	0,03%	17,90%	58,80%	0,74%	-	4,35%
	Z	6,36%	14,00%	1,27%	14,01%	34,43%	28,10%	1,83%	-	-
	R	1,79%	0,59%	0,03%	0,15%	86,91%	9,45%	0,50%	-	0,58%
	L	2,16%	0,81%	0,11%	0,28%	28,52%	67,25%	0,85%	-	0,01%
	K	0,30%	0,03%	-	0,04%	3,82%	1,14%	94,61%	-	0,07%
	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	W	0,20%	0,12%	0,01%	0,00%	55,89%	17,71%	1,28%	1,10%	23,68%

M – zabudowa miejska; G – tereny aktywności gospodarczej; B – kopalnie, wyrobiska i budowy; Z – tereny zielone i wypoczynkowe; R – tereny rolne; L – lasy i tereny (semi)naturalne; K – tereny komunikacyjne; P – tereny podmokłe; W – tereny wód powierzchniowych.

Kolor zielony: wzrost poziomu zgodności w obrębie poszczególnych klas; kolor pomarańczowy: spadek poziomu zgodności w obrębie poszczególnych; kolor szary: brak zmian.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Plano Diretor Municipal de Montemor-o-Velho (1998, 2008, 2015) i danych Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

2.4. Gmina peryferyjna (typ D): Soure

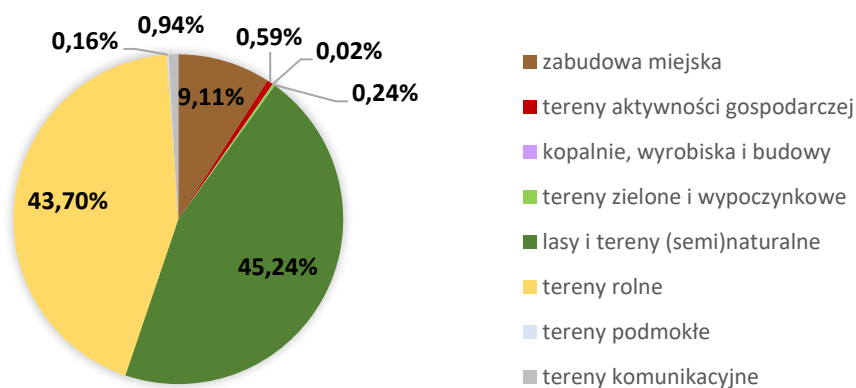
2.4.1. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w świetle dokumentów planistycznych

Pierwszy plan ogólny gminy Soure został zatwierdzony przez radę gminy 28 stycznia 1994 roku i ratyfikowany uchwałą Rady Ministrów nr 58/94 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/94...). W odróżnieniu od wcześniej analizowanych gmin, plan ten był wielokrotnie zmieniany, ale do 2018 roku nie został poddany rewizji⁸². W PDM z 1994 roku ustalono tereny zurbanizowane (w tym również planowane tereny rozwoju zabudowy), tereny przemysłowe, magazynowe i usługowe, tereny przemysłu wydobywczego, tereny rolne, tereny leśne, tereny kulturowe i naturalne, tereny turystyczno-mieszkaniowe, tereny sportu, rekreacji i edukacji oraz historyczne centrum Soure. W porównaniu do wcześniej analizowanych pierwszych wersji planów ogólnych w innych gminach było to zatem dość szczegółowe rozróżnienie funkcji.

⁸² Pierwsza rewizja planu ogólnego została przyjęta w 2025 roku.

Jako główne ośrodki wskazano wówczas Soure oraz położone na północ od niego Vila Nova de Anços, Alfarelos oraz Granja do Ulmeiro. W miejscowościach tych dozwolona była bardziej intensywna zabudowa aniżeli w pozostałych ośrodkach na terenie gminy. 4 strefy przeznaczone w planie pod edukację zlokalizowano w centrum gminy (Soure oraz Paleão), w jej zachodniej (Formigal) oraz południowo-wschodniej części (Degracias). Tereny sportu i rekreacji ustalono nie tylko w ośrodku gminnym, ale również w innych miejscowościach. Plan ogólny z 1994 roku przewidywał także 6 terenów przemysłowych. Dwa z nich zaplanowano w Soure (Cavaleiro oraz tereny w pobliżu kolei), zaś jeden przy autostradzie IC2. Pozostałe zlokalizowane zostały w następujących miejscowościach: Queitide, Granja do Ulmeiro oraz Paleão.

Pierwsza zmiana PDM gminy Soure miała miejsce w 1997 roku (Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/97...), ale nie wniosła ona zmian w kierunkach rozwoju gminy. Wprowadzała ona głównie zmiany we wskaźnikach zabudowy. Druga zmiana planu została przyjęta w 2000 roku (Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2000...). Przeznaczono wówczas większy teren pod rozwój strefy przemysłowej na terenie Granja do Ulmeiro⁸³. Około 88,9% planowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej przeznaczone zostało pod tereny rolne⁸⁴ oraz lasy i tereny (semi)naturalne⁸⁵. Zabudowa miejska, zgodnie z ustaleniami PDM, miała zajmować około 9,1% terytorium gminy. Udział pozostałych funkcji nie przekraczał natomiast 1% (ryc. 69).



Ryc. 69. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Soure w 2000 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Plano Diretor Municipal de Soure (2000).

⁸³ Jakość planu z 1994 roku nie pozwalała na odczytanie różnicy w granicach tej strefy. Stąd też w kolejnym etapie badań analizy przeprowadzono dla granic stref zgodnie z drugą rewizją PDM.

⁸⁴ Zgodnie z przyjętą reklasyfikacją omówioną w rozdziale I, do terenów rolnych zaliczono „tereny rolne i inne” oraz „przyległą strefę ograniczonego rozwoju”.

⁸⁵ Do lasów i terenów (semi)naturalnych, zgodnie z przyjętą reklasyfikacją omówioną w rozdziale I, włączono tereny leśne, tereny spalone w wyniku pożarów, tereny ochronne *Paul da Madriz* oraz strefę ochrony krajobrazu.

W 2013 roku przyjęto trzecią zmianę planu ogólnego gminy Soure (Aviso n.º 5281/2013...). Dotyczyła ona m.in. powiększenia obszaru eksploatacji kamieniołomu *Pedreira de Tapeus*. W 2016 roku miała miejsce czwarta zmiana planu ogólnego gminy Soure (Aviso n.º 6943/2016...). Dodano wówczas nową klasę przeznaczenia terenu – park logistyczny *Alfarelos*. Park ten, położony na północy gminy, uwzględniał linie kolejowe i terminale logistyczne wraz z niezbędnym otoczeniem. Na terenie tym możliwe było lokalizowanie zarówno działalności przemysłowej (w tym magazynów i działalności logistycznej). Jako funkcja uzupełniająca możliwe było również prowadzenie działalności handlowej. Piąta zmiana (Aviso n.º 5064/2018...) nie wprowadziła zmian w rozmieszczeniu poszczególnych stref. Wprowadziła ona zmiany w ustaleniach szczegółowych dla historycznego centrum Soure, w tym m.in. zasad dotyczących renowacji budynków.

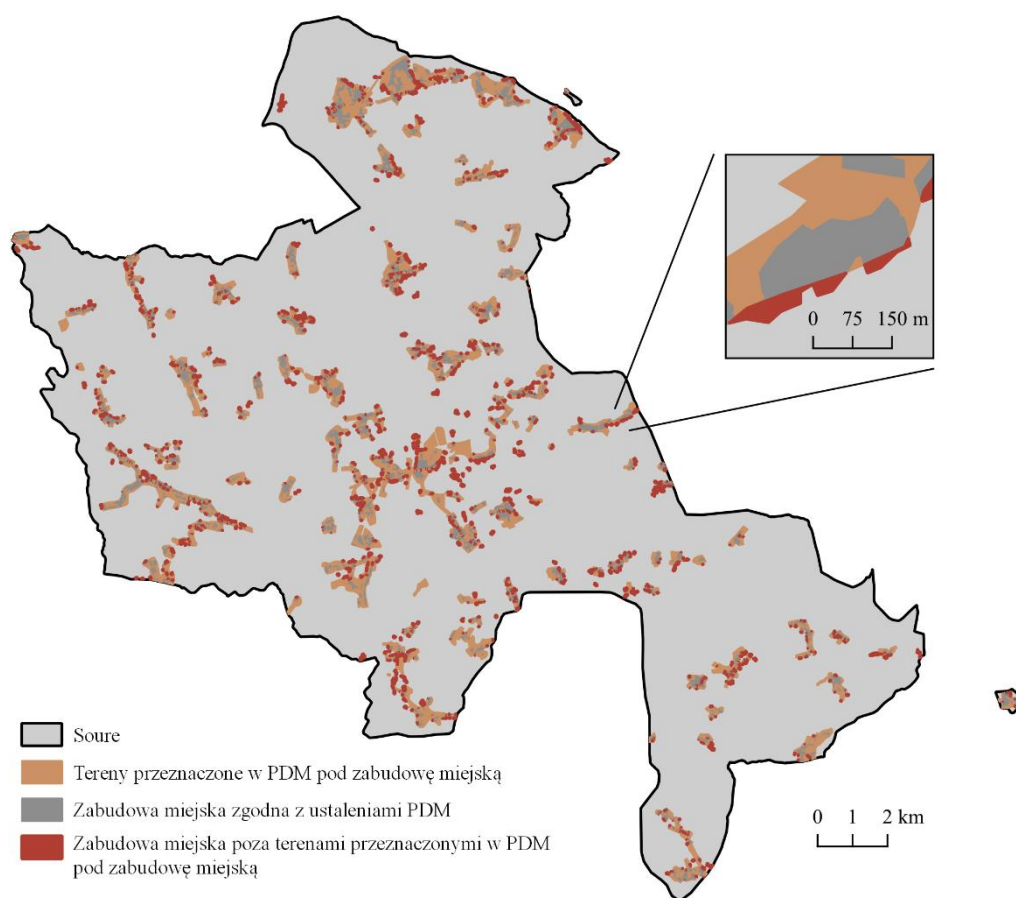
2.4.2. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych

W latach 2006-2018 zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w planie ogólnym gminy Soure nie uległa znacznej zmianie. W 2006 roku wynosiła ona około 67%, a w 2018 roku około 65%. Związane jest to bez wątpienia z charakterystyczną dla tego typu gmin malejącą liczbą ludności oraz małą aktywnością budowlaną. Ponadto należy pamiętać, że gmina ta, jako jedyna z analizowanych na terenie MOF Coimbrы, nie dokonała do 2018 roku rewizji planu ogólnego, a wprowadzane do I wersji planu zmiany były dość niewielkie.

W 2006 roku największą zgodność wykazywały tereny kopalni, wyrobisk i budowy. Wyznaczony w planie ogólnym obszar pod eksploatację na terenie kamieniołomu był w 100% wykorzystywany. Wysoką zgodnością (około 87%) charakteryzowały się również lasy i tereny (semi)naturalne a także tereny komunikacyjne (około 81%). Podobnie jak w pozostałych analizowanych gminach, zgodność na terenach rolnych była nieco niższa (około 53%), ale duża część tych terenów (około 44%) zajmowana była przez tereny leśne (tab. 33.).

Zgodność na terenach przeznaczonych pod zabudowę miejską kształtowała się wówczas na poziomie około 39%. Odsetek występujących na tych terenach funkcji towarzyszących, tj. terenów aktywności gospodarczej oraz terenów zielonych i wypoczynkowych, był stosunkowo niewielki (por. tab. 33.). Ponad połowa terenów wskazanych w planie ogólnym pod zabudowę miejską zajmowana była wówczas przez

tereny rolne oraz lasy i tereny (semi)naturalne. Widoczne były zatem duże rezerwy terenów mimo malejącej w gminie liczby ludności. Ryc. 70. przedstawia zgodność zabudowy miejskiej w 2006 roku z terenami przeznaczonymi pod tę funkcję w planie ogólnym gminy Soure z 2000 roku. Widoczne zabudowania poza ustalonymi w PDM strefami niejednokrotnie występowały przyległe do tych terenów⁸⁶. Pojawiały się jednak również zabudowania na obszarach przeznaczonych pod tereny rolne (około 1%) oraz zielone i wypoczynkowe (niemal 7%). Były to zarówno zabudowania związane z gospodarką rolną, jak i domy jednorodzinne.



Ryc. 70. Zabudowa miejska na terenie gminy Soure, 2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Plano Diretor Municipal de Soure (2000)* i danych *Urban Atlas 2006*.

Tereny aktywności gospodarczej w 2006 roku wykazywały zgodność na poziomie około 17%. Podobnie jak w przypadku zabudowy miejskiej, widoczne były rezerwy pod przyszły rozwój tej funkcji na terenie gminy: niemal 19% użytkowane było wówczas rolniczo, a około 61% tych terenów pokrywały lasy. Niewielką zgodność, na poziomie około

⁸⁶ Możliwe jest zatem, że niezgodność ta wynika z niedokładności w rysunku planu i jego późniejszej wektoryzacji.

3%, wykazywały natomiast tereny zielone i wypoczynkowe. Ponad połowa obszarów przeznaczonych pod tę funkcję wykorzystywana była rolniczo, a około 23% zajmowały lasy i tereny (semi)naturalne. Tereny podmokłe wskazane zostały na terenie rezerwatu przyrody *Paúl da Madriz*. W planie ogólnym nie zaplanowano natomiast terenów wód powierzchniowych, pomimo ich występowania na terenie gminy (por. tab. 33).

Chociaż w 2012 roku ogólna zgodność na terenie gminy Soure pozostawała na poziomie zbliżonym do 2006 roku, to widoczne były zmiany w obrębie poszczególnych klas. Największy wzrost zgodności, o około 8 p.p., odnotowano dla terenów zielonych i wypoczynkowych. Powstał bowiem wówczas duży park Baceiros w Soure. Wzrost zgodności, choć już nie tak duży, odnotowano również dla zabudowy miejskiej oraz terenów aktywności gospodarczej (odpowiednio o około 2,5 i 2 p.p.). Zmniejszyły się tam zatem rezerwy terenów (użytkowane rolniczo). Duży spadek zgodności, o około 8 p.p., odnotowano natomiast na terenach wskazanych w planie ogólnym pod rolnictwo. W większości zostały one zalesione, choć powstały na tych terenach również nieliczne nowe zabudowania.

Poziom zgodności w 2018 roku nie uległ już znacznym zmianom. Największy spadek zgodności, związany z powiększeniem w 2013 roku terenów przeznaczonych pod eksploatację kamieniołomu, widoczny był dla terenów kopalni, wyrobisk i budowy. Ze 100% zgodności zmalała ona bowiem do około 67%. W przypadku pozostałych klas zmiany te nie były tak znaczące. Wskazuje to zatem na pewną stagnację w rozwoju gminy i realizacji założeń jej polityki przestrzennej. Zmiany w zgodności kierunków rozwoju gminy Soure wg ustaleń planu ogólnego (2000, 2013) z rzeczywistą strukturą funkcjonalno-przestrzenną wg danych Urban Atlas w latach 2006-2018 przedstawiono w tab. 33.

Tab. 33. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i ustaleń planu ogólnego gminy Soure, 2006-2018

		URBAN ATLAS 2006								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 2000	M	38,76%	1,61%	0,55%	0,52%	34,44%	21,66%	2,36%	-	0,09%
	G	2,18%	17,35%	0,55%	-	18,69%	60,84%	0,39%	-	-
	B	-	-	100,00%	-	-	-	-	-	-
	Z	6,99%	4,43%	6,35%	3,04%	54,27%	22,49%	1,67%	-	0,77%
	R	1,17%	0,29%	0,48%	0,06%	53,37%	43,45%	0,56%	0,04%	0,58%
	L	0,27%	0,08%	0,25%	0,01%	12,38%	86,60%	0,36%	0,00%	0,04%
	K	0,42%	0,37%	0,04%	-	3,09%	14,86%	81,18%	-	0,05%
	P	-	-	-	-	6,52%	37,17%	-	56,30%	-
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		URBAN ATLAS 2012								
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 2012	M	41,32%	1,95%	0,35%	0,59%	29,46%	23,87%	2,36%	-	0,09%

	G	2,27%	19,30%	-	-	15,10%	62,70%	0,63%	-	-
	B	-	-	100,00%	-	-	-	-	-	-
	Z	7,01%	4,48%	-	11,10%	52,51%	22,49%	1,64%	-	0,77%
	R	1,34%	0,47%	0,52%	0,17%	45,04%	51,25%	0,58%	0,04%	0,58%
	L	0,31%	0,84%	0,35%	0,03%	8,58%	89,45%	0,41%	0,00%	0,04%
	K	0,42%	0,40%	0,00%	0,07%	2,48%	15,39%	81,19%	-	0,05%
	P	-	-	-	-	6,52%	37,17%	-	56,30%	-
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	-
URBAN ATLAS 2018										
		M	G	B	Z	R	L	K	P	W
PDM 2013	M	41,58%	2,04%	0,23%	0,61%	29,37%	23,73%	2,35%	-	0,09%
	G	2,27%	19,30%	-	-	15,10%	62,70%	0,63%	-	-
	B	0,02%	0,01%	67,35%	-	3,39%	28,63%	0,61%	-	-
	Z	7,01%	3,99%	2,19%	11,59%	50,33%	22,49%	1,64%	-	0,77%
	R	1,39%	0,49%	0,12%	0,17%	45,22%	51,29%	0,69%	0,04%	0,59%
	L	0,32%	0,84%	0,25%	0,03%	8,58%	89,48%	0,47%	0,00%	0,04%
	K	0,42%	0,08%	-	0,07%	2,39%	15,35%	81,63%	-	0,05%
	P	-	-	-	-	6,52%	37,17%	-	56,30%	-
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	-

M – zabudowa miejska; G – tereny aktywności gospodarczej; B – kopalnie, wyrobiska i budowy; Z – tereny zielone i wypoczynkowe; R – tereny rolne; L – lasy i tereny (semi)naturalne; K – tereny komunikacyjne; P – tereny podmokłe; W – tereny wód powierzchniowych.

Kolor zielony: wzrost poziomu zgodności w obrębie poszczególnych klas; kolor pomarańczowy: spadek poziomu zgodności w obrębie poszczególnych; kolor szary: brak zmian.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Plano Diretor Municipal de Soure (2000, 2013) i danych Urban Atlas 2006, 2012, 2018.

3. Analiza porównawcza: ocena efektywności polityki przestrzennej w miejskich obszarach funkcjonalnych Lublina i Coimbrzy w latach 1990-2018

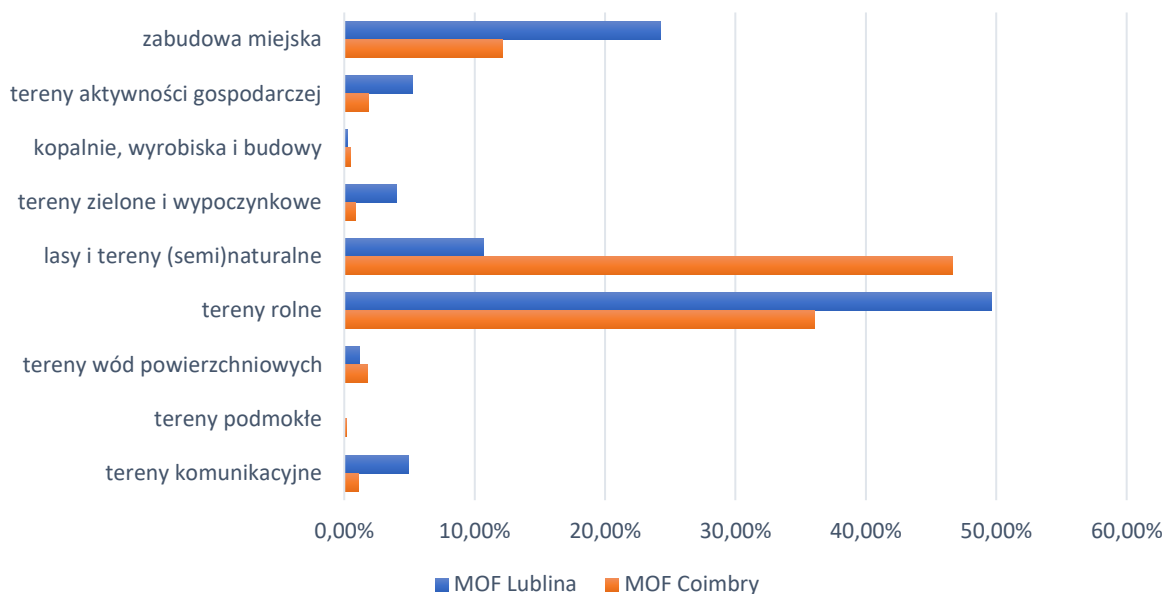
W analizowanym okresie widoczne było znaczne zróżnicowanie w planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej na terenie wybranych gmin MOF Lublina i MOF Coimbrzy. W Polsce największy udział miały tereny rolne, a w przypadku Portugalii lasy i tereny (semi)naturalne (odpowiednio około 49,6% i 46,6%). Największe różnice pomiędzy polskim a portugalskim studium przypadku zauważalne były w przypadku terenów leśnych (różnica wynosiła tu około 36 p.p.), co z jednej strony wynika z uwarunkowań przyrodniczych analizowanych obszarów⁸⁷, z drugiej zaś z wielofunkcyjnych stref (np. wielofunkcyjne tereny rolnicze i leśne) ustalanych w portugalskich planach ogólnych. W konsekwencji widoczne było również zróżnicowanie (średnio o około 13,6 p.p.) udziału terenów rolnych w planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

⁸⁷ MOF Coimbrzy charakteryzuje się dużym pokryciem leśnym – w 2018 roku (zgodnie z danymi Urban Atlas) około 58,4% gminy zajmowały lasy i tereny (semi)naturalne. Na terenie MOF Lublina tereny te zajmowały wówczas około 15,4%.

Różnice zauważalne były w podejściu do terenów aktywności gospodarczej oraz terenów zielonych i wypoczynkowych. Jak już wspomniano, w przypadku Portugalii wyznaczane w dokumentach planistycznych strefy stanowiły szersze kategorie, niż miało to miejsce w przypadku większości analizowanych polskich studiów gminnych⁸⁸. Obiekty usługowe, w tym również szkoły w mniejszych ośrodkach, stanowiły tam często dopuszczalne przeznaczenie w ramach np. terenów urbanizacyjnych (np. w PDM 1994 gminy Condeixa-a Nova). Niejednokrotnie, poza głównym ośrodkiem miejskim (gminnym), wskazywano tereny zurbanizowane jako jedną strefę obejmującą całą miejscowość. W Polsce widoczne było jednak wyraźne wskazywanie mniejszych elementów struktury funkcjonalno-przestrzennej, jak np. obszarów przeznaczonych pod usługi czy też tereny rekreacji, sportu i turystyki, zarówno w ośrodku gminnym jak i pozostałych miejscowościach. Tereny aktywności gospodarczej oraz tereny zielone i wypoczynkowe miały zatem o około 6,6 p.p. większy udział w planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej MOF Lublina niż MOF Coimbrы.

Pomimo wspomnianej planowanej wielofunkcyjności zabudowy miejskiej w Portugalii, średni udział tych terenów w planowanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej był tu niższy niż na terenie MOF Lublina o około 12,1 p.p. Związane jest to z dużą nadpodażą terenów mieszkaniowych w studiach gminnych w porównaniu do ustaleń portugalskich planów ogólnych. Dla przykładu w gminach typu B w SUiKZP około 34,5% obszaru gminy przeznaczono pod zabudowę miejską, podczas gdy w PDM było to około 11,2 % w 1994 roku i około 9% w 2015 roku. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku Polski zauważalne były znaczne różnice pomiędzy ustaleniami miejscowych planów ogólnych a SUiKZP. W gminach Konopnica i Piaski, gdzie przeanalizowane zostały ustalenia planów ogólnych, udział zabudowy miejskiej był znacznie mniejszy niż po uchwaleniu SUiKZP. W przypadku Konopnicy różnica ta wynosiła około 21,4 p.p., zaś w Piaskach około 8,6 p.p. Na ryc. 71. przedstawiono średni udział poszczególnych klas w ustalonej w dokumentach planistycznych strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

⁸⁸ Wyjątek stanowił Lublin, gdzie również wskazano tereny intensywnej lub ekstensywnej urbanizacji, bez wyszczególniania terenów usługowych towarzyszących zabudowie mieszkaniowej.



Ryc. 71. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna wybranych gmin na terenie MOF Lublina i MOF Coimbrę

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów planistycznych.

Istotna jest również częstotliwość uchwalanych zmian dokumentów planistycznych. Za wyjątkiem rdzenia MOF, gdzie w Lublinie SUiKZP podlegało 3 zmianom, a w Coimbrze uchwalano 5 zmian oraz 1 rewizję PDM, zmiany planów ogólnych w analizowanym okresie w Portugalii nie były tak częste, jak miało to miejsce w przypadku MOF Lublina. W gminach typu C do 2018 roku uchwalono 8 zmian SUiKZP, a 3 zmiany PDM (oraz jego jedną rewizję). W przypadku gmin należących do typu B oraz do typu D należy zaznaczyć, że studia gminne zostały tam przyjęte stosunkowo późno. W gminach rozwijających się, o małej dynamice planistycznej (typ B) SUiKZP podlegało jednej zmianie⁸⁹, zaś PDM poddane zostało wyłącznie jednej rewizji. W gminach peryferyjnych (typ D) SUiKZP zmieniano 12 razy⁹⁰, zaś PDM 5 razy. Ponadto, wprowadzane zmiany miały zgoła odmienny charakter. W przypadku MOF Coimbrę uchwalane zmiany związane były głównie z nowymi terenami inwestycyjnymi i inwestycjami publicznymi, zaś w MOF Lublina zmiany miały najczęściej charakter punktowy i dotyczyły w dużej mierze nowych terenów zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej.

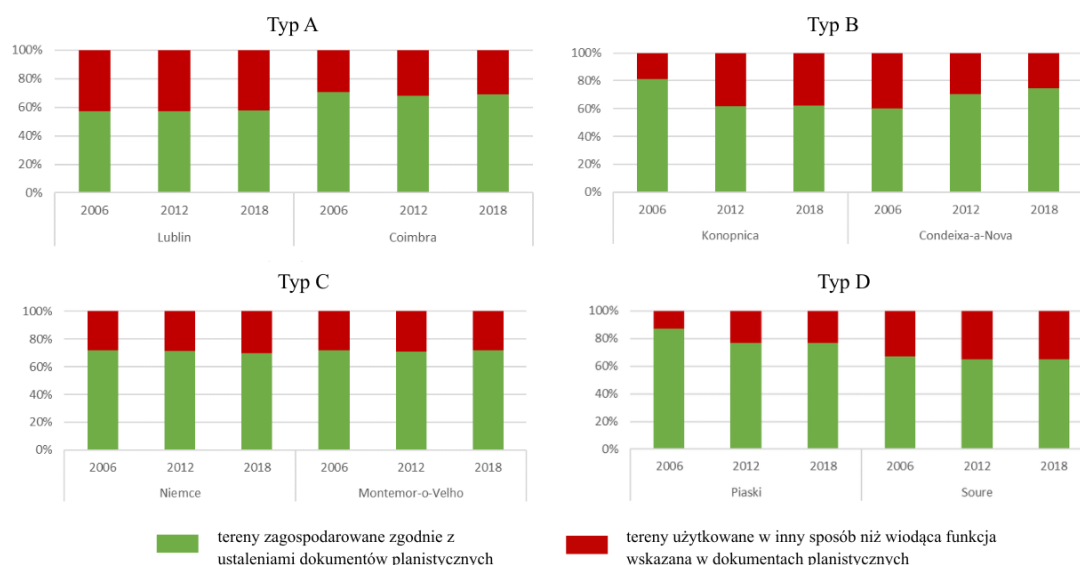
Jak wskazano w I rozdziale, jako miernik efektywności polityki przestrzennej przyjęto zmiany w zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą określoną w dokumentach planistycznych. Średni poziom zgodności w analizowanym okresie był

⁸⁹ W latach obowiązywania miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica uchwalono 11 zmian.

⁹⁰ Miejscowy plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski podlegał 12 zmianom.

wyższy w przypadku Portugalii, ale różnica pomiędzy MOF Lublina a MOF Coimbrzy wynosiła jedynie około 0,5 p.p. Analizując jednak zmiany w poziomie zgodności w poszczególnych latach, zauważalna jest wyraźnie większa efektywność prowadzonej polityki przestrzennej w Portugalii. Widoczny był tu bowiem systematyczny wzrost zgodności: średnia dla analizowanych gmin w 2006 roku wynosiła tu około 67,4%, a do 2018 roku widoczny był wzrost poziomu zgodności o około 5,6 p.p. Odmienne sytuacja wyglądała w przypadku MOF Lublina: chociaż w 2006 roku średni poziom zgodności był tu wyższy niż w portugalskim przypadku, wynosząc około 74,36%, to w kolejnym analizowanym roku poziom ten spadł o około 7,7 p.p., a w 2018 roku spadł o kolejne 0,2 p.p. w stosunku do 2012 roku. Oznacza to, że chociaż w 2006 roku poziom zgodności w analizowanych gminach MOF Lublina był wyższy o około 7 p.p. w porównaniu do MOF Coimbrzy, to w 2018 roku sytuacja uległa odwróceniu i w Portugalii widoczny był wyższy poziom zgodności o około 6,4 p.p.

Zauważalne były także różnice w poziomie zgodności pomiędzy poszczególnymi typami analizowanych gmin, przy czym w Polsce widoczne było większe zróżnicowanie. Różnica wynosiła tu bowiem około 22,8 p.p., podczas gdy w Portugalii było to około 5,8 p.p. Typ A (rdzeń) w całym analizowanym okresie charakteryzował się wyższym poziomem zgodności w Portugalii. Różnica pomiędzy MOF Lublina i MOF Coimbrzy wynosiła tu średnio około 11,8 p.p. W gminach rozwijających się, o małej dynamice planistycznej (typ B) i o dużej aktywności planistycznej (typ C) średnia różnica wynosiła poniżej 1 p.p. (odpowiednio około 0,1 i 0,5 p.p.). Największe zróżnicowanie odnotowano w gminach peryferyjnych (typ D), gdzie średni poziom zgodności pomiędzy polskim a portugalskim studium przypadku różnił się o około 14,4 p.p. Ryc. 72. przedstawia zróżnicowanie poziomu zgodności w poszczególnych typach gmin.



Ryc. 72. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą określoną w dokumentach planistycznych wybranych gmin MOF Lublina i MOF Coimbry, 2006-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów planistycznych i danych Urban Atlas.

Zauważalna była również zmienność poziomu zgodności w poszczególnych latach. W tab. 34. przedstawiono zróżnicowanie pomiędzy MOF Lublina a MOF Coimbry w latach 2006-2018 według typów gmin. Kolorem zielonym wskazano lata, w których odnotowano wyższy poziom zgodności w przypadku Polski, zaś pomarańczowym – Portugalii. W 2006 roku widoczne było duże zróżnicowanie na terenie analizowanych gmin MOF Lublina. Wynikało to z funkcjonujących wówczas dwóch typów dokumentów. W gminach o najwyższym poziomie zgodności (Piaski i Konopnica) nie uchwalono jeszcze SUiKZP, podczas gdy w Lublinie przyjęto studium gminne w 2000 roku, a w gminie Niemce w 2002 roku. Rozbieżność w poziomie zgodności w typie A MOF Lublina w 2006 roku wynosiła zatem niemal 30 p.p., zaś w MOF Coimbry około 11,4 p.p. Co ciekawe, jedynie na terenie rdzenia widoczna była wówczas wyższa zgodność w portugalskim studium przypadku (o około 13,2 p.p.). Tam, gdzie nie uchwalono SUiKZP, odnotowano natomiast wyższy o około 20 p.p. poziom zgodności w Polsce.

W 2012 roku, gdy we wszystkich gminach obowiązywało już studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, sytuacja uległa zmianie (por. tab. 34). Zarówno na terenie MOF Lublina jak i MOF Coimbry, zaobserwowano zmniejszenie rozpiętości poziomu zgodności: odpowiednio o około 10,6 p.p. i 5,2 p.p. w stosunku do 2006 roku. W przypadku gmin z typu B zmiana w poziomie zgodności w MOF Lublina wynikała ze znacznego poszerzenia terenów inwestycyjnych w SUiKZP w porównaniu do miejscowego planu ogólnego zagospodarowania gminy Konopnica. Podobna sytuacja miała

miejsce w gminie Piaski (typ D). W obydwu przypadkach odnotowano znaczny spadek poziomu zgodności, zwłaszcza na terenie gminy Konopnica (spadek o około 19,6 p.p. w stosunku do 2006 roku). W przypadku MOF Coimbry, gdzie nie zmienił się rodzaj i charakter prawny dokumentów planistycznych, poziom zgodności nie uległ tak dużym zmianom. Wyjątek stanowiła jedynie gmina Condeixa-a-Nova (typ B), gdzie odnotowano wzrost zgodności o około 10 p.p., co świadczy o efektywnej realizacji polityki przestrzennej w tej gminie.

Tab. 34. Zróźnicowanie poziomu zgodności pomiędzy MOF Lublina a MOF Coimbry wg typów gmin, 2006-2018 [p.p.]

Typ gmin		2006	2012	2018
Typ A	Gmina-rdzeń	-13,23	-10,96	-11,16
Typ B	Gmina rozwijająca się, o małej dynamice planistycznej	20,94	-8,75	-12,51
Typ C	Gmina rozwijająca się, o dużej aktywności planistycznej	0,21	0,34	-2,10
Typ D	Gmina peryferyjna	20,07	11,61	11,57

Kolor zielony: wyższy poziom zgodności w Polsce; kolor pomarańczowy: wyższy poziom zgodności w Portugalii.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów planistycznych i danych Urban Atlas.

W 2018 roku jedynie w gminie Piaski odnotowano niezmiennie wyższy poziom zgodności niż w gminie Soure (typ D). W pozostałych typach gmin wyższy poziom zgodności zauważalny był w przypadku MOF Coimbry (por. tab. 34.). Największe zróźnicowanie widoczne było w typie B oraz C. W pierwszym przypadku związane to było z konsekwentnie realizowaną polityką przestrzenną w gminie Condeixa-a-Nova, gdzie poziom zgodności w stosunku do 2012 roku wzrósł o około 4,1 p.p. (w gminie Konopnica wzrost ten był na poziomie około 0,4 p.p.). W drugim zaś, pogłębienie różnicy pomiędzy gminą Niemce a Montemor-o-Velho wynikało po części z wyznaczenia nowych terenów inwestycyjnych w polskim przypadku i w konsekwencji zmniejszenia poziomu zgodności na terenie gminy Niemce. O ile w przypadku MOF Coimbry rozbieżność w poziomie zgodności między poszczególnymi gminami ponownie uległa zmniejszeniu (wynosząc w 2018 roku około 5,8 p.p.), tak w przypadku MOF Lublina zaobserwowano wzrost zróźnicowania w porównaniu do 2012 roku, sięgając w 2018 roku około 22,8 p.p.

W tab. 35. przedstawiono ranking gmin według poziomu zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych w latach 2006-2018. W Polsce we wszystkich analizowanych latach najwyższą zgodność odnotowano w gminie Piaski (typ D), a najniższą w rdzeniu (typ A). W Portugalii sytuacja ulegała większym zmianom. W latach 2006-2012 najwyższy poziom zgodności widoczny

był w gminie Montemor-o-Velho, jednak realizacja założeń polityki przestrzennej gminy Condeixa-a-Nova sprawiła, że w 2018 to na jej terenie zaobserwowano najwyższy poziom zgodności.

Tab. 35. Ranking gmin wg poziomu zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych, 2006-2018

	2006		2012		2018		ŚREDNIA	
	MOF Lublina	MOF Coimbrzy	MOF Lublina	MOF Coimbrzy	MOF Lublina	MOF Coimbrzy	MOF Lublina	MOF Coimbrzy
1.	D*	C	D	C	D	B	D	C
2.	B*	A	C	B	C	C	C	A
3.	C	D	B	A	B	A	B	B
4.	A	B	A	D	A	D	A	D

* Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów planistycznych i danych Urban Atlas.

Średni poziom zgodności zabudowy miejskiej w analizowanych latach był wyższy na terenie MOF Coimbrzy (o około 4,6 p.p. w porównaniu do MOF Lublina) wynosząc około 44,17%. Widoczne były jednak zmiany w poszczególnych latach – w 2006 roku (tj. gdy nie wszędzie obowiązywało SUIKZP) wyższy poziom zgodności zaobserwowano w polskim przypadku, chociaż różnica była niewielka (około 1,13 p.p.). W 2012 roku średnia zgodność w Portugalii była już znacznie wyższa niż w Polsce (o około 6,3 p.p.), a w 2018 roku zwiększyła się do około 8,68 p.p.

Zróznicowanie zaobserwowano również między różnymi typami gmin. W większości wyższy poziom zgodności zabudowy miejskiej widoczny był w portugalskich gminach. Wyjątek stanowiły gminy typu A, gdzie w całym analizowanym okresie odnotowano wyższą zgodność w przypadku Lublina, oraz 2006 rok, kiedy zgodność ta była wyższa również w gminach Konopnica (typ B) i Piaski (typ C). W przypadku tych dwóch gmin było to jednak związane z niejednokrotnie podkreślanym innym charakterem obowiązujących wówczas dokumentów. Należy tu również podkreślić, że w gminach o najwyższej presji inwestycyjnej (typ B i typ C), w latach 2012-2018 znacznie wzrosło zróżnicowanie w poziomie zgodności zabudowy miejskiej pomiędzy polskim a portugalskim przypadkiem. W gminach o małej dynamice planistycznej (typ B) różnica ta wzrosła z około 6,3 p.p. w 2012 roku do około 16 p.p. w 2018 roku, zaś w gminach o dużej aktywności planistycznej (typ C): z około 9,1 p.p. do około 17,3 p.p. Najbardziej zbliżony poziom zgodności zaobserwowano natomiast w typie A (rdzeniu MOF). Różnica wynosiła tu średnio około 3 p.p., przy czym wyższą zgodnością charakteryzował się Lublin.

Analogicznie zaobserwowano większe rezerwy pod rozwój zabudowy miejskiej⁹¹ w gminach MOF Lublina. Jedyny wyjątek ponownie stanowił tu Lublin, gdzie rezerwy te były mniejsze niż w gminie Coimbra o około 2,4 p.p. W pozostałych typach gmin to w Polsce zauważalne były znacznie większe rezerwy terenów mieszkaniowych (średnio o około 26,8 p.p.). Jednocześnie to w Polsce widoczny był większy udział zabudowy miejskiej na terenach przeznaczonych pod tereny rolne. Należy również zauważyć, że w przypadku analizowanych gmin to w Portugalii widoczna jest większa wielofunkcyjność obszarów. Wynika to ze wspomnianego już uwzględniania w PDM usług i terenów zielonych jako funkcji uzupełniających na terenach miejskich, podczas gdy w polskich dokumentach planistycznych były one wydzielane jako odrębne strefy. Wyjątek stanowił tu wspomniany wcześniej Lublin. W tab. 36. przedstawiono zróżnicowanie w rezerwach terenu pomiędzy poszczególnymi typami gmin w latach 2006-2018 oraz funkcje uzupełniające zabudowę miejską, tj. tereny aktywności gospodarczej oraz tereny zielone i wypoczynkowe.

Tab. 36. Rezerwy terenów przeznaczonych pod zabudowę miejską oraz funkcje uzupełniające zabudowę miejską wg typów gmin, 2006-2018

		Rezerwy terenów			Tereny aktywności gospodarczej			Tereny zielone i wypoczynkowe		
		2006	2012	2018	2006	2012	2018	2006	2012	2018
Typ A	Lublin	30,35%	22,96%	20,63%	9,91%	11,23%	12,09%	9,11%	8,70%	8,58%
	Coimbra	33,50%	24,32%	23,21%	2,87%	3,96%	5,03%	1,13%	2,44%	2,61%
Typ B	Konopnica	48,83%	63,42%	62,16%	0,82%	0,78%	0,82%	0,07%	0,01%	0,01%
	Condeixa-a-Nova	40,37%	34,83%	27,90%	3,56%	3,84%	3,61%	1,33%	1,45%	1,10%
Typ C	Niemce	64,90%	56,57%	58,24%	0,86%	1,31%	1,21%	0,20%	0,22%	0,21%
	Montemor-o-Velho	39,88%	34,20%	29,77%	3,62%	4,22%	4,03%	1,09%	1,14%	0,55%
Typ D	Piaski	52,07%	67,61%	67,15%	1,11%	0,78%	0,82%	0,05%	0,02%	0,02%
	Soure	34,44%	29,46%	29,37%	1,61%	1,95%	2,04%	0,52%	0,59%	0,61%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów planistycznych i danych Urban Atlas.

W analizowanym okresie można zatem zauważyć zróżnicowanie efektywności polityki przestrzennej w analizowanych gminach miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbry. W latach 2006-2018 średni poziom zgodności w polskim przypadku ulegał obniżeniu, natomiast w Portugalii odnotowano jego wzrost. Częściowo wynikało to ze zmian wprowadzanych w systemach planowania przestrzennego. W Polsce widoczne było znaczne zróżnicowanie poziomu zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej ze

⁹¹ Jako rezerwy zabudowy mieszkaniowej rozumie się tereny, które w dokumentach planistycznych przeznaczone zostały pod zabudowę miejską, ale użytkowane są jako tereny rolne.

strukturą ustaloną w miejscowym planie ogólnym oraz w SUIKZP. W studiach gminnych zauważalna była m.in. duża nadpodaż terenów mieszkaniowych, których powierzchnia dodatkowo zwiększała się w wyniku zmian SUIKZP, co przekładało się na niższy poziom zgodności. Ponadto, ze względu na odmienny charakter prawny SUIKZP, w gminach o mniejszym pokryciu planistycznym widoczny był również niższy poziom zgodności. W Portugalii natomiast struktura funkcjonalno-przestrzenna niezmiennie kształtowana była poprzez ustalenia planów ogólnych, które miały charakter prawnie wiążący. Zmiany i rewizje PDM najczęściej dotyczyły inwestycji publicznych lub korekt granic zabudowy miejskiej, nie zaś wyznaczania nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową.

Rozdział VII

Podsumowanie i wnioski

Postępowanie badawcze i przeprowadzona synteza wyników pozwoliły odpowiedzieć na postawione pytania badawcze i zweryfikować hipotezy badawcze. Odniesiono się zarówno do historii systemów planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii, jak i zmian zachodzących w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrы zgodności tych zmian z prowadzoną na terenie MOF polityką przestrzenną.

Pierwsze pytanie badawcze odnosiło się do uwarunkowań determinujących ewolucję i kształt systemów planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii. W okresie komunizmu w Polsce ograniczona została własność prywatna. Widoczna była także niska jakość życia mieszkańców i rosnące niezadowolenie społeczne. Chociaż polityka E. Gierka przyniosła duże inwestycje infrastrukturalne i przemysłowe, to jednak rosnące zadłużenie kraju skutkowało kryzysem gospodarczym. Opór społeczny został spacyfikowany po wprowadzeniu 1981 roku stanu wojennego w Polsce, a transformacja ustrojowa rozpoczęła się dopiero pod koniec lat 80. W Portugalii w 1933 roku zapoczątkowano autorytarny reżim, w którym wszystkie decyzje zależne były od rządu centralnego, a swobody obywatelskie zostały ograniczone. Chcąc wyprowadzić kraj z kryzysu finansowego, A. Salazar wdrożył program modernizacji kraju, z dużymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Po obaleniu reżimu w 1974 roku przemiany polityczne Portugalii związane były z wpływami wojskowymi i rządami tymczasowymi. W 1976 roku formalnie utworzono niezależny samorząd lokalny, a pierwszy cywilny prezydent został wybrany dopiero w 1986 roku.

W obydwu analizowanych krajach początki systemów planowania przestrzennego związane były z planowaniem urbanistycznym. W Polsce już po II wojnie światowej wprowadzono trójstopniowy system planowania przestrzennego (tj. na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym), zaś w Portugalii poziom regionalny został włączony do systemu planowania przestrzennego w latach 80. XX wieku, a pełen trójstopniowy system wprowadzono dopiero pod koniec lat 90. Duże znaczenie miały tu m.in. zmiany podziału administracyjnego. Chociaż po II wojnie światowej przywrócono w Polsce trójstopniowy podział administracyjny, to funkcjonowała wówczas jednolita administracja państwowa. Skutkowało to znacznym stopniem hierarchiczności. Ponadto, I sekretarz PZPR pełnił rolę najważniejszej osoby w państwie. Wprowadzenie w 1975 roku dwustopniowego podziału

administracyjnego zwiększyło centralizację w Polsce – w okresie komunizmu widoczna była zatem szeroka kontrola władz centralnych, również nad sprawami lokalnymi. Planowanie przestrzenne było silnie podporządkowane centralnemu planowaniu gospodarczemu, a ustalenia dokumentów planistycznych często były wręcz ignorowane, jeśli utrudniały realizację zamierzeń gospodarczych. Jednocześnie w planach lokalnych wyznaczano szerokie rezerwy terenów przeznaczonych pod funkcje gospodarcze. Sprzyjała temu również możliwość względnie łatwych wywłaszczeń, co umożliwiało pozyskiwanie gruntów niezależnie od faktycznych możliwości, a nawet potrzeb inwestycyjnych. Wraz z przywróceniem trójstopniowego podziału administracyjnego i samorządu lokalnego po transformacji ustrojowej, to gmina stała się kluczowym podmiotem planowania przestrzennego. Prym zaczął wieść jednak interes prywatny i widoczne stało się rosnące rozpraszenie zabudowy, co często stanowiło efekt presji właścicieli nieruchomości.

W Portugalii podział administracyjny jest dość skomplikowany i w ostatnich dziesięcioleciach podlegał dużym zmianom. Docelowo, w części kontynentalnej, zakłada się, analogicznie jak w Polsce, trzy poziomy władzy: regiony administracyjne, gminy i parafie. Wciąż nie wdrożono jednak regionów administracyjnych. Początkowo Portugalia została podzielona zatem na 18 dystryktów, ale reforma z 2013 roku zastąpiła je niejako podziałem na obszary metropolitalne i związki międzygminne. Jednostki nie stanowiły jednak organów wybieralnych. Na terenie Portugalii funkcjonowały również (od 1979 roku) komisje koordynacyjne (CCR), których nazwa na początku XXI wieku została zmieniona na komisje ds. koordynacji i rozwoju regionalnego (CCDR). Organy te również nie były wybierane w wyborach powszechnych. Podlegały one bezpośredniej kontroli władz centralnych. Co ważne, odpowiadały one za planowanie przestrzenne na poziomie regionalnym, które wprowadzono do systemu planowania przestrzennego w latach 80. XX wieku.

Ponadto, do rewolucji goździków, gminy nie miały autonomii polityczno-finansowej i były zależne od poziomu centralnego. Po II wojnie światowej przygotowano stosunkowo mało planów na poziomie lokalnym, które jednak nie zostały zaakceptowane przez rząd centralny. Ożywienie gospodarcze i rosnące potrzeby mieszkaniowe ludności sprawiły, że regulacje prawne z lat 60. Pozwalały ustalać tereny pod zabudowę miejską nie tylko władzom publicznym, ale również sektorowi prywatnemu. Zmiany wprowadzone w latach 70. nie pozwoliły gminom na prowadzenie działań planistycznych poza istniejącymi terenami zurbanizowanymi, gdzie mogli jednocześnie działać deweloperzy, co

w konsekwencji prowadziło do rozległego i nieskoordynowanego rozwoju przestrzennego i skutkowało chaotycznym rozwojem obszarów zurbanizowanych. Dopiero przeprowadzona na mocy Konstytucji Republiki Portugalskiej z 1976 roku reforma administracyjna uznała jednostki władzy lokalnej w formie gmin oraz parafii za formalny samorząd lokalny. Wciąż widoczna jednak była pewna centralizacja, która miała odzwierciedlenie w hierarchizacji dokumentów planistycznych oraz sprzyjała ochronie interesu publicznego. W 1982 roku przyjęto nowy rodzaj planów na poziomie lokalnym (plany ogólne), które obejmowały już całe terytorium gmin. Będąc przepisem administracyjnym, miały one możliwość ograniczenia rozlewania się zabudowy. Wprowadzono także dodatkowe instrumenty prawne – RAN oraz REN – które również miały być niejako odpowiedzią na chaotyczną urbanizację.

Istotne znaczenie miały również uwarunkowania geograficzne i społeczno-gospodarcze – w Polsce policentryczna struktura osadnicza i brak wyraźnych barier naturalnych sprzyjały dużemu nasileniu procesów suburbanizacji, co widoczne było w rosnącej liczbie ludności w gminach miejskich obszarów funkcjonalnych. W efekcie planowanie przestrzenne musiało mierzyć się z problemem rozlewania się miast i rosnącej presji budowlanej na terenach rolnych. Chociaż wzrost liczby ludności w Portugalii widoczny był głównie w gminach położonych wzdłuż wybrzeża oraz największych miastach w głębi lądu, to jednak wciąż zauważalna była dominacja dwóch miast metropolitalnych – Lizbony i Porto. Większość kontynentalnej Portugalii stanowią tereny wyżynne i góry, a znaczną część kraju zajmują tereny leśne. Ponadto wyludnianie terenów wiejskich i warunki klimatyczne Portugalii sprzyjały występowaniu pożarów. Uwarunkowania te miały odzwierciedlenie w planowaniu przestrzennym, gdzie m.in. w sporządzanym na poziomie krajowym PNROT wybrzmiewało dążenie do bardziej policentrycznej struktury osadniczej. Ponadto, wprowadzoną w latach 2014/2015 ustawą o ogólnych zasadach polityki publicznej w zakresie gleb, planowania przestrzennego i urbanistyki (LBPPSOTU), starano się ograniczyć rozpraszanie zabudowy.

Pierwsza hipoteza badawcza została zatem pozytywnie zweryfikowana. Bez wątpienia systemy te stanowiły odzwierciedlenie uwarunkowań instytucjonalno-administracyjnych oraz zachodzących w kraju zjawisk społeczno-gospodarczych. Bazując na szerokim przeglądzie literatury i metodzie prawnoporównawczej potwierdzono, że na ewolucję systemów planowania przestrzennego miały również wpływ uwarunkowania historyczne, polityczne i geograficzne.

Drugie pytanie badawcze dotyczyło określenia, w jakim stopniu dostępne instrumenty planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii pozwalały na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych. Do 2018 roku ustalenie przeznaczenia terenów w MOF w Polsce i w Portugalii możliwe było na dwóch poziomach: gminnym i międzygminnym. W Polsce od 2015 roku na poziomie ponadlokalnym ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego mogło w pewnym stopniu kształtować strukturę funkcjonalno-przestrzenną. Jego ustalenia w postaci „elementów niezbędnych” nie dawały jednak pewności co do szczegółowości tejże struktury. Chociaż studium to nie było aktem prawa miejscowego i nie określało przeznaczenia terenów, to zakres jego ustaleń obejmował maksymalne powierzchnie, jakie poszczególne gminy mogły przeznaczyć pod różne rodzaje zabudowy. Ustalenia te były przenoszone do dokumentów sporządzanych na poziomie lokalnym. Biorąc pod uwagę fakultatywność planów miejscowych, efektywność studium metropolitalnego zależała zatem od pokrycia planistycznego poszczególnych gmin. Ponadto, z uwagi na istnienie tylko jednego formalnego związku metropolitalnego (Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii), możliwość sporządzania ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego została znacznie ograniczona przestrzennie. Pozostałe miejskie obszary funkcjonalne nie dysponowały takim narzędziem.

Dla miast ośrodków wojewódzkich, od 2014 roku, sporządzano jedynie plany zagospodarowania przestrzennego miejskich obszarów funkcjonalnych tych ośrodków. Plany te stanowiły część planu zagospodarowania przestrzennego województwa i nie miały statusu aktu prawnego. Podmiotem odpowiedzialnym za planowanie przestrzenne na terenie obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich był zatem samorząd województwa. W planie tym nie określano jednak przeznaczenia terenów, a zakres jego ustaleń, jak można domniemywać na podstawie dość ogólnych zapisów, był zbliżony do planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej na terenie MOF w Polsce odbywało się zatem na podstawie dokumentów sporządzanych na poziomie lokalnym: studium gminnego oraz planu miejscowego.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzane było obowiązkowo dla całej gminy, ale nie stanowiło aktu prawa miejscowego. Był nim natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego sporządzanie było jednak fakultatywne. Ponadto, plan miejscowy miał zróżnicowany zakres przestrzenny – od

jednej nieruchomości po cały obszar gminy. Ustalenia studium, przy braku planów miejscowych, nie gwarantowały zatem rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej zgodnej ze studium. Decyzje administracyjne w postaci W-Z nie musiały być bowiem zgodne z ustaleniami SUIKZP. Oznacza to, że możliwa była realizacja zabudowy mieszkaniowej np. na ustalonych w studium gminnym terenach rolnych, o ile dla tych terenów nie sporządzono planu miejscowego.

W Portugalii sytuacja wyglądała zgoła odmiennie. Od 2014 roku poziom międzygminny dysponował bowiem dokumentami o charakterze regulacyjnym: międzygminnym planem ogólnym, planem urbanizacji oraz planem szczegółowym. Nie wprowadzono zatem dodatkowych dokumentów, które miałyby na celu ponadlokalne kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej. Służyć temu miały plany międzygminne, o treści analogicznej do planów terytorialnych sporządzanych na poziomie gminnym. Możliwe było zatem kontrolowanie użytkowania terenów bezpośrednio na poziomie międzygminnym. Sporządzenie jednego planu ogólnego dla większego obszaru niż jedna gmina pozwalało, przynajmniej w założeniach teoretycznych, na większą spójność i ciągłość przyszłego zagospodarowania. Mogło to rodzić korzyści zarówno funkcjonalne, jak i ekonomiczne. Opracowując jeden wspólny plan istniała bowiem możliwość uniknięcia dużej nadpodaży terenów mieszkaniowych w każdej gminie wchodzącej w skład MOF. Chociaż międzygminne dokumenty planistyczne w Portugalii pozwalały na kontrolowanie użytkowania terenów i kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej większych obszarów niż terytorium jednej gminy (w tym również miejskich obszarów funkcjonalnych), to ich słabością była fakultatywność. Pomimo zatem potencjalnie lepszych założeń systemowych, w praktyce struktura funkcjonalno-przestrzenna MOF wciąż była ustalana przez poszczególne gminy. Do 2018 roku nie uchwalono bowiem żadnego dokumentu międzygminnego na podstawie obecnych przepisów.

Poszczególne gminy wchodzące w skład MOF w Portugalii ustalały zatem przeznaczenie terenu poprzez dokumenty lokalne. Kluczową różnicę w porównaniu do polskiego systemu planowania przestrzennego stanowiła rola tych dokumentów. Ustalenia sporządzanego obowiązkowo dla całej gminy planu ogólnego były bowiem wiążące, co wynikało z jego prawnego charakteru. Ponadto, gminy mogły sporządzać plany urbanizacji oraz plany szczegółowe, które również stanowiły przepisy administracyjne. W odróżnieniu od Polski, brak tych planów nie wiązał się jednak z brakiem realizacji ustaleń PDM. Nawet

jeśli gmina nie uchwaliła planu urbanizacyjnego i/lub planu szczegółowego, to klasyfikacja terenów ustalona w planie ogólnym była wiążąca.

Druga hipoteza badawcza mówiąca, że system planowania przestrzennego w Portugalii stwarza większe potencjalne możliwości kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych została zatem potwierdzona. Bez wątpienia uwarunkowania prawne w Portugalii stwarzają ku temu większe możliwości wprowadzając dokumenty o charakterze prawnym na poziomie międzygminnym. W Polsce nie wprowadzono dokumentów o takiej właściwości dla MOF. Zarówno w Polsce jak i w Portugalii kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej MOF odbywało się jednak poprzez ustalenia dokumentów lokalnych. W Portugalii bowiem, pomimo uwzględnienia w systemie planowania przestrzennego planów regulacyjnych dla obszarów międzygminnych, plany takie do 2018 roku nie powstały, co po części wynika z ich fakultatywności. Jednakże, instrumenty dostępne na poziomie lokalnym w Portugalii do 2018 roku charakteryzowały się większymi możliwościami w zakresie realizacji ustaleń planów sporządzanych dla całej gminy. Chociaż w obu krajach poziom lokalny dysponował dokumentami o charakterze regulacyjnym (strefowym), to widoczna była wyższa ranga portugalskich dokumentów planistycznych z uwagi na ich charakter prawny. W Polsce bowiem brak uchwalenia planów miejscowych nie gwarantował realizacji założeń studium gminnego.

Trzecie pytanie badawcze służyło określeniu, jakie wzorce rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej występowały w rdzeniu oraz określonych odległościach od rdzenia w miejskich obszarach funkcjonalnych Lublina i Coimbrzy. Analiza przestrzenno-czasowych wzorców w układzie pierścieniowym wykazała, że z upływem lat zmniejszały się różnice pomiędzy MOF Lublina a MOF Coimbrzy w wartościach wskaźników SHDI i ED na poziomie krajobrazu (tj. całego obszaru, niezależnie od klasy pokrycia i użytkowania terenu). Największe zróżnicowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej w obu analizowanych przypadkach widoczne było w rdzeniu MOF, a wraz ze wzrostem odległości od niego różnorodność ta malała. Ponadto, im dalej od rdzenia, tym intensywność zmian była mniejsza. Największe zmiany zauważalne były w pierścieniu otaczającym rdzeń, tj. < 5 km, zaś najmniejsze w zewnętrznych pierścieniach MOF (15-20 km oraz > 20 km), w których to często widoczne było również niewielkie odwrócenie trendów.

W obydwu analizowanych przypadkach w strukturze funkcjonalno-przestrzennej rdzenia MOF przeważała zabudowa miejska, przy czym jej udział procentowy w MOF

Coimbrzy był większy. Udział pozostałych klas był bardziej zróżnicowany. W przypadku Lublina, poza zabudową miejską, największy udział miały tereny aktywności gospodarczej oraz tereny zielone i wypoczynkowe. W przypadku obydwu tych funkcji, ich udział w 2018 roku przekraczał 15%. W Coimbrze natomiast, poza terenami aktywności gospodarczej, żadna funkcja nie przekroczyła tego progu. Zauważalny był jednak wyższy udział lasów niż w rdzeniu MOF Lublina. W pozostałych strefach (tj. poza rdzeniem) zaobserwowano natomiast wyższy udział zabudowy miejskiej i terenów rolnych na terenie MOF Lublina, przy jednocześnie niższym udziale lasów i terenów (semi)naturalnych.

W przypadku terenów aktywności gospodarczej, poza rdzeniem MOF, zaobserwowano zbliżone wzorce w poszczególnych strefach MOF Lublina i Coimbrzy. Wraz z odległością od rdzenia zmniejszało się zagęszczenie tych terenów, przy czym ich nieco większe rozproszenie zauważalne było w pierścieniach MOF Coimbrzy. Zbliżone wzorce (ponownie poza rdzeniem) widoczne były również w przypadku terenów zielonych i wypoczynkowych, których zagęszczenie również było nieznacznie większe w przypadku portugalskim. Zauważalne były jednak znaczne różnice w ich średniej powierzchni – to MOF Lublina charakteryzował się większymi terenami rekreacyjnymi we wszystkich analizowanych strefach.

Rozpraszanie i fragmentacja zabudowy miejskiej przyjmowała inne przestrzenno-czasowe wzorce na terenie MOF Lublina aniżeli w MOF Coimbrzy. W portugalskim przypadku wzorce były bardziej czytelne: najwyższe wartości PD widoczne były w rdzeniu, a wraz ze zwiększaniem od niego odległości obserwowano zmniejszanie się fragmentacji zabudowy, chociaż jednocześnie widoczne były coraz mniejsze średnie wielkości płatów. Dopiero w zewnętrznym pierścieniu < 20 km widoczne było odwrócenie trendów. W przypadku MOF Lublina największą ekspansję i rozpraszanie zabudowy odnotowano głównie w strefach < 5 km i 5-10 km. Występowanie w dalszych strefach miasta Lubartów oraz uzdrowiska Nałęczów zaburzało jednak wzorce przestrzenno-czasowe.

Trzecia hipoteza badawcza nie może zostać pozytywnie zweryfikowana w całości. Można przyjąć, że jej druga część, mówiąca o bardziej rozproszonym i chaotycznym rozwoju w przypadku MOF Lublina została pozytywnie zweryfikowana. Potwierdzały to zarówno wyniki analiz na poziomie krajobrazu, jak i poszczególnych klas. Malejące wartości wskaźnika CONTAG sugerowały wzrost fragmentacji przestrzeni MOF, co potwierdzały również wyniki analiz przeprowadzone m.in. dla zabudowy miejskiej i terenów rolnych. Chociaż na terenie MOF Lublina (zwłaszcza w strefach położonych bliżej

rdzenia) ekspansja zabudowy miejskiej często odbywała się poprzez powiększanie istniejących już obszarów zabudowy, to wciąż ich wielkość była niewielka, co sugerowało rozproszoną zabudowę miejską. Ponadto zauważalne było przestrzenne rozdrobnienie terenów budowlanych oraz rosnąca fragmentacja i „poszarpanie” terenów rolnych. W Portugalii zaobserwowano znacznie niższe wartości zagęszczenia płątów, przy jednocześnie wyższych niż na terenie MOF Lublina wartościach średniej powierzchni płątów i niższych wartościach zagęszczenia krawędzi. Sugerowało to bardziej zwarte i ciągle tereny zabudowy miejskiej w MOF Coimbry niż w MOF Lublina. Bez wątpienia jest to efektem polityki przestrzennej prowadzonej na tych terenach. Pierwsza część hipotezy twierdząca, że wraz z odległością od rdzenia zmniejsza się intensywność zmian i fragmentacja w strukturze funkcjonalno-przestrzennej w obu analizowanych przypadkach została jednak postawiona na wyrost. Teza ta miała zastosowanie głównie do pierwszych pierścieni wokół rdzeni. W strefach zewnętrznych MOF zauważalne było jednak odwrócenie trendów, co wskazuje na mniejszy wpływ ośrodka rdzeniowego i kształtowanie osobnych wzorców rozwoju.

Czwarte pytanie badawcze dotyczyło wskazania czy i na ile zachodzące w rzeczywistości zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej MOF Lublina i Coimbry są zgodne ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych. W Polsce wyraźnie większa zgodność widoczna była w okresie obowiązywania miejscowych planów ogólnych. Po uchwaleniu przez gminy studium zauważalne było znaczne powiększenie terenów inwestycyjnych, co skutkowało dużą nadpodażą terenów mieszkaniowych i spadkiem ogólnego poziomu zgodności planowanej i rzeczywistej struktury funkcjonalno-przestrzennej. W Portugalii natomiast struktura funkcjonalno-przestrzenna niezmiennie kształtowana była poprzez ustalenia planów ogólnych, które miały charakter prawnie wiążący dla wszystkich podmiotów. Zmiany i rewizje PDM najczęściej dotyczyły inwestycji publicznych lub korekt granic zabudowy miejskiej, nie zaś wyznaczania nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową. W efekcie zachodzące w rzeczywistości zmiany wykazywały większą zgodność w przypadku MOF Coimbry.

W przypadku MOF Lublina zarówno w miejscowych planach ogólnych, jak i w studiach gminnych zauważalne były dość szczegółowe kategorie przeznaczenia terenów. W większości analizowanych gmin widoczne było wyraźne wskazanie stref, które powinny być zagospodarowane jako tereny zielone i wypoczynkowe lub pełnić funkcje usługowe. Niejednokrotnie widoczne było również doprecyzowanie rodzaju usług, takich jak usługi

oświaty i wychowania, usługi zdrowia czy usługi handlu. Pozwalało to na dość szczegółową ocenę czy zachodzące w rzeczywistości zmiany były zgodne z ustaleniami SUiKZP. Wyjątek stanowił tu jednak Lublin, gdzie wyznaczono tereny intensywnej i ekstensywnej urbanizacji, w ramach których tereny usługowe stanowiły funkcje komplementarne. Stąd też zauważalny był wysoki odsetek terenów aktywności gospodarczej i terenów wypoczynkowych na tych terenach. Podobne podejście widoczne było w gminach MOF Coimbrzy. Wyznaczane w PDM strefy stanowiły szersze kategorie, niż miało to miejsce w przypadku większości analizowanych polskich studiów gminnych. Często widoczne było, poza głównym ośrodkiem miejskim (gminnym), wskazywanie terenów zurbanizowanych jako jednej strefy obejmującej całą miejscowość. Tereny usługowe, w tym również usługi oświaty w mniejszych ośrodkach, stanowiły tam często dopuszczalne przeznaczenie w ramach terenów zurbanizowanych. Pomimo tej wielofunkcyjności stref, wciąż widoczna była większa zgodność rzeczywistej struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych i ustalonymi w niej dominującymi funkcjami.

W efekcie przeprowadzonych analiz zgodności poszczególnych elementów struktury funkcjonalno-przestrzennej wykazano, że na terenie MOF Lublina zauważalny był większy rozwój zabudowy miejskiej na terenach, które – zgodnie z ustaleniami studium – nie powinny być zabudowywane. Widoczne było to zwłaszcza w Lublinie, gdzie udział zabudowy miejskiej na obszarach przeznaczonych pod tereny rolne wynosił w 2006 roku około 8,5%, a w 2018 roku około 13,1%. Wynikało to m.in. z braku całkowitego pokrycia miasta planami miejscowymi, w efekcie czego możliwe było wydawanie decyzji o warunkach zabudowy na terenach rolnych. Wskazuje to zatem na brak realizacji założeń SUiKZP. Podobną sytuację zaobserwowano wśród gmin typu B, tj. gminach o małej dynamice planistycznej (Konopnica), chociaż skala tego zjawiska była na znacznie niższym poziomie niż w rdzeniu (w 2018 roku udział zabudowy miejskiej na obszarach przeznaczonych pod tereny rolne wynosił około 4,2%). W gminach o 100% pokryciu planistycznym zabudowa miejska na terenach przeznaczonych pod funkcje rolnicze występowała znacznie rzadziej (por. tab. 37).

Tab. 37. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej a aktywność planistyczna na terenie analizowanych gmin MOF Lublina

Typ	Gmina	Rok	Poziom zgodności [%]	Poziom zgodności - zabudowa miejska [%]	Udział zabudowy miejskiej na obszarach przeznaczonych pod tereny rolne [%]	Udział powierzchni objętej obowiązującymi mpzp w powierzchni ogółem [%]	Decyzje o warunkach zabudowy ogółem
Typ A	Lublin	2006*	57,14	45,22%	8,48%	44,0	654
		2012	57,22	49,46%	12,56%	45,4	812
		2018	57,64	51,17%	13,09%	53,3	795
Typ B	Konopnica	2006*	81,29	47,48%	5,76%	23,9	307
		2012	61,68	34,07%	3,83%	23,9	370
		2018	62,04	35,11%	4,18%	23,9	318
Typ C	Niemce	2006*	71,91	31,93%	2,32%	99,9	-
		2012	71,41	39,19%	3,19%	99,9	-
		2018	69,74	37,29%	2,99%	99,9	-
Typ D	Piaski	2006*	87,10	45,08%	3,18%	99,9	-
		2012	76,55	29,13%	1,96%	99,9	-
		2018	76,68	29,54%	1,98%	99,9	-

*Dane o udziale powierzchni gminy objętej mpzp oraz liczbie wydanych W-Z dostępne były za 2009 rok.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urban Atlas, dokumentów planistycznych i GUS BDL.

W MOF Coimbry udział zabudowy miejskiej na obszarach przeznaczonych pod tereny rolne był na znacznie niższym poziomie niż miało to miejsce w przypadku MOF Lublina. Najwyższy udział odnotowano tam w 2012 roku na terenie rdzenia MOF (około 2,8%). Przyczyny tego zjawiska mogą być zróżnicowane. Po pierwsze, wielokrotnie już wspomniany charakter prawny PDM niejako uniemożliwiał realizację zabudowy niezgodnie z jego ustaleniami. Ponadto, szczegółowe ustalenia portugalskich planów ogólnych niejednokrotnie zezwalały również na lokalizację zabudowy (w tym budynki mieszkalne dla rolników) na gruntach wiejskich, po spełnieniu wymaganych w planie kryteriów. Należy również zauważyć, że suburbanizacja w Portugalii przyjmowała nieco inny charakter niż w Polsce z uwagi na podział administracyjny kraju. Portugalskie gminy charakteryzowały się bowiem większą powierzchnią, co w konsekwencji sprawiało, że gmina-rdzeń nie obejmowała tylko miasta, ale również rozległe tereny wokół niego. Wreszcie malejący często udział zabudowy miejskiej na terenach rolnych w latach 2012-2018 był często efektem przeprowadzonych pierwszych rewizji planów ogólnych i korekty granic terenów zurbanizowanych.

Konsekwentność realizacji portugalskiej polityki przestrzennej można zauważyć zwłaszcza w gminie Condeixa-a-Nova, w której całkowita zgodność struktury funkcjonalno-

przestrzennej w analizowanym okresie wzrosła o 14,2 p.p. Zauważalny był tu znaczny wzrost zgodności terenów leśnych (o około 23,4 p.p.), terenów aktywności gospodarczej (o około 17,5 p.p.) i zabudowy miejskiej (o niemal 13 p.p.). W pozostałych gminach MOF Coimbrzy różnice te nie były już tak wyraźne, a w przypadku gminy Soure odnotowano zmniejszenie zgodności o niemal 2 p.p. Nie wynikało to jednak z wyznaczenia nowych terenów mieszkaniowych czy też znacznego zrostu zabudowy miejskiej na terenach przeznaczonych pod inne funkcje w tej gminie. Spadek ten związany był bowiem z wyznaczeniem nowych terenów aktywności gospodarczej, które nie zostały jeszcze zrealizowane, oraz powiększenia planowanego obszaru eksploatacji kamieniołomu. Zachodzące w rzeczywistości zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej MOF Coimbrzy były zatem w większości zgodne ze ustaleniami planów ogólnych.

Czwarta hipoteza badawcza została pozytywnie zweryfikowana. Struktura funkcjonalno-przestrzenna MOF Coimbrzy charakteryzowała się większą zgodnością ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych, co może świadczyć o większej efektywności planowania przestrzennego w Portugalii. Ponadto, w analizowanym okresie widoczny był wzrost poziomu zgodności na terenie MOF Coimbrzy, podczas gdy w polskim przypadku ulegał on obniżeniu. Odmienny charakter prawny SUIKZP w porównaniu do portugalskiego planu ogólnego sprawiał bowiem, że w gminach o mniejszym pokryciu planistycznym widoczny był również niższy poziom zgodności. W Portugalii natomiast struktura funkcjonalno-przestrzenna niezmiennie kształtowana była poprzez ustalenia planów ogólnych, które miały charakter prawnie wiążący. Zmiany i rewizje PDM najczęściej dotyczyły inwestycji publicznych lub korekt granic zabudowy miejskiej, nie zaś wyznaczania nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową.

Piąte pytanie badawcze odnosiło się do efektywności systemu planowania przestrzennego w Polsce w zakresie kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej MOF. Dokonany przegląd literatury i przeprowadzone analizy empiryczne pozwoliły wskazać zróżnicowanie w efektywności planowania przestrzennego. Jak już wspomniano, struktura ta była kształtowana przez poszczególne gminy wchodzące w skład MOF. Wcześniejsze regulacje prawne i sporządzane wówczas miejscowe plany ogólnego zagospodarowania wykazywały większą efektywność (przejawiającą się w wyższym poziomie zgodności rzeczywistej struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach gminnych), aniżeli wprowadzone do systemu planowania przestrzennego w 1994 roku SUIKZP. Jak już wspomniano, wynikało to z odmiennego

charakteru prawnego tych dokumentów – studium było wiążące tylko podczas sporządzania planów miejscowych. W przeciwnym razie jego ustalenia mogły, ale nie musiały być uwzględniane w wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy. Obowiązujące wcześniej miejscowe plany ogólne były natomiast prawnie wiążące.

Ponadto, po transformacji ustrojowej w Polsce, prym zaczęła wieść własność prywatna. Widoczne stały się naciski wywierane na władze lokalne przez właścicieli nieruchomości, którzy starali się o zmianę przeznaczenia terenów rolnych na tereny inwestycyjne (najczęściej mieszkaniowe). W studiach gminnych, w odróżnieniu od wcześniejszych ustaleń planów ogólnych, dostrzegalny stał się zatem problem dużej nadpodaży terenów mieszkaniowych. Co więcej, problem ten nasilał się z kolejnymi uchwalanymi przez gminy zmianami studium. Zmiany te dotyczyły bowiem najczęściej wyznaczenia nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę, pomimo wciąż posiadanych znacznych rezerw terenu. Pomimo powstawania nowych zabudowań zgodnie z ustaleniami SUIKZP, kolejne zmiany studium wyznaczały kolejne tereny inwestycyjne. W gminie Niemce (tj. gminie rozwijającej się, o dużej aktywności planistycznej), skutkowało to wręcz zmniejszaniem się poziomu zgodności, a w pozostałych gminach jedynie niewielkim wzrostem poziomu zgodności. Przy tak dużej powierzchni terenów inwestycyjnych, nawet jeśli nowa zabudowa jest zgodna z ustaleniami studium, to fragmentacja struktury funkcjonalno-przestrzennej i rozpraszanie zabudowy były wręcz nieuniknione. Bez wątpienia widoczny był również wspomniany już wpływ pokrycia planistycznego poszczególnych gmin. W gminach o niższym udziale powierzchni objętej planami miejscowymi w powierzchni gminy ogółem (tj. w Lublinie i Konopnicy), zauważalny był problem realizacji zabudowy na terenach, które, zgodnie z ustaleniami studium, powinny być użytkowane rolniczo.

Zauważalne były zatem dwa podejścia do kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej na terenie MOF Lublina. Pierwsze podejście polegało na kompleksowym prowadzeniu polityki przestrzennej – ustalenia studium były realizowane poprzez ustalenia planów miejscowych (100% pokrycia planistycznego). W gminach tych efektywność polityki przestrzennej była zauważalnie wyższa, chociaż wciąż widoczny problem rosnącej nadpodaży terenów mieszkaniowych. Drugie podejście opierało się natomiast na systemie mieszanym, tj. łączącym prowadzenie polityki przestrzennej na podstawie planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy. W gminach tych efektywność była niższa – zauważalna była niższa zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą

wyznaczoną w SUIKZP, w tym również wyższy udział zabudowy na obszarach przeznaczonych w studium pod tereny rolne.

Należy jednak podkreślić, że zarówno w podejściu kompleksowym jak i mieszanym dostrzegalny jest problem niespójnej polityki przestrzennej, która prowadzona jest w sposób punktowy. Przejawia się to w trzech zjawiskach. Po pierwsze, wprowadzane do studium zmiany najczęściej nie dotyczą dużych, kompleksowych inwestycji, a przekształcenia funkcji poszczególnych działek na terenie gmin. Po drugie, nawet przy 100% pokryciu gminy planami miejscowymi, możliwa była ich znaczna fragmentacja (np. w gminie Niemce w 2018 roku obowiązywało 21 planów miejscowych). Również gminy o mniejszym pokryciu planistycznym mogą posiadać wiele planów o małej powierzchni. W Lublinie, w którym w 2018 roku plany miejscowe zajmowały około 53% powierzchni miasta, liczba planów miejscowych wynosiła 71. Wreszcie brak spójnej polityki przestrzennej widoczny był w liczbie decyzji o warunkach zabudowy.

Piąta hipoteza badawcza mówiąca, że system planowania przestrzennego w analizowanym okresie w Polsce uniemożliwiał efektywne kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miejskich obszarów funkcjonalnych nie znalazła pełnego potwierdzenia w wynikach badań. Postawiona została ona na wyrost i powinna przybrać lżejsze brzmienie. System ten umożliwiał bowiem efektywne kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej, o ile gmina prowadziła kompleksową politykę przestrzenną, czyli gdy ustalenia studium realizowane były poprzez plany miejscowe. Duża autonomia planistyczna gmin i wspomniana już presja właścicieli nieruchomości utrudniała jednak możliwość uniknięcia nadpodaży terenów inwestycyjnych nawet przy przyjęciu podejścia kompleksowego.

Szóste pytanie badawcze dotyczyło określenia, czy rozwiązania przyjęte w portugalskim systemie planowania przestrzennego mogą stanowić wskazówkę dla kierunków możliwych zmian w systemie planowania przestrzennego w Polsce. Jak już niejednokrotnie wspomniano, bez wątpienia plany ogólne w Portugalii, z uwagi na charakter prawny, jawią się jako potencjalnie efektywniejszy sposób kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej aniżeli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. PDM gwarantuje niejako rozwój zabudowy na terenach do tego przeznaczonych, przy jednoczesnej ochronie terenów rolnych. Ustalenia SUIKZP bez uchwalenia planów miejscowych nie dawały takiej możliwości.

Nie można jednak pominąć zmian, jakie w ostatnich latach zaszły po 2018 roku w polskim systemie planowania przestrzennego. Pierwszy etap reformy miał miejsce w 2020 roku (Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 1378). Uchylono wówczas dwa rozdziały UoPiZP istotne z punktu widzenia niniejszej dysertacji – rozdział 2a, dotyczący planowania przestrzennego na obszarze metropolitalnym, oraz 4a dotyczący obszarów funkcjonalnych. Oznaczało to rezygnację z możliwości sporządzenia studium metropolitalnego. Ponadto, wprowadzone zmiany w ustawie o samorządzie gminnym zawierały regulacje o obowiązkowych elementach strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego, wśród których wskazano m.in. model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz rekomendacje w zakresie polityki przestrzennej. Zawartość tego modelu nie została jednak doprecyzowana.

Drugi etap reformy miał miejsce w 2023 roku. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688) doprecyzowała zawartość wspomnianego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej ustalanego w strategii rozwoju. Obecnie należy w nim zatem uwzględnić sieć osadniczą, powiązania przyrodnicze, sieć transportową oraz infrastrukturę techniczną i społeczną. Ma on zatem dość ogólny charakter i nie uwzględnia przeznaczenia terenów ani nie wskazuje potencjalnych terenów inwestycyjnych. Co kluczowe, ustawa ta uchyliła przepisy dotyczące studiów gminnych wprowadzając nowy dokument – plan ogólny gminy (dalej: POG). W odróżnieniu od krytykowanych studiów gminnych, POG jest aktem prawa miejscowego, który swoim zasięgiem obejmuje cały obszar gminy. Plan ten ma charakter regulacyjny. Wskazuje się w nim 13 tzw. stref planistycznych, wśród których są m.in. wielofunkcyjne strefy mieszkaniowe, strefa usługowa, strefa gospodarcza, strefa zieleni i rekreacji i strefa otwarta. Dla każdej strefy należy określić jej profil funkcjonalny, który wskazuje, jaki rodzaj zagospodarowania możliwy będzie do ustalenia w planie miejscowym. Jak słusznie zauważają J. Dziedzic-Bukowska i in. (2025, 210) „kluczowe decyzje dotyczące przeznaczenia terenu nie zostaną podjęte w planach ogólnych, a dopiero na poziomie planów miejscowych”.

Istotnym jest tu fakt, że możliwość wyznaczania nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową została mocno ograniczona. Kluczowe jest tu bilansowanie terenów przeznaczonych pod zabudowę i wyznaczanie tzw. obszarów uzupełnienia zabudowy (dalej: OUZ) – istotnych przy wyznaczaniu wielofunkcyjnych stref mieszkaniowych i przy braku

planów miejscowych. Tylko dla terenów położonych w obrębie OUZ możliwe będzie bowiem wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Należy jednak pamiętać, że POG nie mogą pomijać ustaleń obowiązujących planów miejscowych. Oznacza to, że jeżeli dana gmina w całości jest pokryta planami miejscowymi, to niezależnie od ilości wyznaczonych terenów mieszkaniowych, musi je uwzględniać w planie ogólnym. Nie zniweluje to zatem problemu znacznej nadpodaży takich terenów. W paradoksalnie lepszej sytuacji z punktu widzenia ładu przestrzennego są zatem gminy, gdzie dotychczas nie sporządzono planów miejscowych lub uchwalono je dla niewielkich obszarów.

Złożoność POG i jego charakter prawny powodują jednak, że stan zaawansowania prac nad tymi planami jest mocno zróżnicowany. Tylko kilkadziesiąt gmin w Polsce zdołało uchwalić POG (stan na luty 2026 r.). Wciąż jednak są również gminy, które nie przystąpiły do jego sporządzania. Również na terenie MOF Lublina sytuacja jest zróżnicowana, co przedstawione zostało w tab. 38. Gmina Niemce jako jedyna nie podjęła jeszcze prac nad planem ogólnym, a 9 gmin przyjęło uchwałę inicjującą jego sporządzanie, ale nie udostępniła jeszcze projektu POG. W 4 gminach udostępniono projekt do opinii i uzgodnień. Tylko 2 gminy (Nałęczów i Świdnik) są na etapie konsultacji społecznych. Żadna gmina nie uchwaliła jednak jeszcze planu ogólnego. Nie ma jednak zależności pomiędzy pokryciem planistycznym w danej gminie a etapem prac nad POG.

Tab. 38. Stan prac nad planem ogólnym gmin w MOF Lublina (stan na 19.02.2026)

Gmina	Pokrycie mpzp (2024)	Uchwała o przystąpieniu	Projekt do opinii i uzgodnień	Projekt do konsultacji społecznych	Uchwalenie POG
Głusk	100%	TAK	x	x	x
Jabłonna	100%	TAK	x	x	x
Jastków	96%	TAK	x	x	x
Konopnica	24,5%	TAK	TAK	x	x
Lubartów (wiejska)	100%	TAK	x	x	x
Lubartów (miasto)	100%	TAK	TAK	x	x
Lublin	58,1%	TAK	x	x	x
Melgiew	20,5%	TAK	TAK	x	x
Nałęczów	13,9%	TAK	TAK	TAK	x
Niedrzwica Duża	96,8%	TAK	x	x	x

Niemce	100%	x	x	x	x
Piaski	99,9%	TAK	x	x	x
Spiczyn	99,4%	TAK	TAK	x	x
Strzyżewice	100%	TAK	x	x	x
Świdnik	100%	TAK	TAK	TAK	x
Wólka	100%	TAK	x	x	x

Kolor pomarańczowy: brak przystąpienia do sporządzania POG; kolor szary: podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania POG; kolor żółty: udostępnienie projektu POG do opinii i uzgodnień; kolor zielony: udostępnienie projektu POG do konsultacji społecznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędów Gmin.

Chociaż portugalskie plany ogólne stanowią dokumenty o charakterze regulacyjnym, to ich ustalenia nie są jednak na tyle szczegółowe, żeby uniemożliwiać elastyczność zagospodarowania przestrzennego. Określają one głównie tereny możliwe do zainwestowania i te, które powinny być przed nim chronione. Na poziomie lokalnym w polskich uwarunkowaniach wydaje się to zbyt ogólnym sposobem kształtowania przestrzeni. Gminy w Polsce stanowią bowiem jednostki o znacznie mniejszej powierzchni niż ich odpowiedniki w Portugalii. Możliwe jest zatem dokładniejsze ustalenie struktury funkcjonalno-przestrzennej. Dotyczy to przede wszystkim wyraźnego wskazywania terenów usług publicznych nie tylko w miejscowościach gminnych, ale również w innych ośrodkach. Jednakże wydaje się, że wskazanie terenów inwestycyjnych z poziomu MOF mogłoby stanowić efektywne rozwiązanie. Sporządzenie dokumentu dla całego miejskiego obszaru funkcjonalnego, w którym wskazane zostałyby zatem tereny możliwe do zainwestowania oraz tereny, które powinny być chronione przed rozwojem zabudowy, przynajmniej w pewnym stopniu mogłoby stanowić odpowiedź na omówione w niniejszej pracy problemy i wzywania MOF.

O ile w Portugalii plany ogólne na poziomie lokalnym mogą zostać niejako zastąpione przez plany ogólne sporządzone na poziomie międzygminnym, tak w Polsce kwestia ta wydaje się być jednak problematyczna. Wprowadzenie bowiem dla MOF planu regulacyjnego, który miałby status aktu prawa miejscowego, jest na tyle trudne, że z punktu widzenia prawnego, aby mógł on być uznany za prawo lokalne to musi zostać ustanowiony przez terenowy organ administracji rządowej lub organ samorządu terytorialnego (art. 94 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej). Miejskie obszary funkcjonalne w Polsce nie stanowią takich organów. Potencjał widoczny jest jednak we wspomnianych już strategiach rozwoju ponadlokalnego, które mogłyby wskazywać tereny inwestycyjne.

Dobrym rozwiązaniem wydaje się tu procedowana obecnie (2026 rok) ustawa o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12406700>). Projekt ten zakłada stworzenie instrumentów poprawiających zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi. W tym celu proponuje się stworzenie nowej formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego w formie wielozadaniowych związków rozwojowych. Do związku rozwojowego należałyby miasta centralne (zgodnie z załącznikiem do ustawy) oraz powiązane z nim funkcjonalnie gminy i powiaty. Istniałaby również możliwość tworzenia związku, którego granice wykraczałyby poza granice jednego województwa. Związek ten posiadałby osobowość prawną i wykonywałby zadania publiczne (własne oraz tzw. „zadania powierzone”), takie jak planowanie rozwoju. Co istotne, związek rozwojowy mógłby stanowić akty prawa miejscowego, które miałyby obowiązywać na jego obszarze.

Zgodnie z założeniami projektu ustawy, związek rozwojowy opracowywałby dwa kluczowe z punktu widzenia kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej dokumenty. Pierwszym z nich byłaby strategia rozwoju ponadlokalnego, której zakres w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów mógłby ulec rozszerzeniu. Jako obszary strategicznej interwencji możliwe byłoby bowiem wskazanie dwóch kluczowym obszarów: priorytetowego zagospodarowania oraz ochrony istniejących funkcji. Pierwsze z nich wymagałoby określenia szacowanej chłonności terenów. Ponadto, związek rozwojowy opracowywałby również tzw. kartę rozwoju, w której określona zostałaby lista planowanych przedsięwzięć wraz z ich lokalizacją, podmiotem odpowiedzialnym za realizację danego przedsięwzięcia, źródłem finansowania oraz terminem realizacji.

Procedowane zmiany wpisują się zatem niejako w postulowane przez Autorkę rozwiązania, które umożliwiłyby sporządzanie dokumentów dla całego miejskiego obszaru funkcjonalnego, wskazując w nim tereny możliwe do zainwestowania oraz te, które powinny być przed nim chronione. Umożliwienie sporządzania międzygminnych planów ogólnych na wzór Portugalii wydaje się bowiem zbyt nierealne i zbyt szczegółowe biorąc pod uwagę pojawiające się problemy przy sporządzaniu planów ogólnych na poziomie lokalnym. Polska boryka się bowiem z konsekwencjami wprowadzonych w latach 90. XX wieku SUiKZP, które w odróżnieniu od portugalskich planów ogólnych nie były aktami prawa miejscowego. W efekcie, ogromna nadpodaż terenów mieszkaniowych nie tylko w studiach gminnych, ale również w planach miejscowych utrudnia racjonalne wyznaczanie stref mieszkaniowych w POG. Ustalenia planów miejscowych muszą zostać bowiem

wprowadzone do ustaleń planów ogólnych. Ponadto, biorąc pod uwagę również potencjalne dochody gmin z podatku od nieruchomości, istnieje realna obawa przed niechęcią współpracy gmin nad wspólnym planem ogólnym z uwagi na obawę przed utratą możliwych wpływów do budżetu.

Możliwe jest zatem wykorzystanie obecnie funkcjonujących rozwiązań w postaci strategii rozwoju ponadlokalnego. Należałoby jednak rozszerzyć ich ustalenia dla miejskich obszarów funkcjonalnych o podobne do portugalskich rozwiązania w zakresie ustalenia terenów zurbanizowanych, tj. umożliwiających realizację zabudowy mieszkaniowej i funkcji towarzyszących, terenów aktywności gospodarczej i terenów otwartych (w tym rolnych i leśnych). Postulowane w projekcie ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych obszary priorytetowego zagospodarowania oraz ochrony istniejących funkcji wydają się być niejako pewnym kompromisem.

Szósta hipoteza badawcza w pełnym brzmieniu nie może zostać w pełni pozytywnie zweryfikowana. Chociaż wydaje się, że zastosowanie wybranych rozwiązań przyjętych w Portugalii mogłoby poprawić efektywność kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej MOF w Polsce, to jednak wprowadzenie międzygminnych planów ogólnych wydaje się być rozwiązaniem nierealnym w polskich uwarunkowaniach. Zakładając mniejszą szczegółowość i skupienie się na terenach zurbanizowanych, tj. terenach, na których możliwe jest inwestowanie, oraz terenach chronionych przed zabudową, strategię rozwoju ponadlokalnego mogłyby w pewnym stopniu ograniczyć zauważalne w Polsce problemy z nadpodażą terenów mieszkaniowych i w konsekwencji – rozpraszaniem zabudowy.

Duże nadzieje budzi tu wspomniany projekt ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, chociaż wydaje się, że inicjatywa ta jest w pewnym stopniu spóźniona. Obecnie bowiem gminy są już na etapie sporządzania pierwszych planów ogólnych. Chociaż strategię rozwoju i ich ustalenia docelowo powinny być uwzględniane w POG, to problemem pozostaje niespójność czasowa. Gminy znajdują się obecnie na etapie sporządzania planów ogólnych, co w perspektywie kilku lat może znacząco utrudnić wprowadzenie ustaleń strategii rozwoju ponadlokalnego.

Przeprowadzona analiza porównawcza wskazuje, że żaden z omawianych systemów planowania przestrzennego nie stanowi rozwiązania wzorcowego. System portugalski może jednak w pewnym stopniu stanowić inspirację dla przyszłych zmian w Polsce. Wprowadzona w ostatnich latach reforma systemu planowania przestrzennego w Polsce

częściowo upodabnia te systemy, jednak na ocenę efektywności nowych rozwiązań należy jeszcze poczekać.

Bibliografia

1. Abrantes P., Fontes I., Gomes, E. Rocha J., 2016. *Compliance of land cover changes with municipal land use planning: Evidence from the Lisbon metropolitan region (1990–2007)*. Land Use Policy, 51, s. 120–134.
2. Abrantes R.D., 2019. *Decentralization and (De)Politization in Portugal*. Perspectivas - Journal of Political Science, 20, s. 33–44.
3. Adamowicz M., 2022. Czynniki przemian rynku pracy w Polsce w latach 1989-2021. W: A. Siedlecka, D. Guzal-Dec (red.), *Rynek pracy wobec wyzwań przyszłości. Ewolucja i współczesne uwarunkowania*. Akademia Bialska Nauk Stosowanych im. Jana Pawła II, Biała Podlaska: s. 113–146.
4. *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, 2011.
5. Aguilera F., Valenzuela L.M., Botequilha-Leitão A., 2011. *Landscape metrics in the analysis of urban land use patterns: A case study in a Spanish metropolitan area*. Landscape and Urban Planning, 99 (3–4), s. 226–238.
6. Aguilera-Benavente F., Botequilha-Leitão A., Díaz-Varela E., 2014. *Detecting multi-scale urban growth patterns and processes in the Algarve region (Southern Portugal)*. Applied Geography, 53, s. 234–245.
7. Ahrend R., Farchy E., Kaplanis I., Lembcke A.C., 2014. *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, 2014/05.
8. Alfasi N., Almagor, J., Benenson, I., 2012. *The actual impact of comprehensive land-use plans: Insights from high resolution observations*. Land Use Policy, 29(4), s. 862–877.
9. Almeida A.C., Gomes J.R., Leitão A.J., Suzana E.M., Pereira J.M., Saraiva R., Brandão e Silva J., Sousa F., 2018. *Reocupação Agrícola da Região Centro ou Como a Geografia Pode Alimentar Uma Utopia*. W: L. Cunha, H. Yamaki (red.), *Paisagem e Território*. Universidade Estadual de Londrina, s. 127–136.
10. Almodovar A., Cardoso J.L., 1998. *A history of portuguese economic thought*. Routledge, Londyn.
11. Alves A., Marcelino F., Gomes E., Rocha J., Caetano M., 2022. *Spatiotemporal Land-Use Dynamics in Continental Portugal 1995–2018*. Sustainability, 14(23), s. 15540.
12. Amaral L., 2019. *The Modern Portuguese Economy in the Twentieth and Twenty-First Centuries*. Springer International Publishing (Palgrave Studies in Economic History), Cham.
13. Antunes M., Soukiazis E., 2005. *Two speed of regional convergence in Portugal and the importance of structural funds on growth*. 4th Annual Meeting of the EEFS, s. 222–41.
14. Antunes S., Magone J.M., 2020. *With or without you: Mobilization strategies of Portuguese regional authorities in the European Union*. Regional & Federal Studies, 30(2), s. 219–241.
15. Araya Y.H., Cabral P., 2010. *Analysis and Modeling of Urban Land Cover Change in Setúbal and Sesimbra, Portugal*. Remote Sensing, 2(6), s. 1549–1563.
16. Ast R., 2001. *Kształtowanie przestrzeni regionów i miast. Wybrane zagadnienia*. Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań.
17. Bagdziński S.L., 1990. *Regionalna i lokalna polityka przestrzenna w warunkach reformowania gospodarki i państwa*. W: R. Domański (red.), *Gospodarka przestrzenna w procesie przejścia do systemu rynkowego*. Biuletyn KPZK, 149, s. 71–95.

18. Balsas C.J.L., 2020. *A Study of Porto's Polycentric Metropolitan Development and Governance at the Turn of the Millennium*. International Journal of Regional and Local History, 15(2), s. 131–145.
19. Bałtowski M., 2009. *Gospodarka socjalistyczna w Polsce: geneza - rozwój - upadek*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
20. Barata Salgueiro, T., 1992. *A cidade em Portugal: uma geografia urbana*. Edições Afrontamento. Cidade em questão, 8, Porto.
21. Barca F., 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*.
22. Barredo J.I., Kasanko M., McCormick N., Lavallo C., 2003. *Modelling dynamic spatial processes: simulation of urban future scenarios through cellular automata*. Landscape and Urban Planning, 64(3), s. 145–160.
23. Bartosiewicz B., 2016. *Obszary funkcjonalne małych i średnich miast w Polsce-koncepcja badawcza*. Studia Ekonomiczne, 279, s. 234–244.
24. Bartosiewicz B., Marcińczak S., 2020. *Policentryczność regionów miejskich w Polsce*. Przegląd Geograficzny, 92(4), s. 455–474.
25. Belof M., 2014. *Wyzwania planowania przestrzennego na poziomie regionalnym*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 367, s. 30–37.
26. Berry B.J.L., 1967. *Functional Economic Areas and Consolidated Urban Regions of the US, Final Report of the Social Sciences Research Council Study of Metropolitan Area Classification*. Social Sciences Research Council, New York.
27. Bianchini L., Egidi G., Alhuseen A., Sateriano A., Cividino S., Clemente M., Imbrenda V., 2021. *Toward a Dualistic Growth? Population Increase and Land-Use Change in Rome, Italy*. Land, 10(7), s. 749.
28. Bieda A., Pukanská K., Sala B., 2018. *Spatial Planning in Localities with Special Historic Values on Examples of Poland and Slovakia*. Geomatics and Environmental Engineering, 12(1), s. 5–27.
29. Bieńkowska M., Korpetta D., 2015. *Rozlewanie się zabudowy a planowanie przestrzenne w strefie podmiejskiej miasta Płocka*. Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum, 14(1), s. 7–28.
30. Bilska-Wodecka E., Soljan I., Liro, J., 2021. *Struktura wyznaniowa*. W: P. Śleszyński, K. Czapiewski (red.), *Atlas Wyszehradzki*. Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, Polskie Towarzystwo Geograficzne, Warszawa: s. 130–135.
31. Borówka K., Szlachetko J., 2016. *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Analiza dogmatycznoprawna*. Metropolit. Przegląd Naukowy, 2(6), s. 26–35.
32. Borsa M., 2008. *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej*. W: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*. PWN, Warszawa: s. 174–196.
33. Botequilha-Leitão A., Miller J., Ahern J., McGarigal K., 2006. *Measuring landscapes: a planner's handbook*. Island Press, Washington, DC.
34. Botequilha-Leitão A., 2009. *Land use planning in Portugal: brief history and emergent challenges. The case of peri-urban landscape of Faro (Algarve Region, Portugal)*. W: T. Panagopoulos (red.), *New models for innovative management and urban dynamics*. Research Center for Spatial and Organizational Dynamics, Faro, Portugal: s. 23–40.
35. Botequilha-Leitão A., Diáz-Varela E., 2018. *An alternative planning paradigm for coastal landscapes and tourism. Spatial metrics as indicators for planning coastal tourism landscapes*. Tourism & Management Studies, 14(1), s. 45–57.
36. Bretagnolle A., François D., Mathian H., Lizzi L., Guérois M., Averlant G., 2011. *LUZ specifications (Urban Audit 2004). Technical Report*. Union Européenne, Paris.

37. Bretagnolle A., Paulus F., Pumain, D., 2002. *Time and space scales for measuring urban growth*. Cybergeo: European Journal of Geography [Online].
38. Bretagnolle A., Pumain D., Vacchiani-Marcuzzo C., 2009. *The organization of urban systems*. W: D. Lane, D. Pumain, S.E. Leeuw, G. West (red.), *Complexity perspective in innovation and social change*. Springer, Dordrecht: s. 197–220.
39. Breuss F., Egger P., Pfaffermayr M., 2010a. *Structural funds, EU enlargement, and the redistribution of FDI in Europe*. Review of World Economics, 146 (3), s. 469–494.
40. Brueckner J.K., 2000. *Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies*. International Regional Science Review, 23(2), s. 160–171.
41. Brzeziński C., 2015. *Polityka przestrzenna w Polsce: instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
42. Budner W., 1996. *System osadniczy. Badanie dynamiki miast*. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
43. Bulti D.T., Sori N.D., 2017. *Evaluating land-use plan using conformance-based approach in Adama city, Ethiopia*. Spatial Information Research, 25(4), s. 605–613.
44. Cabral J., Crespo J., 2012. *Urban Policy Goals and Territorial Planning - Articulations and Lessons from Planning Urban Regions in Portugal*. W: M.M. Valença, F. Cravidão, J.A.R. Fernandes (red.), *Urban Developments in Brazil and Portugal*. Nova Science Publishers, Inc. (Urban Development and Infrastructure), New York: s. 77–94.
45. Cabral P., Geroyannis H., Gilg J.P., Painho M., 2005. *Analysis and modeling of land-use and land-cover change in Sintra-Cascais area*. 8th AGILE Conference on Geographic Information Science, s. 51–60.
46. Cabral P., Augusto G., Tewolde M., Araya Y., 2013. *Entropy in Urban Systems*. Entropy, 15(12), s. 5223–5236.
47. Cabral R., Marques V.S., 2014. *40 Years of Democracy and Integration in the European Union*. Heinrich Böll Stiftung, s. 1–13.
48. Campos V., Ferrão, J., 2015. *O ordenamento do território em Portugal: uma perspetiva genealógica*. Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa (ICS Working Papers, 1), Lisboa.
49. Cardoso R., Breda-Vázquez I., 2007. *Social Justice as a Guide to Planning Theory and Practice: Analyzing the Portuguese Planning System*. International Journal of Urban and Regional Research, 31(2), s. 384–400.
50. Carmo F., 2016. *Princípios constitucionais do ordenamento do território*. Sociologia, Problemas e Práticas [Online], s. 99–121.
51. Carruthers J.I., Ulfarsson G.F., 2002. *Fragmentation and Sprawl: Evidence from Interregional Analysis*. Growth and Change, 33(3), s. 312–340.
52. Carter N., Silva F.N., 2001. *Recent changes in territorial planning and the system for controlling urban development in Portugal*. The Town Planning Review, 72(3), s. 341–370.
53. Carvalho P., 2012. *Ordenamento e desenvolvimento territorial*. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra.
54. Carvalho Seabra M.I., Santos D.A., Marcelino C.T., 2011. *Metodologia para a delimitação de área de influência*. Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., Gabinete de Planeamento, Inovação e Avaliação.
55. Castanho R.A., Naranjo Gomez J.M., Vulevic A., Couto G., 2021. *The Land-Use Change Dynamics Based on the CORINE Data in the Period 1990–2018 in the European Archipelagos of the Macaronesia Region: Azores, Canary Islands, and Madeira*. International Journal of Geo-Information, 10(5), s. 342.

56. Caupers J., Moniz A.R., Fonseca I.C., Sèves A.L., 2015. *Portugalia*. W: B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii: analiza prawnoporównawcza = Local government in Poland and Portugal: comparative legal analysis*. Wolters Kluwer SA, Warszawa: s. 441–527.
57. Cavaco C., Mourato J., Costa J.P., Pereira A., Vilares E., Moreira P., Magalhães M., 2021. *Spatial Planning and Regional Development in Portugal*. DGT – Directorate-General for Territory, Lisboa.
58. Cavaco C., Mourato J., Costa J.P., Ferrão J., 2022. *Beyond soft planning: Towards a Soft turn in planning theory and practice?*. *Planning Theory*, 22(1), s. 3–26.
59. Cegielska K., Noszczyk T., Kukulska A., Szylar M., Hernik J., Dixon-Gough R., Jombach S., Valánszki I., Filepné Kovács K., 2018. *Land use and land cover changes in post-socialist countries: Some observations from Hungary and Poland*. *Land Use Policy*, 78, s. 1–18.
60. Champion T., Hugo G., 2004. *New forms of urbanization: beyond the urban-rural dichotomy*. Ashgate, Aldershot, Hants, England; Burlington, VT.
61. Chmielewski J.M., 2001. *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
62. Churski P., Adamiak Cz., Szyda B., Dubownik A., Pietrzykowski M., Śleszyński P., 2023. *Nowa delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i jej zastosowanie w praktyce zintegrowanego podejścia terytorialnego (place based approach)*. *Przegląd Geograficzny*, 95(1), s. 29–55.
63. Cidre E.M.P., 2015. *A Discursive Narrative on Planning for Urban Heritage Conservation in Contemporary World Heritage Cities in Portugal*. *European Spatial Research and Policy*, 22(2), s. 37–56.
64. Ciesielski M., Będkowski K.M., 2014. *Interpretacja zmian użytkowania i pokrycia terenu na obszarach wiejskich w kontekście przemian demograficznych*. *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, 13(3), s. 27–41.
65. Ciesiołka P., Mikuła Ł., Churski P., Kołsut B., 2023. *Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju ponadlokalnego*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 91, s. 7–22.
66. Cieszyńska K., 2016. *Głowa państwa w Portugalii w latach 1974–2006: pozycja konstytucyjna i model przywództwa*. Praca doktorska. Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Wydział Humanistyczny, Kraków.
67. Cihlar J., Jansen L.J.M., 2001. *From Land Cover to Land Use: A Methodology for Efficient Land Use Mapping over Large Areas*. *The Professional Geographer*, 53(2), s. 275–289.
68. Corrêa R.L., 1989. *O espaço urbano*. Ática, São Paulo.
69. Cörvers F., Hensen M., Bongaerts D., 2009. *Delimitation and Coherence of Functional and Administrative Regions*. *Regional Studies*, 43(1), s. 19–31.
70. Costa E., Antonello I., 2018. *Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território: uma análise comparativa aplicada entre Portugal e o Brasil*. *Sociedade & Natureza*, 30(1), s. 29–52.
71. Crespo J.L., Cabral J., 2010. *The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area*. *Análise Social*, XLV (197), s. 639–662.
72. Cullingworth B., Nadin, V., 2006. *Town and country planning in the UK*. Routledge, London and New York.
73. Cunha A., 2015. *Underwriting Democracy: Portugal and European Economic Community's Accession*. *Cahiers de la Méditerranée*, 90, s. 47–58.

74. Cunha E.M.P., Julião R.P., Oliveira F.H., 2020. *A política urbana no Brasil e em Portugal: contexto e evolução histórica*. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 40, s. 184–199.
75. Czornik, M., 2008. *Miasto: ekonomiczne aspekty funkcjonowania*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice.
76. Czornik M., 2010. *Gospodarka przestrzenna w krajach Unii Europejskiej: wybór tekstów z komentarzem. Część 1*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice.
77. Czornik M., 2011. *Gospodarka przestrzenna w krajach Unii Europejskiej: akty prawne, komentarze, mapy, statystyka. Część 2*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice.
78. Czornik M., 2014. *Gospodarka przestrzenna w krajach Unii Europejskiej oraz w Norwegii i Szwajcarii: akty prawne, komentarze, mapy, statystyka. Część 3*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.
79. Czyż T., 2009. *Koncepcje aglomeracji miejskiej i obszaru metropolitalnego w Polsce*. *Przegląd Geograficzny*, 81(4), s. 445–459.
80. Danielewicz J., 2013a. *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Portugalii*. *Studia KPZK*, 153, s. 277–294.
81. Danielewicz J., 2013b. *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi wobec globalnych procesów urbanizacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
82. Dąbrowski L.T., 1977. *Projektowanie regionalne. Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
83. Dąbrowski M., Piskorek, K., 2018. *The development of strategic spatial planning in Central and Eastern Europe: between path dependence, European influence, and domestic politics*. *Planning Perspectives*, 33(4), s. 571–589.
84. Debbage N., Bereitschaft B., Shepherd J.M., 2017. *Quantifying the Spatiotemporal Trends of Urban Sprawl Among Large U.S. Metropolitan Areas Via Spatial Metrics*. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 10(3), s. 317–345.
85. Dembowska Z., 1978. *Planowanie przestrzenne w ujęciu systemowym*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
86. Dijkstra L., Poelman H., Veneri P., 2019. *The EU-OECD definition of a functional urban area*. *OECD Regional Development Working Papers* 2019/11.
87. Dolnicki B., 2012. *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
88. Domański R., 1989. *Podstawy planowania przestrzennego*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
89. Domański R., 2007. *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
90. Domingues A., 2006. *Cidade e Democracia Os Anos da Mudança. Contexto Social e Política Urbana*. W: A. Domingues (red.), *Cidade e democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal = Ciudad y democracia: 30 años de transformación urbana en Portugal*. Argumentum Ed, Lisboa: s. 16–79.
91. Drzazga D., 2019. *Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony interesów publicznych*. W: J. Danielewicz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź: s. 243–263.
92. Dudek A., Zblewski Z., 2008. *Utopia nad Wisłą. Historia Peerełu*. Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa - Bielsko Biała.
93. Dühr S., Colomb C., Nadin, V., 2010. *European spatial planning and territorial cooperation*. Routledge, London, New York.

94. Dziedzic-Bukowska J., Oryl M., Ciesielski M., Churski P., Ciesiółka P., Fogel A., Giedych R., ..., Nowak M.J., 2025. *Plany ogólne: wybrane problemy dotyczące uchwalania i sporządzania*. Biuletyn KPZK, s. 209–222.
95. Dziewoński K., 1956. *Geografia osadnictwa i zaludnienia*. Dorobek, podstawy teoretyczne i problemy badawcze. Przegląd Geograficzny, 28(4), s. 721–764.
96. Dziewoński K., 1967. *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Prace Geograficzne nr 63, Warszawa.
97. Dziewoński K., 1973. *W sprawie podstawowych pojęć i terminów używanych w analizie i planowaniu wielkich aglomeracji miejskich*. Aglomeracje miejskie w Polsce. Pojęcie i terminologia, Biuletyn KPZK PAN (79), s. 91–100.
98. Dziewoński K., 1988. *Teoretyczne podstawy gospodarki przestrzennej*. W: B. Jałowiecki (red.), *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*, Biuletyn KPZK PAN (138), s. 18–28.
99. Ebert S., Tölle A., Wdowicka M., 2012. *Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive: = Planowanie w Polsce i w Niemczech z perspektywy gminy*. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Poznań.
100. ESPON, 2004. *ESPON 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe. Project report*. Stockholm/Luxembourg.
101. ESPON, 2007. *ESPON 1.4.3.: study on urban functions, Final report*. Luxembourg.
102. ESPON, 2010. *ESPON FOCI. Future Orientation for Cities. Final Scientific Report*.
103. European Commission, 1997. *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Office for Official Publications of the European Communities; Bernan Associates [distributor], Regional development studies, 28, Luxembourg, Lanham, MD.
104. *European Spatial Development Perspective, towards balanced and sustainable development of the territory of the EU*, 1999.
105. Faludi A., Waterhout B., 2002. *The making of the European spatial development perspective: no masterplan*. Routledge, The RTPi library series, London ; New York.
106. Farinós Dasí J., 2006. *ESPON 2.3.2. Governance of Territorial and Urban Policies From EU to Local Level. Final Report*. ESPON.
107. Felt C., Fragkias M., Larson D., Liao H., Lohse K.A., Lybecker D., 2018. *A comparative study of urban fragmentation patterns in small and mid-sized cities of Idaho*. Urban Ecosystems, 21(5), s. 805–816.
108. Feltynowski M., 2010. *Zagospodarowanie przestrzeni a proces rozlewania się miast*. W: M.J. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Zarządzanie miastem. Studium ekonomiczne i organizacyjne*. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa: s. 115–138.
109. Feltynowski M., 2013. *Planowanie miejscowe a użytkowanie terenów w wybranych gminach wiejskich województwa łódzkiego*. Studia Obszarów Wiejskich, 34, s. 221–231.
110. Fernandes J.A.R., Ramos L., 2007. *Planeamento Territorial à Escala Local: contextos, experiências e propostas (vistos desde o Norte de Portugal)*. Eixo Atlântico: a nova ordenação do território em Galicia e Portugal: revista da euro-região Galiza-Norte de Portugal, (11), s. 55–75.
111. Fernandes J.A.R., Seixas, J., 2018. *Cities and urbanisation in democratic Portugal*. Méditerranée [Online], 130.
112. Ferrão J., 2010. *Ordenamento do Território: 25 anos de aprendizagem*. Europa: Novas Fronteiras, 26/27, s. 77-84.
113. Ferrão J., Mourato J., Balula L., Bina O., 2012. *Regiões Funcionais, Relações Urbano-Rurais e Política de Coesão Pós-2013. Relatório final*. ICS, Lisboa.

114. Ferrão J., 2019, *O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: da ideia à prática*. Public Policy Portuguese Journal, 4(2), s. 7–11.
115. Ferrão J., Mourato, J.M., 2011. *Evaluation and spatial planning in Portugal: from legal requirement to source of policy-learning and institutional innovation*. W: J.F. Dasi (red.), *De la evaluación ambiental estratégica a la evaluación de impacto territorial: reflexiones acerca de la tarea de evaluación*. Universitat de Valencia, Valencia: s. 141–166.
116. Ferrão J., Mourato J.M., 2015. *Ordenamento do território: o contributo dos estudos comparados internacionais*. W: J. Ferrão, A. Horta (red.), *Ambiente, Território e Sociedade - Novas Agendas de Investigação*. Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa: s. 188–195.
117. Ferraz R., 2022. *The golden age of the world economy and Portuguese economic growth: applied study, 1950-2018*. Cogent Economics & Finance, 10(1), s. 2139915.
118. Ferreira M.J., Rosado, A.R., 2001. *As Grandes Áreas Urbanas Portuguesas Conceitos e Delimitação Espacial*. Território e Administração: gestão de grandes áreas urbanas: actas do Seminário Internacional Território e Administração, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa: s. 41–58.
119. Ferreira R., 2018. *Ocupação do Solo e Estrutura da Paisagem no Concelho de Coimbra: Evolução nos Últimos Vinte Ano*. W: L. Cunha, H. Yamaki (red.), *Paisagem e Território*. Universidade Estadual de Londrina, s. 137–150.
120. Flyvbjerg B., 2011. Case study. W: N.K. Denzin, Y.S. Lincoln, M.D. Giardina, G.S. Canella (red.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Sage, Thousand Oaks: s. 301–316.
121. Fonseca M.L., 2008. *New waves of immigration to small towns and rural areas in Portugal*. Population, Space and Place, 14(6), s. 525–535.
122. Fortuna C., Gomes C.S., 2013. *Turismo, cidade e Universidade: o caso de Coimbra*. W: F. Cravidão, N. Santos (red.), *Turismo e cultura: destinos e competitividade*. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra: s. 273–296.
123. Gaczek W.M., 2003. *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Branta, Bydgoszcz, Poznań.
124. Gaczek W.M., 2008. *Uczelnie w przestrzeni fizycznej i gospodarczej miasta. Tradycyjne lokalizacje centralne a kampusy w strefie zewnętrznej*. W: T. Markowski, D. Drzazga (red.), *Rola wyższych uczelni w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym miast*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa: s. 61–80.
125. Gaidex R.B., Crespo J.L., Hardt, C., 2021. *Análise Comparativa Entre os Sistemas de Ordenamento do Território em Portugal e No Brasil*. 9 Congressoluso Brasileiro para o planeamento urbano, Regional, Integrado e sustentável (Pluris2021). Pequenas cidades, grandes desafios, múltiplas oportunidades, Evento Digital-Brasil.
126. Gaspar J., 2002. *The Centre Region*. Comissão de Coordenação da Região Centro, Coimbra.
127. Gąsiorowski J., Poławski Z.F., 2014. *Land use structure as the basis for indicators determining spatial development of the environment*. Polish Journal of Environmental Studies, 3(23), s. 955–960.
128. George P., 1956. *Miasto*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
129. Getimis P., 2012. *Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach*. Planning Practice and Research, 27(1), s. 25–40.
130. Giannakourou G., 2005. *Transforming spatial planning policy in Mediterranean countries: Europeanization and domestic change*. European Planning Studies, 13(2), s. 319–331.

131. Gibas P., 2010. *Portugalia*. W: M. Czornik (red.), *Gospodarka przestrzenna w krajach Unii Europejskiej. Wybór teksów z komentarzem. Część I*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice, s. 77-93.
132. Gomes A.I., Marat-Mendes B.T., Joanaz de Melo C.J., 2020. *O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT): oportunidade e utilidade de um documento programático*. XII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, São Paulo-Lisboa, 2020, Academia de Escolas de Arquitectura e Urbanismo de Língua Portuguesa.
133. Gomes J.F.P., 2006. *Forest fires in Portugal: how they happen and why they happen*. International Journal of Environmental Studies, 63(2), s. 109–119.
134. Goryński J., 1982. *Polityka przestrzenna*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
135. Gorzelak G., 2002. *Polskie regiony w procesie integracji europejskiej*. Studia Regionalne i Lokalne, 3(09), s. 55–73.
136. Gorzelak G., 2021. *Meandry polskiej doktryny polityki przestrzennej i regionalnej*. Prace i Studia Geograficzne, 66(1), s. 91–97.
137. Gorzelak G., 2022. *Stulecie polskiego planowania regionalnego i przestrzennego*. Wieś i Rolnictwo, 4 (193), s. 11–36.
138. Gorzelak G., Jałowiecki B., Smętkowski M., 2009. *Obszary Metropolitalne w Polsce - Diagnoza i Rekomendacje*. Studia Regionalne i Lokalne, 1(35), s. 52–73.
139. Gorzym-Wilkowski W.A., 2009. *«Maszyna wzrostu» w rozwoju przestrzennym podlubelskiej gminy Głusk*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 46, s. 357–365.
140. Gorzym-Wilkowski W.A., 2010. *Interes publiczny w systemach planowania przestrzennego Polski i Ukrainy - próba porównania*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 210, s. 164–172.
141. Gorzym-Wilkowski W.A., 2011. *Pół wieku ewolucji i praktyki planowania przestrzennego w Polsce (1961-2010)*. W: M. Soja, A. Zborowski (red.), *Człowiek w przestrzeni zurbanizowanej*. Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków: s. 193–204.
142. Gorzym-Wilkowski W.A., 2012. *Wojewódzkie planowanie przestrzenne - istota, możliwości i ograniczenia*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 244, s. 460–469.
143. Gorzym-Wilkowski W.A., 2013. *Planowanie przestrzenne województwa: teoria, ustawodawstwo, praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
144. Gorzym-Wilkowski W.A., 2016. *Planowanie przestrzenne – narzędzie realizacji ładu przestrzennego czy interesów?*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 432, s. 54–60.
145. Gorzym-Wilkowski W.A., 2019. *Istota wojewódzkiego planowania przestrzennego na tle teorii planowania*. Studia Regionalne i Lokalne, 1(75), s. 70–80.
146. Gorzym-Wilkowski W.A., 2022. *Powiat – potencjalny podmiot planowania przestrzennego*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 15(61), s. 95–112.
147. Gorzym-Wilkowski W.A., Trykacz K., 2022. *Public Interest in Spatial Planning Systems in Poland and Portugal*. Land, 11(1), s. 73.
148. de Graaf E.A., 2019. *Daily urban systems explained 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), s. 106–125.
149. Grange K., 2017. *Planners – A silenced profession? The politicisation of planning and the need for fearless speech*. Planning Theory, 16(3), s. 275–295.

150. Grave L., Pereira M., 2016. *(In)Eficiência do processo de planeamento territorial: a revisão dos Planos Diretores Municipais da Área Metropolitana de Lisboa*. GOT - Journal of Geography and Spatial Planning, (10), s. 133–157.
151. Grochowski M., 2011. *Metropolizacja a kształtowanie ładu przestrzennego układów zurbanizowanych*. MAZOWSZE Studia Regionalne, 6, s. 167–172.
152. Grochowski M., 2014. *Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi*. MAZOWSZE Studia Regionalne, 15, s. 119–136.
153. Guardado Moreira M.J., De Castro Henriques F., 2016. *Demographic and Health Changes in Portugal (1900 - 2013)*. Hygiea Internationalis, 12(1), s. 9–39.
154. Guilherme F., Moreno E.G., Gonçalves J.A., Carretero M.A., Farinha-Marques P., 2022. *Looking Closer at the Patterns of Land Cover in the City of Porto, Portugal, between 1947 and 2019 — A Contribution for the Integration of Ecological Data in Spatial Planning*. Land, 11(10), s. 1828.
155. Gutry-Korycka M., 2005. *Wody*. W: A. Richling, K. Ostaszewska (red.), *Geografia fizyczna Polski*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa: s. 128–200.
156. Halás M., Klapka P., Tonev P., 2016. *The use of migration data to define functional regions: The case of the Czech Republic*. Applied Geography, 76, s. 98–105.
157. Hall P., 2009. *Looking Backward, Looking Forward: The City Region of the Mid-21st Century*. Regional Studies, 43(6), s. 803–817.
158. Hall P., Hay D., 1980. *Growth centres in the European urban system*. University of California Press.
159. Harańczyk A., 2018. *Przestrzenne aspekty funkcji i zagospodarowanie miasta*. W: T. Kudłacz, M. Musiał-Malago' (red.), *Funkcjonalne miasto w teorii i praktyce na przykładzie Krakowa i Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków: s. 33–44.
160. Harasimowicz A., 2018. *Suburbanizacja a rola obszarów otaczających miasto – ujęcie teoretyczne*. Studia Miejskie, 29, s. 115–130.
161. Healey P., 2004. *The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe*. International Journal of Urban and Regional Research, 28(1), s. 45–67.
162. Heffner K., 2015. *Obszary funkcjonalne miast–problemy z kształtowaniem i funkcjonowaniem obszarów miejskich*. Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 161, s. 69–74.
163. Heffner K., Gibas P., 2013. *Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych w Polsce*. W: A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź: s. 217–240.
164. Herold M., Couclelis H., Clarke, K.C., 2005. *The role of spatial metrics in the analysis and modeling of urban land use change*. Computers, Environment and Urban Systems, 29(4), s. 369–399.
165. Herold M., Goldstein N.C., Clarke K.C., 2003. *The spatiotemporal form of urban growth: measurement, analysis and modelling*. Remote Sensing of Environment, 86(3), s. 286–302.
166. Hoggart K., 2016. *City hinterlands in European space*. W: K. Hoggart (red.), *The City's Hinterland: Dynamism and Divergence in Europe's Peri-Urban Territories*. Routledge, London and New York: s. 1–18.
167. Hołuj A., 2011. *Problemy i dylematy planowania przestrzennego w różnych typach jednostek terytorialnych*. Studia KPZK PAN, 140, s. 385–394.
168. Hołuj A., 2018. *Urban sprawl czy ekspansja rdzenia metropolitalnego? Analiza Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*. W: T. Kudłacz i M. Musiał-Malago' (red.),

- Funkcjonalne miasto w teorii i praktyce na przykładzie Krakowa i Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków: s. 74–83.
169. Honka N., 2021. *The formation of local territorial administration in Poland in the years 1945-1952*. Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska, sectio M – Balcaniensis et Carpathiensis, 6, s. 63–82.
 170. Huang J., Lu X.X., Sellers J.M., 2007. *A global comparative analysis of urban form: Applying spatial metrics and remote sensing*. Landscape and Urban Planning, 82(4), s. 184–197.
 171. Ilnicki D., Janc K., 2021. *Obszary intensywnych powiązań funkcjonalnych miast na prawach powiatu w Polsce – autorska metoda delimitacji = Areas of strong functional linkage of Polish cities granted county status – the authors' own method of delimitation*. Przegląd Geograficzny, 93(2), s. 141–160.
 172. INE, 2022. *Indicadores para a caracterização do mercado de trabalho das cidades e áreas urbanas funcionais*.
 173. Iwanicka-Lyra E., 1969. *Delimitacja aglomeracji wielkomiejskich w Polsce*. PWN, Prace Geograficzne nr 76, Warszawa.
 174. Jacinto R., 2015. *Processos de urbanização em contextos não metropolitanos: cidade e desenvolvimento urbano na Região Centro*. W: A. Ferreira, J. Rua, R.C. de Mattos (red.), *Desafios da metropolização do espaço*. Consequência, Rio de Janeiro: s. 353–388.
 175. Jain S., Kohli D., Rao R.M., Bijker W., 2011. *Spatial Metrics to Analyse the Impact of Regional Factors on Pattern of Urbanisation in Gurgaon, India*. Journal of the Indian Society of Remote Sensing, 39(2), s. 203–212.
 176. Jałowiecki B., Szczepański M.S., 2002. *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
 177. Janas K., Jarczewski W., 2017. *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*. Instytut Rozwoju Miast, Raport o Stanie Polskich Miast, Kraków.
 178. Jędraszko A., 2005. *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce - drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Wydawnictwo PLATAN, Warszawa.
 179. Jędraszko A., 2007. *Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce – zarys propozycji założeń nowej ustawy*. Problemy Rozwoju Miast, 1–2, s. 66–101.
 180. Juchniewicz K., 2011. *Znaczenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu struktury przestrzennej obszarów wiejskich*. Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich, 3, s. 205–215.
 181. Kaczmarek T., 2014. *Uwarunkowania, stan i perspektywy współpracy samorządowej w obszarach metropolitalnych*. W: M. Dej, K. Janas, O. Wolski (red.), *Współpraca miejsko-wiejska w Polsce. Uwarunkowania i potencjał*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków: s. 57–71.
 182. Kaczmarek T., 2016. *Administrative division of Poland - 25 years of experience during the systemic transformation*. EchoGéo, 35.
 183. Kaczmarek T., 2018a. *Soft planning for soft spaces. Concept of Poznań metropolitan area development – a case study*. Miscellanea Geographica, 22(4), s. 181–186.
 184. Kaczmarek T., 2018b. *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – zagraniczne doświadczenia i ich polskie implikacje*. Studia KPZK, 183, s. 273–287.
 185. Kaczmarek T., Kociuba D., 2017. *Models of governance in the urban functional areas: Policy lessons from the implementation of integrated territorial investments (ITIs) in Poland*. Quaestiones Geographicae, 36(4), s. 47–64.
 186. Kaczmarek T., Miśko Ł., 2007. *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

187. Kaczmarek T., Szmytkowska M., 2019. *Problematyka miejskich obszarów funkcjonalnych (metropolitalnych) w badaniach polskich geografów społeczno-ekonomicznych*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (47), s. 9–19.
188. Kafka K., 2020. *Systemy planowania przestrzennego, analiza porównawcza modeli współdziałania uczestników planowania przestrzennego*. *Studia Miejskie*, 40, s. 9–25.
189. Kaliński J., 1995. *Gospodarka Polski w latach 1944-1989: przemiany strukturalne*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
190. Kaliński J., 2009. *Transformacja gospodarki polskiej w latach 1989-2004*. Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
191. Kaliński J., 2015. *Kiedy zaczęło się odradzanie gospodarki rynkowej w Polsce?*. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 1(73), s. 3–13.
192. Karlsson C., Olsson M., 2006. *The identification of functional regions: theory, methods, and applications*. *The Annals of Regional Science*, 40(1), s. 1–18.
193. *Karta Lipska nt. Zrównoważonych Miast Europejskich*, 2007, Lipsk.
194. Karwińska A., Brzosko-Sermak A., 2014. *Dobrze funkcjonujące miasto: koncepcje, cechy, perspektywy rozwoju*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
195. Kielczewska-Zaleska M., 1972. *Geografia osadnictwa: zarys problematyki*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
196. Kiessling N., Pütz M., 2021. *Assessing Spatial Planning Outcomes – A Novel Framework Based on Conformance and Governance Capacities*. *Planning Theory & Practice*, 22(3), s. 414–432.
197. Kneib E.C., Silva P.C.M., 2005. *Contribuição conceitual à análise dos impactos relacionados a empreendimentos geradores de viagens*. W: A.N.R. da Silva, L.C.L. Souza, J.F.G. Mendes (red.), *Planejamento urbano, regional, integrado e sustentável: desenvolvimentos recentes no Brasil e em Portugal*. Universidade de São Paulo, São Carlos.
198. Knieling J., Othengrafen F., 2015. *Planning Culture – A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe?*. *European Planning Studies*, 23(11), s. 2133–2147.
199. Kociuba D., 2008. *Rola uczelni wyższych w rozwoju przestrzennym Lublina*. W: T. Markowski, D. Drzazga (red.), *Rola wyższych uczelni w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym miast*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa: s. 257–272.
200. Kociuba D., 2011. *Lublin: rozwój przestrzenny i funkcjonalny od średniowiecza do współczesności*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
201. Kociuba D., 2015. *Miejskie obszary funkcjonalne – wyzwania planistyczne*. *Studia Miejskie*, 18, s. 39–53.
202. Kociuba D., 2017a. *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich w realizacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych w Polsce – teoria versus praktyka*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (69), s. 54–78.
203. Kociuba D., 2017b. *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie zarządzania terytorialnego w miejskich obszarach funkcjonalnych*. *Studia KPZK*, 174, s. 144–153.
204. Kociuba D., 2018. *Teoria i praktyka wsparcia zrównoważonego rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*. *Biuletyn KPZK PAN*, 272, s. 316–327.
205. Kociuba D., 2021. *New trends in the changes of administrative boundaries in Poland*. *European Spatial Research and Policy*, 28(1), s. 247–264.
206. Kociuba D., Kociuba W., 2009. *Potencjał turystyczny Lublina jako czynnik rozwoju miasta na przestrzeni wieków*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin - Polonia, sectio B*, LXIV(1), s. 209–223.

207. Kolipiński B., 2014. *Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu*, MAZOWSZE Studia Regionalne, (15), s. 109–118.
208. Kolipiński B., 2015. *Zagadnienia metodyczne miejscowego planowania przestrzennego w świetle przepisów prawa*. Biuletyn KPZK PAN, 257–258, s. 11–27.
209. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
210. Kondracki J., 2009. *Geografia regionalna Polski*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
211. Korbel W., 2019. *Kształtowanie przestrzeni gmin w Polsce: regulacje systemowe w ocenie gminnych władz samorządowych*. Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.
212. Korcelli P., 1973. *Głos w dyskusji*. W: *Aglomeracje miejskie w Polsce. Pojęcie i terminologia*, Biuletyn KPZK PAN, 79, s. 157–159.
213. Korcelli P., 1977. *An approach to the analysis of functional urban regions: a case study of Poland*. International Institute for Applied Systems Analysis (Research Memorandum RM-77-52), Laxenburg, Austria.
214. Korcelli P., 2018. *System osadniczy Polski – kierunki przemian*. Studia KPZK, 183, s. 263–272.
215. Korcelli P., Kozubek E.B., Werner P., 2016. *Zmiany użytkowania ziemi a interakcje przestrzenne na obszarach metropolitalnych Polski =: Land use change and spatial interactions in Poland's metropolitan areas*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Polska Akademia Nauk (Prace geograficzne = Geographical studies, 254), Warszawa.
216. Kordas J., 2010, *Wydarzenia 31 sierpnia 1982 r. na Dolnym Śląsku: geneza, przebieg, skutki*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej (Człowiek, Myśl, Rzeczywistość, 5), Wrocław.
217. Kortus B., 1996. *Polska*. W: *Encyklopedia Geograficzna Świata*. Wydawnictwo OPIESS, Kraków: s. 362–375.
218. Kotowska I.E., 2021. *Zmiany demograficzne w Polsce – jakie wyzwania rozwojowe przyniosą?*. Forum Idei, 9, s. 1–31.
219. Kowalczyk A., 2006. *Changes within the territorial organisation of Poland after second world war – Reasons and effects*. W: M. Czerny (red.), *Poland in the geographical centre of Europe. Political, Social and Economic Consequences*. Nova Science Publishers, Inc., New York: s. 27–45.
220. Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P., 2020, *Kryzys polskiej przestrzeni: źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*. Polska Akademia Nauk, Warszawa.
221. Kowalewski Z., 2006, *Powodzie w Polsce - rodzaje, występowanie oraz system ochrony przed ich skutkami*. Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie, 6(1), s. 207–220.
222. Kozieł M., 2008, *Zastosowanie bazy danych CORINE Land Cover 2000 do analiz struktury krajobrazu wybranych obszarów chronionych w Polsce*. Problemy Ekologii Krajobrazu, XX, s. 279–285.
223. Krukowska J., Lackowska M., 2016. *Metropolitalne kolory europeizacji. Instytucjonalizacja współpracy w funkcjonalnych obszarach miejskich w Polsce w świetle nowych instrumentów polityki spójności*. Studia Regionalne i Lokalne, 1(63), s. 82–107.
224. *Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich*, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
225. Kubiak K., 2019. *Afrykańskie wojny Portugalczyków 1961–1975*. Pamięć i Sprawiedliwość, 34(2), s. 316–339.

226. Kuciński K., 2004. *Geografia ekonomiczna - zarys teoretyczny*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
227. Kuć-Czajkowska K., 2019a. *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
228. Kuć-Czajkowska K., 2019b. *Współpraca w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych miast wojewódzkich w Polsce – perspektywa liderów lokalnych*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, (47), s. 75–91.
229. Kudelko J., Musiał-Malago M., 2022. *The diversity of demographic potential and socioeconomic development of urban functional areas – Evidence from Poland*. *Cities*, 123, s. 103516.
230. Kudłacz T., 2016. *Problemy integrowania polityki rozwoju w miejskich obszarach funkcjonalnych*. W: A. Noworól, A. Hołuj (red.), *Společno-ekonomiczne przemiany w strefie podmiejskiej miast. Studium przypadku Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa: s. 15–28.
231. Kudłacz T., 2018. *Funkcjonalność miasta – istota problemu w świetle wybranych właściwości oraz zbliżonych znaczeniowo pojęć*. W: T. Kudłacz i M. Musiał-Malago' (red.), *Funkcjonalne miasto w teorii i praktyce na przykładzie Krakowa i Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków: s. 15–23.
232. Kukulska-Kozieł A., 2023. *Buildable land overzoning. Have new planning regulations in Poland resolved the issue?*. *Land Use Policy*, 124, s. 106440.
233. Kulesza M., 2000. *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*. *Studia Iuridica*, 38, s. 79–86.
234. Kulesza M., Pańko W., 1986. *Instrumenty polityki przestrzennej. Aspekt prawny*. W: *Instrumenty polityki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, 130, PWN, Warszawa: s. 50–85.
235. Kwartnik-Pruc A., Przewięzlikowska A., 2007. *Porównanie funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech*. *Geomatics and Environmental Engineering*, 1(3), s. 149–160.
236. Kwiatkowski P.T., 2006. *Martial Law in the Collective Polish Memory Following the Collapse of Communism*. *International Journal of Sociology*, 36(4), s. 45–66.
237. Lechowska E., 2022. *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym - powiązanie teorii z praktyką*. Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju), Warszawa.
238. Lechowski Ł., 2013. *Analiza zmian pokrycia terenu wokół autostrad za pomocą metod GIS*. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 14 (2), s. 59–76.
239. Lefèvre C., 1998. *Metropolitan government and governance in western countries: a critical review*. *International journal of urban and regional research*, 22(1), s. 9–25.
240. Li X., Yeh A.G.O., 2002. *Neural-network-based cellular automata for simulating multiple land use changes using GIS*. *International Journal of Geographical Information Science*, 16(4), s. 323–343.
241. Liszewski S., 2012. *Formy i struktury przestrzenne wielkich skupisk miejskich*. W: S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa: s. 207–253.
242. Loh C.G., 2011. *Assessing and Interpreting Non-conformance in Land-use Planning Implementation*. *Planning Practice & Research*, 26(3), s. 271–287.

243. Long Y., Gu Y., Han H., 2012. *Spatiotemporal heterogeneity of urban planning implementation effectiveness: Evidence from five urban master plans of Beijing*. Landscape and Urban Planning, 108(2–4), s. 103–111.
244. Lopes A.S., 1987. *Desenvolvimento regional: problemática, teoria, modelos*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
245. Lowry J.H., Lowry M.B., 2014, *Comparing spatial metrics that quantify urban form*. Computers, Environment and Urban Systems, 44, s. 59–67.
246. Lozano Hernando F., 1998. *Guia dos itinerários culturais das regiões da Europa*. LIBERDUPLEX, Palma de Mallorca.
247. Luck M., Wu J., 2002. *A gradient analysis of urban landscape pattern: a case study from the Phoenix metropolitan region, Arizona, USA*. Landscape Ecology, (17), s. 327–339.
248. Łabno-Jabłońska A., 1996. *Iberyjska droga do demokracji: studium prawnokonstytucyjne*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
249. Łabno-Jabłońska A., 2002. *System konstytucyjny Portugalii*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
250. Mafra F, Silva J.A., 2004. *Planeamento e gestão do território*. Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.
251. Maia C., Marques T.S., 2019. *Collaborative processes and spatial planning: the national spatial planning policy in Portugal*. Planning for Transition: book of papers. AESOP Annual Congress, Venice, Italy.
252. Malisz B., 1984. *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
253. Malisz B., 1985. *Gospodarka i polityka przestrzenna. Planowanie przestrzenne*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa: s. 58–115.
254. Markowski T., Marszał T., 2006. *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja: problemy i pojęcia podstawowe*. Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
255. Markowski T. i Nowak M.J., 2021. *Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacji publicznego wymiaru przestrzeni*. W: M.J. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa: s. 29–54.
256. Marques J.C., Graça M.A., Pardal M.Â., 2002. *Introducing the Mondego river basin*. W: *Aquatic Ecology of the Mondego River Basin. Global Importance of Local Experience*. Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra: s. 7–12.
257. Marques T.S., 2006. *Cidade e Democracia Os Anos da Mudança. Portugal Urbano: Mosaicos, Polaridades, Relacionamentos e Governança*. W: A. Domingues (red.), *Cidade e democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal = Ciudad y democracia: 30 años de transformación urbana en Portugal*. Argumentum Ed, Lisboa: s. 80–90.
258. Marques T.S., Saraiva M., Ribeiro D., Amante A., Silva D., Melo P. 2020. *Accessibility to services of general interest in polycentric urban system planning: the case of Portugal*. European Planning Studies, 28(6), s. 1068–1094.
259. Marques T.S., Saraiva M., Maia C., 2019. *Challenges of polycentric urban systems in the new planning cycle: The case of Portugal*. Revista portuguesa de estudos regionais, 52, s. 7–24.
260. Marraccini E., Debolini M., Moulery M., Abrantes P., Bouchier A., Chéry J.P., Sanz Sanz E., Sabbatini T., Napoleone C., 2015. *Common features and different trajectories of land cover changes in six Western Mediterranean urban regions*. Applied Geography, 62, s. 347–356.

261. Martin R., Martinelli F., Clifton J., 2022. *Rethinking spatial policy in an era of multiple crises*. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 15(1), s. 3–21.
262. Matuszko A., Mikołajczyk D., 2021. *Tereny mieszkaniowe w strukturze funkcjonalno-przestrzennej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w świetle analizy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin GZM*. Urban Development Issues, s. 5–17.
263. Matyjaszkiewicz J., Putkowski D., 1977. *Zarys planowania przestrzennego*. Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa.
264. Maunier R., 1910. *The definition of the city*. American journal of sociology, 15(4), s. 536–548.
265. McGarigal K., Cushman S., Ene E., 2023. *FRAGSTATS v4: Spatial Pattern Analysis Program for Categorical Maps*. Computer software program produced by the authors; available at the following web site: <https://www.fragstats.org>”.
266. McGarigal K., Marks B.J., 1995. *FRAGSTATS: spatial pattern analysis program for quantifying landscape structure*. Gen. Tech. Report PNW-GTR-351. USDA Forest Service, Pacific Northwest Research Station, Portland, OR.
267. Medeiros E., 2014. *The ‘europeanization of spatial planning processes in Portugal within the EU cohesion policy strategies (1989-2013)*. GOT - Geography and Spatial Planning Journal, 6, s. 201–222.
268. Medeiros E., 2019a. *O PNPOT 1.0 vs 2.0. Uma visão crítica da estratégia e modelo territorial*, 4(2), s. 14–34.
269. Medeiros E., 2019b. *Spatial Planning, Territorial Development, and Territorial Impact Assessment*. Journal of Planning Literature, 34(2), s. 171–182.
270. Meneses B.M., Reis E., Vale M.J., Reis R., 2018. *Modelling the land use and land cover changes in Portugal: a multi-scale and multi-temporal approach*. Finisterra, 53 (107), s. 3–26.
271. Mikuła Ł., 2015. *Planowanie metropolitalne w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 29, s. 109–118.
272. Mikuła Ł., 2016. *Rozwój funkcji mieszkaniowej w aglomeracji poznańskiej w świetle polityki przestrzennej samorządów lokalnych*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 36, s. 91–112.
273. Mikuła Ł., 2017. *Planowanie przestrzenne dla miejskich obszarów funkcjonalnych. Wybrane problemy metodyczne*. Studia KPZK, 174, s. 343–351.
274. Mikuła Ł., 2019. *Przyszłość metropolitalnego planowania przestrzennego w Polsce – perspektywa odgórna i oddolna*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 47, s. 57–73.
275. Mikuła Ł., 2021. *Prawo a nieformalne instrumenty planowania przestrzennego*. W: M.J. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*. Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa: s. 89–110.
276. Miszczuk A., 2003. *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej: koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
277. Monteiro C., 2006. *Cidade, Democracia e Direito. A Autonomia do Poder Local em Matéria Urbanística*. W: A. Domingues (red.), *Cidade e democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal = Ciudad y democracia: 30 años de transformación urbana en Portugal*. Argumentum Ed, Lisboa: s. 394–399.
278. Morgado S., Dias L.F., 2013. *Systems, Cultures and Styles: Spatial Planning in Portugal, Turkey, Sweden and the Netherlands*. W: A. Eraydin, T. Taşan-Kok, *Resilience Thinking in Urban Planning*. Springer Netherlands, Dordrecht: s. 93–108.

279. Moura R., 2014. *Questões sobre a formação de regiões metropolitanas*. W: P.C. Dias, D.M.F. Lopes (red.), *Cidades médias e pequenas: desafios e possibilidades do planejamento e gestão*. SEI (Série Estudos e Pesquisas, 95), Salvador: s. 39–58.
280. Mrozik K., Bossy M., Zaręba, K., 2012. *Polityka przestrzenna gmin wiejskich na tle zmian zagospodarowania przestrzennego wynikających z suburbanizacji*. *Rocznik Ochrona Środowiska*, 14, s. 761–771.
281. Mrozik K., Idczak P., 2015. *Suburbanizacja w wybranych gminach wiejskich Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego*. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego*, 2(42), s. 183–194.
282. Mrozik K., Noskowiak A., 2018. *Suburbanizacja a możliwości zrównoważonego rozwoju przestrzennego wybranych gmin wiejskich Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego*. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, (III/1), s. 755–769.
283. Mrozik K., Waszczuk M., 2019. *Przestrzenne aspekty suburbanizacji w wybranych gminach wiejskich Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego = Spatial aspects of suburbanization in selected rural communes of the Białystok Functional Urban Area*. *Studia Obszarów Wiejskich*, 55, s. 53–68.
284. Mucha-Leszko B., Kąkol M., 2011. *Portugalia w unii walutowej – problemy gospodarcze i kryzys finansów publicznych*. *Ekonomista*, 4, s. 601–624.
285. Mwalusepo S., Muli E., Faki A., Raina S., 2017. *Land use and land cover data changes in Indian Ocean Islands: Case study of Unguja in Zanzibar Island*. *Data in Brief*, 11, s. 117–121.
286. Nadin V., Fernandez Maldonado A.M., Zonneveld W.A.M., Stead D., Dąbrowski M.M., Piskorek K.I., Sarkar A., ..., Münter A., 2018. *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016-2018: Final Report*. ESPON, Luxembourg.
287. Nadin V., Stead D., Dąbrowski M., Fernandez-Maldonado A.M., 2021. *Integrated, adaptive and participatory spatial planning: trends across Europe*. *Regional Studies*, 55(5), s. 791–803.
288. Nadin V., Stead, D., 2008, *European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning*. *disP - The Planning Review*, 44(172), s. 35–47.
289. Neto M. de C., Cartaxo T. de M., Salvador M.G., Ferreira T.M., Rego J. S., Pais S.C., 2016. *Reforma da política de ordenamento do território*. *Public Policy Portuguese Journal*, 1(1), s. 77–93.
290. Newman P., Thornley A., 1996. *Urban planning in Europe: International competition, national systems and planning projects*. Routledge, London.
291. Niedziałkowski K., Beunen R., 2019. *The risky business of planning reform – The evolution of local spatial planning in Poland*. *Land Use Policy*, 85, s. 11–20.
292. Nong D.H., Lepczyk Ch. A., Miura T., Fox J. M., 2018. *Quantifying urban growth patterns in Hanoi using landscape expansion modes and time series spatial metrics*. *PLOS ONE*. 13(5), s. e0196940.
293. *Norma Técnica 01/2011 sobre o Modelo de Dados para o Plano Director Municipal, 2011*, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
294. *Nowa Karta Lipska. Transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra*, 2020. Dokument przyjęty na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich UE ds. Miejskich w dniu 30 listopada 2020.
295. Nowak J., 1993. *Przestrzenny rozwój miasta*. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu (Pomocnicze Materiały Dydaktyczne, 27), Poznań.
296. Nowak M.J., 2022. *Kierunki naukowej debaty nad systemem planowania przestrzennego w latach 1970–1989*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 15(61), s. 113–130.

297. Nowak M.J., 2023. *Problemy polskiego systemu planowania w świetle dyskusji międzynarodowej na temat porównań krajowych systemów planowania przestrzennego. Kluczowe tezy i wnioski*. Studia BAS, 73(1).
298. Nowak M.J., Dühr S., Peña S., Batsuuri B., Fast V., Fidélis T., Gagakuma D., ..., Blaszkę M., 2024. *An international comparison of the scope and instruments of local spatial planning*, Town Planning Review, s. 1–21.
299. Nowak M.J., Lozynskyy R.M., Pantyley, V., 2021. *Local spatial policy in Ukraine and Poland*. Studia z Polityki Publicznej, 8(3(31)), s. 11–27.
300. Nowak M.J., Pantyley V., Blaszkę M., Fakeyeva L., Lozynskyy R., Petrisor A.I., 2023, *Spatial Planning at the National Level: Comparison of Legal and Strategic Instruments in a Case Study of Belarus, Ukraine, and Poland*. Land, 12(7), s. 1364.
301. Nowak M.J., Petrisor A.I., Mitrea A., Kovács K.F., Lukstina G., Jürgenson E., Ladzińska Z., ..., Blaszkę M., 2022. *The Role of Spatial Plans Adopted at the Local Level in the Spatial Planning Systems of Central and Eastern European Countries*. Land, 11(9), s. 1599.
302. Nowak M.J., Śleszyński P., Legutko-Kobus P., 2022. *Spatial Planning in Poland: Law, Property Market and Planning Practice*. Springer International Publishing (Springer Briefs in Geography), Cham.
303. Nowakowska A., Boryczka E., 2008. *Wyższe uczelnie jako czynnik kształtujący strukturę przestrzenną współczesnych miast*. W: T. Markowski, D. Drzazga (red.), *Rola wyższych uczelni w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym miast*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa: s. 100–110.
304. Noworól A., 2020. *Przesłanki tworzenia polityki przestrzennej na poziomie lokalnym*. W: M.J. Nowak (red.), *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*. Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (Studia. Cykl monografii), Warszawa: s. 9–27.
305. Nunes A.N., Lourenço L., Meira, A.C.C., 2016. *Exploring spatial patterns and drivers of forest fires in Portugal (1980–2014)*. Science of The Total Environment, 573, s. 1190–1202.
306. OECD, 2008a. *OECD Territorial Reviews: Poland*. OECD, Paris.
307. OECD, 2008b. *OECD Territorial Reviews: Portugal*. OECD, Paris.
308. OECD, 2013. *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*.
309. OECD, 2020. *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?* OECD (OECD Multi-level Governance Studies).
310. Ofiarska M., Ofiarski Z., 2021. *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*. Wolters Kluwer (Monografie), Warszawa.
311. Oliveira C., Breda-Vázquez I., 2011. *Territorial Governance in Portugal: Institutional Change or Institutional Resilience?*. disP - The Planning Review, 47(186), s. 64–76.
312. Oliveira Marques A.H., 1987. *Historia Portugalii. XVII-XX w.* Przetłumaczone przez W. Chabasiński. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
313. Padeiro M., 2016. *Conformance in land-use planning: The determinants of decision, conversion and transgression*. Land Use Policy, 55, s. 285–299.
314. Partyka J., 2019. *Doświadczając historii: melancholia przeszłości w kulturach peryferyjnych na przykładzie Polski i Portugalii*. Tematy i Konteksty, 9(14), s. 109–115.
315. Parysek J.J., 2005. *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku. Rozwój i przekształcenia strukturalne*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

316. Paudel S., Yuan F., 2012. *Assessing landscape changes and dynamics using patch analysis and GIS modelling*. *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, 16, s. 66–76.
317. Pelorosso R., Leone A., Boccia L., 2009. *Land cover and land use change in the Italian central Apennines: A comparison of assessment methods*. *Applied Geography*, 29(1), s. 35–48.
318. Pereira M., 1999. *Génese do modelo institucional vigente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto*. *GeoInova*, (0), s. 30–45.
319. Pereira M., 2018. *Financeirização na cidade: como gerir necessidades locais e interesses dos mercados globais?*. TPU: Território, Planeamento e Urbanismo: teoria e prática, (1), s. 127–138.
320. Pereira M., Rosado A.R., 2001. *Política de ordenamento do território em grandes áreas urbanas: linhas de orientação estratégica*. Território e Administração: gestão de grandes áreas urbanas: actas do Seminário Internacional Território e Administração. Seminário Internacional Território e Administração-Gestão de Grandes Áreas Urbanas, 2000, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa: s. 135–148.
321. Pereira M., Silva C.N., 2001. *As grandes áreas urbanas - contributos para a definição de alternativas ao modelo institucional vigente*. Território e Administração: gestão de grandes áreas urbanas: actas do Seminário Internacional Território e Administração. Seminário Internacional Território e Administração-Gestão de Grandes Áreas Urbanas, 2000, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa: s. 73–89.
322. Pham H.M., Yamaguchi Y., Bui, T.Q., 2011. *A case study on the relation between city planning and urban growth using remote sensing and spatial metrics*. *Landscape and Urban Planning*, 100(3), s. 223–230.
323. Piekarska E., 2011. *Planowanie przestrzenne na poziomie ponadlokalnym. Planowanie przestrzenne na poziomie województwa*. W: R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn: s. 153–163.
324. Piotrowska L., 2021. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne: ewolucja systemu*. Novae Res, Gdynia.
325. Pires I., Lange E., 2019. *O PNPOT e os processos de cooperação territorial em Portugal*. *Public Policy Portuguese Journal*, 4(2), s. 52–67.
326. Prastacos P., Lagarias A., Chrysoulakis N., 2017. *Using the Urban Atlas dataset for estimating spatial metrics. Methodology and application in urban areas of Greece*. *Cybergeo: European Journal of Geography*.
327. Przybyciński T., 2009. *Kształtowanie ładu gospodarczego w Polsce w kontekście integracji z Unią Europejską*. *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH*, (82), s. 192–222.
328. Pukowiec-Kurda K., Sobala M., 2016. *Nowa metoda oceny stopnia antropogenicznego przekształcenia krajobrazu na podstawie metryk krajobrazowych*. *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego*, 31, s. 71–84.
329. Pumain D., 2004. *An Evolutionary Approach to Settlement Systems*. W: T. Champion, G. Hugo (red.), *New forms of urbanization: beyond the urban-rural dichotomy*. Ashgate, Aldershot, Hants, England; Burlington, VT: s. 231–248.
330. Rakowska J., 2014. *Codzienne dojazdy do pracy jako ekonomiczne kryterium rządowych klasyfikacji i delimitacji obszarów (na przykładzie USA i Kanady)*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(57), s. 46–59.
331. Ramos I.J., 2017. *Novas leis, antigos problemas - 50 anos de política pública de ordenamento do território*. *UMPP Policy Papers*, (2), s. 5–27.

- 332.Ramos R.A.R., Silva A.N.R., 2003. *Um contributo para a delimitação da área metropolitana do noroeste de Portugal*. Revista Portuguesa de Estudos Regionais, (3), s. 61–82.
- 333.Rayle L., Zegras C., 2013. *The Emergence of Inter-Municipal Collaboration: Evidence from Metropolitan Planning in Portugal*. European Planning Studies, 21(6), s. 867–889.
- 334.Regulski J., 1980. *Rozwój miast w Polsce. Aktualne problemy*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- 335.Regulski J., 1986. *Planowanie miast*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa.
- 336.Regulski J., Ptaszyńska M., Kazimierska E., 1986. *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*. Instrumenty polityki przestrzennej, Biuletyn KPZK PAN, 130, s. 8–34.
- 337.Reigado F.M., 2000. *Desenvolvimento e planeamento regional: uma abordagem sistémica*. Editorial Estampa, Lisboa.
- 338.Reimer M., Blotevogel H.H., 2012. *Comparing Spatial Planning Practice in Europe: A Plea for Cultural Sensitization*. Planning Practice and Research, 27(1), s. 7–24.
- 339.Reimer M., Getimis P., Blotevogel, H., 2014. *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes*. Routledge, London and New York.
- 340.Reis J.P., Silva E.A., Pinho P., 2016. *Spatial metrics to study urban patterns in growing and shrinking cities*. Urban Geography, 37(2), s. 246–271.
- 341.Remy J., Voyé L., 1994. *A cidade: rumo a uma nova definição?* Edições Afrontamento, Porto.
- 342.Richling A., 2005. *Położenie fizycznogeograficzne*. W: A. Richling, K. Ostaszewska (red.), *Geografia fizyczna Polski*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa: s. 11–14.
- 343.Rocha J.F., Silva P.C., 2017. *Municípios em Portugal*. W: A.C. Oliveira, R. Hermany, *Municipalismo: perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no mundo*, s. 171–211.
- 344.Rodríguez-Pose A., Fratesi U., 2004. *Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions*”, Regional Studies, 38(1), s. 97–113.
- 345.Rosa Pires A., 2005. *The fragile foundations of european spatial planning in Portugal*. European Planning Studies, 13(2), s. 237–252.
- 346.Roxo Mateus M. de L., 1991. *Terciarização dos espaços rurais. Breve estudo comparativo na area periurbana de Coimbra*. Cadernos de Geografia, (10), s. 41–58.
- 347.Rozenblat C., 2020. *Extending the concept of city for delineating large urban regions (LUR) for the cities of the world*. Cybergeog: European Journal of Geography.
- 348.Saglie I., Sandberg, S.L., 1997. *Urban expansion in Norway - development by plan?*. Scandinavian Housing and Planning Research, 14(2), s. 51–70.
- 349.Salet W., Faludi A., 2000. *Three approaches to strategic spatial planning*. W: W. Salet, A. Faludi (red.), *Revival of strategic spatial planning*. Amsterdam/Oxford: Elsevier, s. 1–10.
- 350.Santos J.A., Silva F.N., Rosado A.R., Paulino P., Lopes V., 2001. *Formas de gestão de áreas metropolitanas*. Território e Administração: gestão de grandes áreas urbanas: actas do Seminário Internacional Território e Administração, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa: s. 27–40.
- 351.Santos N.P., Moreira C.O., 2012. *Evening/Night-Time Leisure in Coimbra*. W: M.M. Valença, F. Cravidão, J.A.R. Fernandes (red.), *Urban Developments in Brazil and Portugal*. Nova Science Publishers, Inc. (Urban Development and Infrastructure), New York: s. 317–338.

- 352.Scott A.J., Moulaert F., 1997. *The urban question and the future of urban research*, Cities, Enterprises and Society on the Eve of the 21st Century. Pinter, London: s. 267–278.
- 353.Seixas P.C., Caeiro J.C., Oliveira A., Alves, M.A., Ferreira F., Dias R., 2018. *Áreas Metropolitanas em Portugal - Avaliação do Processo e da Governança (Gov-M)*.
- 354.Seixas P.C., Oliveira A., Dias R.C., 2020. *Regional paroxysms in Portugal: top-down or bottom-up development?*. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 16(1), s. 58–71.
- 355.Sekuła A., 2007, *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989*. W: K. Gomółka (red.), *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Elbląg: 35-45.
- 356.Senetra A., Szczepańska A., Wasilewicz-Pszczółkowska M., 2014. *Analysis of changes in the land use structure of developed and urban areas in Eastern Poland*. Bulletin of Geography. Socio-economic Series, 24(24), s. 219–230.
- 357.Shukla A., Jain, K., 2019. *Critical analysis of spatial-temporal morphological characteristic of urban landscape*. Arabian Journal of Geosciences, 12(4), s. 112.
- 358.Sikorski J., 1979. *Portugalia*. W: W. Sadzikowski (red.), *Hiszpania, Portugalia, Grecja, Turcja. Ocena rozwoju gospodarczego i stosunki z Polską*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- 359.Silva C.N., 2000. *A <<região>> em Portugal: do reforço da descentralização à fragmentação do estado*. Treballs de la Societat Catalana de Geografia, 49, s. 231–250.
- 360.Silva C.N., 2008. *Urban Planning in Portugal in the Twentieth Century*. The International Journal of Regional and Local Studies, 4(2), s. 23–39.
- 361.Silva C.N., 2017, *Political and Administrative Decentralization in Portugal: Four Decades of Democratic Local Government*. W: C.N. Silva, J. Buček (red.), *Local Government and Urban Governance in Europe*. Springer International Publishing (The Urban Book Series), Cham: 9–32.
- 362.Silva C.N., Syrett S., 2006. *Governing Lisbon: Evolving Forms of City Governance*. International Journal of Urban and Regional Research, 30(1), s. 98–119.
- 363.Silva E.A., Acheampong R.A., 2015. *Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries*. OECD Environment Working Papers 94, Paris.
- 364.Silveira I.T., 1991. *Análise de Pólos Geradores de Tráfego segundo sua Classificação, Área de Influência e padrão de Viagens*. Praca magisterska. PET-COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- 365.Silveira R.L.L., Pereira M., 2018. *Políticas Recentes de Ordenamento Territorial e Planejamento Regional Em Portugal e no Brasil: Características, Semelhanças e Particularidades*. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 14(5), s. 220–236.
- 366.Skórzyński J., 2022. *U genezy Estado Novo. Przemiany polityczne i ustrojowe Portugalii w pierwszej połowie XX wieku*. Dzieje Najnowsze, 54(2), s. 27–47.
- 367.Słodczyk J., 2001. *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- 368.Słoń M., 2010. *Miasta podwójne i wielokrotne w średniowiecznej Europie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- 369.Smętkowski M., 2007. *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie*. W: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa: 215–233.

370. Smętkowski M., Gorzelak G., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., Wojnar K., 2012. *Europejskie metropolie i ich regiony: od krajobrazu gospodarczego do sieci metropolii*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
371. Sobala-Gwosdz A., Jarczewski W., Janas K., Czakon P., 2024. *Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990-2020*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Kraków; Warszawa
372. Sokalska E., 2011. *Przemiany strukturalne władz lokalnych w Polsce w II połowie XX wieku*. Zeszyty Prawnicze, 11(3), s. 313–333.
373. Solsten E., 1993. *Portugal: a country study*. (Area handbook series). Dostępne na: <https://www.loc.gov/item/93030722/>.
374. Sołtys J., 2016. *Miejski obszar funkcjonalny czy powiat? Problemy ponadgminne i miejsca ich rozwiązywania*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 279, s. 225–233.
375. *Spatial development glossary: European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning (CEMAT) = Glossaire du développement territorial*, 2007. European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning, Council of Europe Publishing (Territory and Landscape, 2), Strasbourg.
376. Sroka B., 2021. *Dychotomia procesu urbanizacji, czyli Rozlewanie miast kurczących się w kontekście systemu planowania przestrzennego*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
377. Stanny M., Śliwowska Z., Hoffmann R., 2016. *Miasto–wieś: dychotomia czy continuum? Rozważania osadzone w trzech kontekstach: socjologicznym, ekonomicznym i geograficznym*. Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych, 1(20), s. 265–279.
378. Stańczyk J., 1997. *Zmiany systemowe w postsocjalistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Studia Europejskie, 3, s. 27–43.
379. Stasiak A., 1999. *The new administrative division of Poland*. Discussion Papers. Special. Spatial Research in Support of the European Integration, s. 31–42.
380. Statuto D., Cillis G., Picuno P., 2019. *GIS-based Analysis of Temporal Evolution of Rural Landscape: A Case Study in Southern Italy*. Natural Resources Research, 28(S1), s. 61–75.
381. Sudra P., 2018. *Ewolucja kryteriów delimitacji wielkomiejskich układów osadniczych w Polsce = Evolution of the criteria for delimiting metropolitan settlement systems in Poland*. Przegląd Geograficzny, 90(2), s. 181–208.
382. Sudra P., 2020. *Rozpraszanie i koncentracja zabudowy na przykładzie aglomeracji warszawskiej po 1989 roku*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Prace geograficzne, 273, Warszawa.
383. Suliborski A., 1983. *Niektóre problemy badań funkcji miast w świetle podstawowych założeń koncepcji systemowej*. Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica, (2), s. 3–16.
384. Suliborski A., 1994. *Genetyczno-systemowe ujęcie funkcji i struktury funkcjonalnej miasta*. W: Koter M., Tkocz J. (red.), *Zagadnienia geografii historycznej osadnictwa w Polsce*. Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Uniwersytet Łódzki (Materiały Konferencyjne), Toruń-Łódź: 39–45.
385. Swadźba S., 2019. *System gospodarczy Polski w latach 1918-2018*. Optimum. Economic Studies, 1(95), s. 19–31.
386. Sýkora L., Mulíček O., 2009. *The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of the Czech urban and regional system*. Urban Research & Practice, 2(3), s. 287–307.

387. Szczepańska A., 2011. *System planowania przestrzennego w Polsce. Planowanie przestrzenne w ujęciu historycznym*. W: R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn: 127–139.
388. Szmytkie R., Krzysztofik R., 2016. *Powstawanie miast w «strefach bezmiejskich»*. *Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, 29(1), s. 85–95.
389. Szmytt A., 2001. *Prawne formy regulacji gospodarki przestrzennej jako instrumentarium polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. W: T. Markowski (red.), *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Biuletyn KPZK PAN, 195, s. 47–76.
390. Szot Z., 1996. *Portugalia*. W: *Encyklopedia Geograficzna Świata*. OPRESS, Kraków: 376–381.
391. Szymańska D., 2013. *Geografia osadnictwa*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
392. Śleszyński P., 2013a. *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw = Delimitation of the Functional Urban Areas around Poland's voivodship capital cities*. *Przegląd Geograficzny*, 85(2), s. 173–197.
393. Śleszyński P., 2013b. *Demographic changes in the Functional Urban Areas in Poland, 2000-2010*. *Geographia Polonica*, 86(2), s. 169–170.
394. Śleszyński P., 2015. *Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce*. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 29, s. 37.
395. Śleszyński P., 2016. *Współczesne i prognozowane uwarunkowania demograficzno-migracyjne w rozwoju miejskiego systemu osadniczego Polski*. *Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, 29(1), s. 97–106.
396. Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Warszawa.
397. Śleszyński P., 2018a. *Identyfikacja i ocena procesów demograficznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wsi*. *Wież i Rolnictwo*, 3 (180), s. 35–68.
398. Śleszyński P., 2018b. *Polska średnich miast: założenia i koncepcja deglomracji w Polsce*. Klub Jagielloński (Raport, 02/2018), Warszawa.
399. Świdlicki A., 1984. *Mechanism of repression in Poland during martial law*. *The Polish Review*, 29, s. 97–126.
400. *Territorial Agenda 2030. A future for all places*, 2020.
401. *Territorial Agenda of the European Union*, 2007.
402. *The New Charter of Athens 2003: The European Council of Town Planners' vision for cities in the 21st Century = La Nouvelle Charte d'Athènes 2003: La Vision du Conseil Européen des Urbanistes sur les Villes (2003)*. Alinea Editrice, Citta di Castello.
403. Tölle A., 2014. *Zintegrowane formy planowania i zarządzania rozwojem lokalnym a instrumentarium planistyczne. System polski na tle systemu niemieckiego*. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(57), s. 60–75.
404. Torrens P.M., 2008. *A Toolkit for Measuring Sprawl*. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 1(1), s. 5–36.
405. Tosics I., 2011. *Governance challenges and models for the cities of tomorrow*. Issue paper on behalf of the European Commission-DG Regional Policy. Metropolitan Research Institute, Budapest.
406. Triantakoustantis D., Stathakis D., 2015. *Examining urban sprawl in Europe using spatial metrics*. *Geocarto International*, 30(10), s. 1092–1112.

407. Trykacz K., 2020. *Miejsce obszarów funkcjonalnych w polskim systemie planowania przestrzennego*. W: H. Gawroński, Olszewska K., Sidorkiewicz K., Starańczak K. (red.), *Prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu, Elbląg: 153–172.
408. Tulumello S., Cotella G., Othengrafen F., 2020, *Spatial planning and territorial governance in Southern Europe between economic crisis and austerity policies*. *International Planning Studies*, 25(1), s. 72–87.
409. Urbietta P., Fernandez E., Ramos L., Méndez Martínez G., Bento R., 2019. *A land-cover based urban dispersion indicator suitable for highly dispersed, discontinuously artificialized territories: The case of continental Portugal*. *Land Use Policy*, 85, s. 92–103.
410. Uuemaa E., Antrop M., Roosaare J., Marja R., Mander Ü., 2009. *Landscape Metrics and Indices: An Overview of Their Use in Landscape Research*. *Living Reviews in Landscape Research*, 3, s. 1–28.
411. Van den Berg L., Drewett R., Klaassen L.H., Rossi A., Vijverberg C.H.T., 1982. *Urban Europe, A Study of Growth and Decline*. Pergamon Press, Oxford.
412. Vanderhaegen S., Canters F., 2017. *Mapping urban form and function at city block level using spatial metrics*. *Landscape and Urban Planning*, 167, s. 399–409.
413. Viana C.M., Rocha J., 2020. *Evaluating Dominant Land Use/Land Cover Changes and Predicting Future Scenario in a Rural Region Using a Memoryless Stochastic Method*. *Sustainability*, 12(10), s. 4332.
414. Wallis A., 1977. *Miasto i przestrzeń*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
415. Waterhout B., 2010. *Soft spaces and governance: The transformation of planning*. 24th AESOP Annual Conference, Finland.
416. Waterhout B., Mourato J.M., Böhme K., 2008. *The Impact of Europeanisation on Planning Cultures*. *Planning Cultures in Europe - Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Routledge, s. 239–253.
417. Węglowski M., 2012. *Podstawy prawne planowania i instrumenty gospodarki przestrzennej na obszarach metropolitalnych*. W: Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, K. Kafka (red.), *Modele zarządzania gospodarką przestrzenną w obszarach metropolitalnych i aglomeracjach: kompendium*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków: 106–124.
418. Wiarda H.J., 1993a. *Government and Politics*. W: E. Solsten (red.), *Portugal: a country study*. Library of Congress (Area handbook series), Washington.
419. Wiarda H.J., 1993b. *The Society and Its Environment*. W: E. Solsten (red.), *Portugal: a country study*. Library of Congress (Area handbook series), Washington.
420. Williams B., Walsh C., Boyle I., 2010. *The Development of the Functional Urban Region of Dublin: Implications for Regional Development Markets and Planning*. *Journal of Irish Urban Studies*, 7(9), s. 5–30.
421. Williams R.H., 1996. *European Union Spatial Policy and Planning*. Paul Chapman Publishing Ltd., London.
422. Winiarski B., 1976, *Polityka i planowanie przestrzennego zagospodarowania kraju*. *Przegląd Geograficzny*, XLVIII(1), s. 3–16.
423. Wojtyczek-Bonnand A. (tłum.), 2000. *Konstytucja Republiki Portugalskiej*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
424. Wolaniuk A., 2008. *Rola i miejsce wyższych uczelni w organizacji przestrzeni miast*. W: T. Markowski, D. Drzazga (red.), *Rola wyższych uczelni w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym miast*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa: 45–60.

425. Woś A., 2010. *Klimat Polski w drugiej połowie XX wieku*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.
426. Woźniak M., 2021, *Konstrukcja prawna planowania przestrzennego w Polsce w latach 1945–1989*, *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*, 43(3), s. 141–153.
427. Wrona J., 2018. *Rola PZPR w państwie i społeczeństwie polskim*. *Pamięć i Sprawiedliwość*, 32(2), s. 61–78.
428. Wu J., Jenerette G.D., Buyantuyev A., Redman Ch.L., 2011. *Quantifying spatiotemporal patterns of urbanization: The case of the two fastest growing metropolitan regions in the United States*. *Ecological Complexity*, 8(1), s. 1–8.
429. Yoder J.A., 2003. *Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic*. *Europe-Asia Studies*, 55(2), s. 263–286.
430. Zaborowski T.P., 2021. *Przeszacowanie powierzchni terenów osadniczych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w świetle zmian ustawowych z 2015 roku. Przypadek Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego*. *Studia Miejskie*, (42), s. 61–85.
431. Zakrzewska-Półtorak A., 2016. *Planowanie przestrzenne w Europie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
432. Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, 2005.
433. Zanon B., 2010. *Planning Small Regions in a Larger Europe: Spatial Planning as a Learning Process for Sustainable Local Development*. *European Planning Studies*, 18(12), s. 2049–2072.
434. Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, 2013.
435. Zimmermann K., Momm S., 2022. *Planning systems and cultures in global comparison. The case of Brazil and Germany*. *International Planning Studies*, s. 1–18.
436. Ziobrowski Z., 2012. *Urbanistyczne wymiary miast*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
437. Ziobrowski Z., Jarczewski W., Kafka K., 2012. *Modele zarządzania gospodarką przestrzenną w obszarach metropolitalnych i aglomeracjach: kompendium*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Akty prawne i urzędowe

1. Aviso n.º 10379/2015. 1.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Montemor-o-Velho. Diário da República, 2.ª série, N.º 178, de 11 de Setembro de 2015.
2. Aviso n.º 10548/2012. 4.ª Alteração do Plano Diretor Municipal de Coimbra (alteração por adaptação). Diário da República, 2.ª série, N.º 151, de 6 de Agosto de 2012.
3. Aviso n.º 11025/2015. 1.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Condeixa-a-Nova. Diário da República, 2.ª série, N.º 190, de 29 de Setembro de 2015.
4. Aviso n.º 17238/2008. 2.ª Alteração do Plano Diretor Municipal de Montemor-o-Velho. Diário da República, 2.ª série, N.º 106, de 3 de Junho de 2008.
5. Aviso n.º 5064/2018. 5.ª Alteração do Plano Diretor Municipal de Soure. Diário da República, 2.ª série, N.º 74, de 16 de Abril de 2018.
6. Aviso n.º 5281/2013. 3.ª Alteração do Plano Diretor Municipal de Soure. Diário da República, 2.ª série, N.º 76, de 18 de Abril de 2013.
7. Aviso n.º 6562/2010. 2.ª Alteração do PDM de Coimbra. Diário da República, 2.ª série, N.º 62, de 30 de Março de 2010.
8. Aviso n.º 6943/2016. 4.ª Alteração do Plano Diretor Municipal de Soure. Diário da República, 2.ª série, N.º 105, de 1 de Junho de 2016.
9. Aviso n.º 7105/2017. 1.ª Alteração (alteração por adaptação) do Plano Diretor Municipal de Montemor-o-Velho. Diário da República, 2.ª série, N.º 122, de 27 de Junho de 2017.
10. Aviso n.º 7635/2014. 1.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Coimbra. Diário da República, 2.ª série, N.º 124, de 1 de Julho de 2014.
11. Aviso n.º 8252/2011. 3.ª Alteração do Plano Diretor Municipal de Coimbra (alteração por adaptação). Diário da República, 2.ª série, N.º 66, de 4 de Abril de 2011.
12. Aviso n.º 8289/2017. 1.ª Alteração (alteração por adaptação) do Plano Diretor Municipal de Coimbra. Diário da República, 2.ª série, N.º 141, de 24 de Julho de 2017.
13. *Constituição da República Portuguesa*, 1976.
14. Declaração n.º 127/2004. 1.ª Alteração do Plano Director Municipal de Montemor-o-Velho. Diário da República, 2.ª série, N.º 114, de 15 de Maio de 2004.
15. Decreto-Lei 338/83 de 20 de Julho.
16. Decreto-Lei 48905 de 11 de Março.
17. Decreto-Lei 494/79 de 21 de Dezembro.
18. Decreto-Lei n.º 104/2003 de 23 de Maio.
19. Decreto-Lei n.º 134/2007 de 27 de Abril.
20. Decreto-Lei n.º 151/95 de 24 de Junho.
21. Decreto-Lei n.º 176-A/88 de 18 de Maio.
22. Decreto-Lei n.º 208/82 de 26 de Maio.
23. Decreto-Lei n.º 24802 de 21 de Dezembro.
24. Decreto-Lei n.º 310/2003 de 10 de Dezembro.
25. Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de Setembro.
26. Decreto-Lei n.º 321/83 de 5 de Julho.
27. Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro.
28. Decreto-Lei n.º 451/82 de 16 de Novembro.
29. Decreto-Lei n.º 560/71 de 17 de Dezembro.
30. Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de Março.
31. Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de Maio.
32. Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz.U. 1944 nr 14 poz. 74.

33. Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, Dz.U. 1946 nr 16 poz. 109.
34. Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio.
35. Lei n.º 11/2003 de 13 de Maio.
36. Lei n.º 11/82 de 2 de Junho.
37. Lei n.º 31/2014 de 30 de Maio.
38. Lei n.º 44/91 de 2 de Agosto.
39. Lei n.º 46/2008 de 27 de Agosto.
40. Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto.
41. Lei n.º 50/2018 de 16 de Agosto.
42. Lei n.º 56/91 de 13 de Agosto.
43. Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro.
44. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2012 poz. 647 z późn. zm.
45. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2015 poz. 199 z późn. zm.
46. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego, 2015.
47. PNPOT, 2007.
48. PNPOT: Programa de Acção, 2006.
49. Projekt ustawy o zrównoważonym rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. Dostępne na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12406700> (Dostęp: 18 kwietnia 2026).
50. Proposta de PROT-Centro: Plano Regional do Ordenamento do Território do Centro, 2011. Dostępne na: <https://www.ccdrc.pt/pt/areas-de-atuacao/ordenamento/prot-centro/> (Dostęp: 29 stycznia 2024).
51. Regulamento n.º 142/2016, de 9 de fevereiro.
52. Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/98. Plano Diretor Municipal de Montemor-o-Velho. Diário da República, 1.ª série-B, N.º 233, de 9 de Outubro de 1998.
53. Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/94. Plano Diretor Municipal de Condeixa-a-Nova. Diário da República, 1.ª série-B, N.º 47, de 25 de Fevereiro de 1994.
54. Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/97. 1.ª Alteração do Plano Diretor Municipal de Soure. Diário da República, 1.ª série-B, N.º 187, de 14 de Agosto de 1997.
55. Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2000. 2.ª Alteração do Plano Diretor Municipal de Soure. Diário da República, 1.ª série-B, N.º 268, de 20 de Novembro de 2000.
56. Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/94. Plano Diretor Municipal de Coimbra. Diário da República, 1.ª série-B, N.º 94, de 22 de Abril de 1994.
57. Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/94. Plano Diretor Municipal de Soure. Diário da República, 1.ª série-B, N.º 172, de 27 de Julho de 1994.
58. Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/97. 1.ª Alteração do Plano Diretor Municipal de Coimbra. Diário da República, 1.ª série-B, N.º 88, de 15 de Abril de 1997.
59. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych.
60. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587.
61. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233.

62. Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z dnia 23 kwietnia 1930 r. o sposobie opracowania planów zabudowania, Dz.U. 1930 nr 41 poz. 362.
63. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 października 1936 r. o sposobie opracowania planów zabudowania, Dz.U. 1936 nr 85 poz. 594.
64. Rozporządzenie Ministrów Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Odbudowy z dnia 16 lipca 1947 r. w sprawie miejscowych planów zagospodarowania terenowego obszarów, objętych przebudową ustroju rolnego, Dz.U. 1947 nr 52 poz. 284.
65. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli, Dz.U. 1928 nr 23 poz. 202.
66. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych, Dz.U. 2019 poz. 394.
67. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 1939 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinie budownictwa przemysłowego, Dz.U. 1939 nr 31 poz. 207.
68. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz.U. 2017 poz. 1290.
69. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach regulacji i zabudowania osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego, Dz.U. 1938 nr 32 poz. 278.
70. Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego na lata 2014-2020.
71. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE z 2007 r., C 306/01, 2009.
72. Uchwała III/20/98 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
73. Uchwała Nr 1133/XLIII/2014 Rady Miasta Lublin z dnia 4 września 2014 roku w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin w rejonie ulic: Podzamcze, Aleja Tysiąclecia, Lubartowska, Ruska oraz w rejonie Dworca PKP.
74. Uchwała Nr 165/XI/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 30 czerwca 2011 w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin w rejonie ulic Nasutowskiej i Alei Spółdzielczości Pracy.
75. Uchwała Nr 30/II/2014 Rady Miasta Lublin z dnia 23 grudnia 2014 roku w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin w rejonie ulic: Krakowskie Przedmieście, Kapucyńska, Prezydenta Gabriela Narutowicza, Peowiaków, Tadeusza Kościuszki.
76. Uchwała Nr 359/XXII/2000 Rady Miejskiej w Lublinie z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublina.
77. Uchwała Nr III/19/98 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
78. Uchwała Nr III/25/2002 Rady Gminy Niemce z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce”
79. Uchwała Nr III/32/2002 Rady Gminy Konopnica z dnia 30.12.2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy

80. Uchwała Nr III/39/2002 Rady Gminy Konopnica z dnia 30.12.2002 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica – Część Wschodnia
81. Uchwała Nr V/22/07 Rady Gminy Niemce z dnia 18 stycznia 2007 roku w sprawie uchwalenia „Zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce”
82. Uchwała Nr V/28/94 Rady Gminy Konopnica z dnia 29 listopada 1994 r. w sprawie zmiany w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica
83. Uchwała Nr V/49/99 Rady Gminy w Konopnicy z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawie zmiany w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica
84. Uchwała Nr VI/25/2011 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie: uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
85. Uchwała Nr VII/29/2011 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie: uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
86. Uchwała Nr X/208/03 Rady Gminy Niemce z dnia 8 lipca 2003 r. w sprawie uchwalenia zmian „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce”
87. Uchwała Nr X/37/90 Gminnej Rady Narodowej w Konopnicy z dnia 27 kwietnia 1990 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica
88. Uchwała Nr X/73/99 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 30.09.1999 r. w sprawie zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
89. Uchwała Nr XI/101/99 Rady Gminy w Konopnicy z dnia 29.12.1999 r. w sprawie zmiany w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica
90. Uchwała Nr XI/80/99 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 21 października 1999 r. w sprawie zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
91. Uchwała Nr XII/111/11 Rady Gminy Niemce z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia „Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce”
92. Uchwała Nr XLI/245/2017 Rady Gminy Konopnica z dnia 27 października 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica
93. Uchwała Nr XLII/292/2010 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie: uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
94. Uchwała Nr XLII/383/2014 Rady Gminy Niemce z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce
95. Uchwała Nr XLIII/313/98 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 28 maja 1998 r. w sprawie zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
96. Uchwała Nr XLIII/316/10 Rady Gminy Niemce z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie uchwalenia „Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce”

97. Uchwała Nr XLIV/329/2014 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
98. Uchwała Nr XLV/431/2018 Rady Gminy Niemce z dnia 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce
99. Uchwała Nr XLVI/252/10 Rady Gminy Konopnica z dnia 21.06.2010 roku w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopnica
100. Uchwała Nr XVI/140/2015 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 4 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski
101. Uchwała Nr XVII/128/95 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 28 grudnia 1995 r. w sprawie uchwalenia zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
102. Uchwała Nr XVII/95/91 Rady Gminy w Piaskach z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie uchwalenia zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
103. Uchwała Nr XX/137/2012 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie: uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
104. Uchwała Nr XX/53/88 Gminnej Rady Narodowej w Konopnicy z dnia 29 stycznia 1988 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica
105. Uchwała Nr XXI/126/92 Rady Gminy w Piaskach z dnia 29 czerwca 1992 roku w sprawie uchwalenia zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
106. Uchwała Nr XXII/172/2005 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
107. Uchwała Nr XXII/78/88 Gminnej Rady Narodowej w Piaskach z dnia 24 marca 1988 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
108. Uchwała Nr XXIV/104/93 Rady Gminy Konopnica z dnia 22 września 1993 r. w sprawie zmiany w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica
109. Uchwała Nr XXIX/263/2010 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 9 marca 2010 r. w sprawie: uchwalenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski”
110. Uchwała Nr XXVI/190/96 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie uchwalenia zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
111. Uchwała Nr XXVI/193/96 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie uchwalenia II etapu zmian miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
112. Uchwała Nr XXVII/195/2013 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie: uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski

113. Uchwała Nr XXVII/197/2013 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie: uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
114. Uchwała Nr XXVII/199/2013 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie: uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
115. Uchwała Nr XXVII/236/2013 Rady Gminy Niemce z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Niemce
116. Uchwała Nr XXVIII/156/93 Rady Gminy w Piaskach z dnia 20 czerwca 1993 r. w sprawie uchwalenia zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
117. Uchwała Nr XXVIII/207/2013 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie: uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
118. Uchwała Nr XXVIII/263/2002 Rady Gminy w Konopnicy z dnia 26.06.2002 r. w sprawie zmiany w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica
119. Uchwała Nr XXX/279/2017 Rady Gminy Niemce z dnia 19 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Niemce”
120. Uchwała Nr XXXI/189/98 Rady Gminy w Konopnicy z dnia 26 marca 1998 r. w sprawie zmiany w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Konopnica
121. Uchwała Nr XXXIX/292/2014 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie: uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski
122. Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. 1984 nr 35 poz. 185.
123. Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli, Dz.U. 1936 nr 56 poz. 405.
124. Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2020 poz. 1378.
125. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. 1983 nr 41 poz. 185.
126. Ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach, Dz.U. 1958 nr 31 poz. 138.
127. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206 z późn. zm.
128. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz.U. 2015 poz. 774.
129. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. 1998 nr 106 poz. 668.
130. Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, nr 80 poz. 717 z późn. zm.
131. Ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. o zmianach podziału administracyjnego Państwa, Dz. U. 1950 nr 28 poz. 255.

132. Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. 1975 nr 16 poz. 91.
133. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, Dz.U. 2019 poz. 1443.
134. Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, Dz.U. 1961 nr 7 poz. 47.
135. Ustawa z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1991 nr 103 poz. 446.
136. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.
137. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 z późn. zm.
138. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415.
139. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023 poz. 1688.
140. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.
141. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. 2017 poz. 730 z późn. zm.
142. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz.U. 2015 poz. 1890.

Źródła internetowe

1. BDL. Bank Danych Lokalnych. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (Dostęp: 08.04.2023).
2. BDOT10k. <https://www.geoportal.gov.pl/pl/dane/baza-danych-objektow-topograficznych-bdot10k/> (Dostęp: 04.06.2022).
3. Carta Administrativa Oficial de Portugal. <https://www.dgterritorio.gov.pt/cartografia/cartografia-tematica/caop> (Dostęp: 03.06.2022).
4. Corine Land Cover. <https://land.copernicus.eu/en/products/corine-land-cover> (Dostęp: 23.10.2022).
5. Direção-Geral do Território. <https://www.dgterritorio.gov.pt/> (Dostęp: 27.09.2021).
6. ESPON Database Portal. <https://database.espon.eu/indicator-other-data/1912/> (Dostęp: 29.01.2024).
7. European Commission – EUROSTAT/GISCO. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units/nuts> (Dostęp: 03.06.2022).
8. European Commission – EUROSTAT/GISCO. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco/geodata/reference-data/administrative-units-statistical-units/nuts> (Dostęp: 03.06.2022).
9. EUROSTAT. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Dostęp: 07.07.2021).
10. EUROSTAT: Glossary. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Category:Glossary> (Dostęp: 08.11.2019).
11. INE. Instituto Nacional de Estatística. Dostępne na: <https://www.ine.pt/> (Dostęp: 7 września 2023).
12. Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, Direção-Geral do Território. <https://observatorioindicadores.dgterritorio.gov.pt/> (Dostęp: 27 kwietnia 2023).
13. OECD: Functional urban areas by country. <https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/functional-urban-areas.htm> (Dostęp: 29.01.2024).
14. Oficjalna strona Unii Europejskiej. https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#tab-0-1 (Dostęp: 17.01.2020).
15. OpenStreetMap. <https://www.openstreetmap.org> (Dostęp: 05.06.2022).
16. Państwowy Rejestr Granic. <https://www.geoportal.gov.pl/pl/dane/panstwowy-rejestr-granic-prg/> (Dostęp: 03.06.2022).
17. SNIT. Sistema Nacional de Informação Territorial. <https://snit-sgt.dgterritorio.gov.pt/igt> (Dostęp: 23 maja 2023).
18. Urban Atlas. https://land.copernicus.eu/en/products/urban-atlas?tab=land_coverland_use (Dostęp: 23.10.2022).
19. World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org/> (Dostęp: 09.02.2025).

Spis tabel

Tab. 1. Typologia gmin: kryteria.	23
Tab. 2. Wartości kryteriów przyjętych na potrzeby typologii gmin.	24
Tab. 3. Typologia gmin: spełnione kryteria.	25
Tab. 4. Bazy danych stosowane w analizach zmian pokrycia i użytkowania terenu dla Polski i Portugalii.	30
Tab. 5. Wykaz analizowanych dokumentów planistycznych.	33
Tab. 6. Metryki przestrzenne stosowane w rozprawie doktorskiej.	42
Tab. 7. Reklasyfikacja pokrycia terenów według bazy CORINE Land Cover i Urban Atlas oraz przeznaczenia terenów w dokumentach planistycznych.	44
Tab. 8. Zmiany terminologiczne w regulacjach prawnych odnośnie miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce, 2003-2018.	78
Tab. 9. Zmiany podziału administracyjnego Polski po II wojnie światowej.	112
Tab. 10. Zmiany podziału administracyjnego Portugalii.	140
Tab. 11. Porównanie uwarunkowań krajowych, 2018.	148
Tab. 12. Jednostki struktury administracyjnej, Polska i Portugalia kontynentalna, 2018 rok.	149
Tab. 13. Analiza porównawcza systemów planowania przestrzennego w Polsce i w Portugalii, 2018 rok.	215
Tab. 14. Obowiązujące plany ogólne w Portugalii wg reżimu prawnego i wersji planu, 2018 rok.	220
Tab. 15. Instrumenty planowania przestrzennego dotyczące miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i Portugalii, 2018 rok.	224
Tab 16. Wyniki analiz metryk przestrzennych dla całego MOF Lublina, 1990-2018.	236
Tab 17. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Lublina: PLAND, 1990-2018.	244
Tab 18. Wyniki analiz metryk przestrzennych na poziomie krajobrazu w układzie pierścieniowym MOF Lublina, 1990-2018.	247
Tab 19. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Lublina: PD, 1990-2018.	248
Tab 20. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Lublina: AREA_MN, 1990-2018.	250
Tab. 21. Wyniki analiz metryk przestrzennych dla całego MOF Coimbry, 1990-2018.	257
Tab 22. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Coimbry: PLAND, 1990-2018.	264
Tab 23. Wyniki analiz metryk przestrzennych na poziomie krajobrazu w układzie pierścieniowym MOF Coimbry, 1990-2018.	269
Tab 24. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Coimbry: PD, 1990-2018.	271

Tab. 25. Wyniki analiz metryk przestrzennych w układzie pierścieniowym MOF Coimbry: AREA_MN, 1990-2018.	273
Tab. 26. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i SUIKZP Lublina, 2006-2018.	296
Tab. 27. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i miejscowego planu ogólnego zagospodarowania/SUIKZP gminy Konopnica, 2006-2018.....	302
Tab. 28. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i SUIKZP gminy Niemce, 2006-2018.	309
Tab. 29. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i miejscowego planu ogólnego zagospodarowania/SUIKZP gminy Piaski, 2006-2018.	316
Tab. 30. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i ustaleń planu ogólnego gminy Coimbra, 2006-2018.	322
Tab. 31. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i ustaleń planu ogólnego gminy Condeixa-a-Nova, 2006-2018.....	330
Tab. 32. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i ustaleń planu ogólnego gminy Montemor-o-Velho, 2006-2018.....	336
Tab. 33. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej i ustaleń planu ogólnego gminy Soure, 2006-2018.....	341
Tab. 34. Zróżnicowanie poziomu zgodności pomiędzy MOF Lublina a MOF Coimbry wg typów gmin, 2006-2018 [p.p.].	347
Tab. 35. Ranking gmin wg poziomu zgodności struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą wyznaczoną w dokumentach planistycznych, 2006-2018.....	348
Tab. 36. Rezerwy terenów przeznaczonych pod zabudowę miejską oraz funkcje uzupełniające zabudowę miejską wg typów gmin, 2006-2018.	349
Tab. 37. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej a aktywność planistyczna na terenie analizowanych gmin MOF Lublina.	360
Tab. 38. Stan prac nad planem ogólnym gmin w MOF Lublina (stan na 19.02.2026).	365

Spis rycin

Ryc. 1. Położenie Polski i Portugalii na tle Unii Europejskiej.	19
Ryc. 2. Studium przypadku: miejskie obszary funkcjonalne Lublina i Coimbrы według granic administracyjnych.	22
Ryc. 3. Obszar badań według odległości od rdzenia miejskich obszarów funkcjonalnych Lublina i Coimbrы.	23
Ryc. 4. Zabudowa mieszkaniowa na terenach wiejskich miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina według bazy danych CORINE Land Cover (A) i Urban Atlas (B).	29
Ryc. 5. Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy Piaski: (A) 1988; (B) 1995, zał. nr 9, 10, 11, 26; (C) 1999.	32
Ryc. 6. Plano Diretor Municipal de Coimbra, 1994: (A) gmina Coimbra, (B) miasto Coimbra.	33
Ryc. 7. Pokrycie terenu na w rdzeniu miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina przed agregacją (A) oraz po agregacji danych (B).	52
Ryc. 8. Uproszczony schemat procedury badawczej.	54
Ryc. 9. Sieć osadnicza w Polsce, miasta powyżej 20 tys. mieszkańców, 2018 rok.	105
Ryc. 10. Główne etapy gospodarki Polskiej Republiki Ludowej i transformacja ustrojowa.	109
Ryc. 11. Podział administracyjny Polski (2018).	113
Ryc. 12. Zmiana liczby ludności w gminach w Polsce w latach 1995-2018.	119
Ryc. 13. Podmioty gospodarki narodowej w Polsce w latach 1995-2018.	122
Ryc. 14. Sieć osadnicza na obszarze kontynentalnej Portugalii, miasta powyżej 20 tys. mieszkańców.	125
Ryc. 15. <i>Estado Novo</i> i przemiany ustrojowe w Portugalii.	130
Ryc. 16. Podział administracyjny Portugalii kontynentalnej (2018).	139
Ryc. 17. Zmiana liczby ludności w gminach w Portugalii w latach 1991-2018.	142
Ryc. 18. Podmioty gospodarcze w Portugalii w latach 2004-2018.	145
Ryc. 19. Typologia miast według dynamiki zmian liczby ludności w centrum i na peryferiach, pierwsza połowa XXI wieku.	147
Ryc. 20. Historia systemu planowania przestrzennego w Polsce, 1928-2002.	168
Ryc. 21. Ewolucja systemu planowania przestrzennego w Portugalii, 1926-2013.	197
Ryc. 22. Zmiany w poziomach planowania przestrzennego w Polsce i Portugalii, 1926-2019.	214
Ryc. 23. System planowania przestrzennego w Polsce i w Portugalii, 2018 rok.	217
Ryc. 24. Obowiązujące studia gminne w Polsce wg lat uchwalenia, 2017.	220
Ryc. 25. Liczba obowiązujących planów urbanizacji i planów szczegółowych w poszczególnych gminach Portugalii, stan na 2018 rok.	221

Ryc. 26. Udział powierzchni gmin pokrytych planami miejscowymi w Polsce, stan na 2018 rok.	222
Ryc. 27. Zakres przestrzenny miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina według delimitacji ESPON, OECD, PZPW Lubelskiego oraz ZIT.	227
Ryc. 28. Zakres przestrzenny miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrzy według delimitacji ESPON, OECD, projektu PROT Centro oraz ZIT.	229
Ryc. 29. Zmiany w strukturze miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 1990-2018.	231
Ryc. 30. Struktura funkcjonalno-przestrzenna miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 1990-2000.	232
Ryc. 31. Struktura funkcjonalno-przestrzenna miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 2006-2018.	233
Ryc. 32. Rozwój zabudowy miejskiej w miejskim obszarze funkcjonalnym Lublina w latach 2006-2018.	237
Ryc. 33. Przykład uzupełniania (A) i rozpraszania (B) zabudowy miejskiej na terenie miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 2006-2012.	238
Ryc. 34. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w układzie pierścieniowym miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 1990-2000.	240
Ryc. 35. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w układzie pierścieniowym miejskiego obszaru funkcjonalnego Lublina w latach 2006-2018.	243
Ryc. 36. SHDI w układzie pierścieniowym w latach 1990-2018, miejski obszar funkcjonalny Lublina.	245
Ryc. 37. Rozwój zabudowy miejskiej w miejskim obszarze funkcjonalnym Lublina w latach 1990-2000.	252
Ryc. 38. Zmiany w strukturze miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrzy w latach 1990-2018.	254
Ryc. 39. Struktura funkcjonalno-przestrzenna miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrzy w latach 1990-2000.	255
Ryc. 40. Struktura funkcjonalno-przestrzenna miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrzy w latach 2006-2018.	256
Ryc. 41. Rozwój zabudowy miejskiej w miejskim obszarze funkcjonalnym Coimbrzy w latach 2006-2018.	260
Ryc. 42. Przykład uzupełniania (A) i rozpraszania (B) zabudowy miejskiej na terenie miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrzy w latach 2006-2012.	261
Ryc. 43. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w układzie pierścieniowym miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrzy w latach 1990-2000.	262
Ryc. 44. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w układzie pierścieniowym miejskiego obszaru funkcjonalnego Coimbrzy w latach 2006-2018.	267
Ryc. 45. SHDI w układzie pierścieniowym w latach 1990-2018, miejski obszar funkcjonalny Coimbrzy.	268
Ryc. 46. Rozwój zabudowy miejskiej w miejskim obszarze funkcjonalnym Coimbrzy w latach 1990-2000.	275

.....	277
Ryc. 47. Zróżnicowanie przestrzenno-czasowych wzorców SHDI.....	277
.....	279
Ryc. 48. Zróżnicowanie przestrzenno-czasowych wzorców CONTAG.	279
Ryc. 49. Tereny rolne, zróżnicowanie metryk przestrzennych w latach 2006-2018.....	282
Ryc. 50. Zabudowa miejska, zróżnicowanie metryk przestrzennych w latach 2006-2018.	283
Ryc. 51. Zróżnicowanie przestrzenno-czasowych wzorców ED w latach 2006-2018, zabudowa miejska.....	284
Ryc. 52. Kopalnie, wyrobiska i budowy, zróżnicowanie metryk przestrzennych w latach 2006-2018.	285
Ryc. 53. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna Lublina w 2000 roku.....	291
Ryc. 54. Funkcje uzupełniające na terenach przeznaczonych pod zabudowę miejską w Lublinie, 2006.....	294
Ryc. 55. Zabudowa miejska na terenie gminy Lublin, 2006-2018.....	295
Ryc. 56. Kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Konopnica w 2002 roku oraz w 2010 roku.	299
Ryc. 57. Zabudowa miejska na terenie gminy Konopnica, 2006-2018.....	301
Ryc. 58. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Niemce w 2002 roku...304	
Ryc. 59. Zabudowa miejska na terenie gminy Niemce, 2018.	308
Ryc. 60. Kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy Piaski w 1999 roku oraz w 2012 roku.	313
Ryc. 61. Zabudowa miejska na terenie gminy Piaski, 2006-2018.....	315
Ryc. 62. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Coimbra w 2010 roku.	319
Ryc. 63. Zabudowa miejska na terenie gminy Coimbra, 2012.....	321
Ryc. 64. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Condeixa-a-Nova w 1994 oraz 2014 roku.	325
Ryc. 65. Zabudowa miejska na terenie gminy Condeixa-a-Nova, 2006.	327
Ryc. 66. Funkcje uzupełniające na terenach przeznaczonych pod zabudowę miejską na terenie głównego ośrodka miejskiego gminy Condeixa-a-Nova, 2018.....	329
Ryc. 67. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Montemor-o-Velho w 1998 roku.	331
Ryc. 68. Zabudowa miejska na terenie gminy Montemor-o-Velho, 2006.	335
Ryc. 69. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Soure w 2000 roku.....	338
Ryc. 70. Zabudowa miejska na terenie gminy Soure, 2006.	340
Ryc. 71. Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna wybranych gmin na terenie MOF Lublina i MOF Coimbry.	344
Ryc. 72. Zgodność struktury funkcjonalno-przestrzennej ze strukturą określoną w dokumentach planistycznych wybranych gmin MOF Lubina i MOF Coimbry, 2006-2018.	346