

# 1. SKUTECZNOŚĆ DOTYCHCZASOWEJ POLITYKI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO NA POZIOMIE KRAJOWYM (KPZK 2030)

Transformacja ustrojowa Polski w kierunku gospodarki rynkowej i członkostwo w Unii Europejskiej umożliwiły podjęcie aktywnej polityki przestrzennej na poziomie krajowym. Efektem kilku lat prac programowych i eksperckich<sup>1</sup> stało się przyjęcie przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. długookresowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) do roku 2030. Jako jej cele wyróżniono: (1) podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną z zachowaniem policentrycznej struktury systemu; (2) poprawę spójności i terytorialne równoważenie rozwoju przez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków do rozprzestrzeniania się czynników rozwoju oraz wykorzystanie potencjału wszystkich terytoriów; (3) poprawę dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej; (4) kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych kraju; (5) zwiększenie odporności struktury przestrzennej na zagrożenia i utratę bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa, a także (6) przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

Partycypacyjny model prac nad KPZK 2030, a także zaangażowanie wszystkich istotnych interesariuszy spowodowały pozytywną ocenę proponowanych długookresowych celów polityki przestrzennego zagospodarowania Polski. Istotne znaczenie miało aktywne zaangażowanie środowiska naukowego, czego wyrazem było powołanie *think tanku* wspomagającego administrację publiczną, realizacja 40 ekspertyz naukowych dotyczących kluczowych tematów, a także opublikowanie przez KPZK PAN Ekspertycznej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania do roku 2033, dokumentującej stanowisko środowiska naukowego. Pozytywnie oceniane było odniesienie zapisów KPZK 2030 do globalnych megatrendów, określenie interesów Polski w szerszej przestrzeni europejskiej, także Unii Europejskiej (UE). Podejście scenariuszowe, zastosowanie technik prognozowania oraz *foresightu* oznaczało przyswajanie w Polsce

---

<sup>1</sup> Porównaj: Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., *Ekspertyczny projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, t. CXXVIII, Warszawa, 2010.

najlepszych praktyk Holandii, Niemiec i innych dużych państw europejskich, wykorzystanie dorobku programu ESPON UE, a także nawiązanie do kolejnych Agend Terytorialnych UE. Jednak ocena krajowych dokumentów planistycznych (*desk research*) oraz wyniki pogłębionego sądu ekspertów (*peer review*) bardzo krytycznie odnosiły się do niskiej skuteczności wdrażania KPZK 2030, a szczególnie negatywnie oceniane były nieskuteczne działania służące przywróceniu i utrwaleniu ładu przestrzennego.

Pomimo wysoko ocenianej trafności sformułowanych w KPZK 2030 celów oraz zasad polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, negatywnie oceniano deficyty skuteczności wdrażania KPZK 2030. Dlatego 4 czerwca 2013 r. Rada Ministrów przyjęła „Plan Działań służący realizacji KPZK 2030”. Jako trzy propozycje KPZK 2030 określono: Działanie 1. Wprowadzenie zintegrowanego (spójnego i hierarchicznego) systemu planowania rozwoju zdolnego do koordynacji polityk i działań podmiotów publicznych przez wzmocnienie wymiaru terytorialnego w dokumentach rozwojowych i dopełnienie systemu dokumentów strategicznych, a także wprowadzenie planowania dla obszarów funkcjonalnych; Działanie 2. Uporządkowanie regulacji zapewniających sprawność i powszechność systemu zagospodarowania przestrzennego poprzez opracowanie zmian systemowych w sposobie prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego oraz propozycji zmian prawnych; Działanie 3. Wzmocnienie instytucjonalne i jakościowe planowania przestrzennego przez zmiany instytucjonalne i budowę systemu monitoringu i oceny przebiegu zmian przestrzennych i efektów polityk o wymiarze terytorialnym na poziomach: krajowym, ponadregionalnym i regionalnym. Przyjęcie tego planu niestety nastąpiło w momencie, gdy zdecydowana większość obligatoryjnych horyzontalnych strategii sektorowych została już przyjęta przez Rząd ze względu na wymagania unijnego cyklu polityki spójności.

Na niską skuteczność wdrożenia KPZK 2030 miało wpływ kilka czynników, wśród których przede wszystkim należy wymienić bardzo słabe umocowanie prawne, które sprowadzało się wyłącznie do obligatoryjności uwzględnienia w planach zagospodarowania przestrzennego województw.

Drugą i najistotniejszą przyczyną był fakt zmiany koncepcji zarządzania rozwojem kraju zasygnalizowany w „Planie na rzecz odpowiedzialnego Rozwoju” (uchwała nr 14 Rady Ministrów z 16 lutego 2016 r.) i ostatecznie przyjętym 28 października 2018 r. przez Radę Ministrów „Systemie zarządzania rozwojem Polski”. W obu tych dokumentach dotychczasowo funkcjonujący w obiegu prawnym dokument koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju nie był przewidziany. Praktycznie KPZK 2030 jako długookresowa strategia przestrzenna kraju o horyzoncie 20-letnim już po 5 latach od uchwalenia została istotnie podważona, a w połowie swojego horyzontu czasowego została ostatecznie zniesiona.

Zachodząca dezintegracja systemu planowania przestrzennego w Polsce, połączona z częstymi zmianami struktury organizacyjnej i podporządkowania gospodarki przestrzennej różnym ministerstwom doprowadziła do nieskuteczności makroprzestrzennej polityki państwa.

Po uchyleniu KPZK 2030 w listopadzie 2020 r. brak było w Polsce niezbędnego kierunku dla programowania średniookresowego i krótkookresowego, można więc mówić o zakłóceniu logiki przestrzennego wymiaru polityk publicznych.

Kolejny dokument programowy kształtowania polityki przestrzennej Polski, nad którym są prowadzone obecnie prace analityczne dotyczy roku 2050. Z różnych analiz eksperckich wynika potrzeba zasadniczego wzrostu skuteczności wdrożenia, uwzględniając m.in.: wolnozmienność struktur przestrzennych, konsekwencje asymetrycznych szoków rozwojowych, zalety policentryczności struktur, znaczenie utrzymania ciągłości polityki przestrzennej państwa.

## 2. ZMIANY STRUKTURY PRZESTRZENNEJ KRAJU

### 2.1. Sfera przyrodnicza, jakość środowiska

Jakość środowiska przyrodniczego warunkuje możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego na każdym poziomie, a także wpływa na jakość życia człowieka. Od lat 90. XX w. zaobserwować możemy wiele korzystnych procesów, jakie zachodziły w ochronie środowiska (m.in. konsekwentne wdrażanie założeń polityki ekologicznej państwa), a akcesja do UE w 2004 r. pozwoliła na harmonizację prawa, zaostrzenie wymagań związanych z ochroną środowiska oraz wdrażanie systemów zarządzania środowiskiem, co w ostatnich latach przełożyło się na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby.

Polska jest zaliczana do państw europejskich o dużej różnorodności biologicznej zarówno pod względem liczby gatunków, jak i walorów środowiska, ale jednocześnie odczuwalny jest w naszym kraju istotny wpływ człowieka na sferę przyrodniczą. Pomimo dostrzegania pozytywnych tendencji związanych ze zmniejszaniem emisji zanieczyszczeń do poszczególnych komponentów środowiska, należy podkreślić także niekorzystny wpływ antropopresji związany z brakiem pełnego wdrożenia rozwoju zrównoważonego i ładu przestrzennego (przejawem powyższego są: suburbanizacja, przekształcenia użytkowania powierzchni ziemi, presje na obszary chronione). Zmiany, jakie w sferze przyrodniczej są obserwowane od 2011 r. dotyczą z jednej strony konsekwencji procesów globalnych, z drugiej mają regionalne czy nawet lokalne przyczyny.

W kontekście przestrzennym kluczowe znaczenie dla jakości środowiska w ostatnich latach ma chaos przestrzenny. Jego skutkami są: zmniejszający się udział terenów zieleni (szczególnie w miastach i na obszarach podmiejskich), niekontrolowana urbanizacja, której efektem jest zabudowa klinów i korytarzy napowietrzających miasta, zabudowa dolin rzecznych (szczególnie w obrębie miast i ich obszarów funkcjonalnych). Powoduje to pogorszenie jakości życia poprzez: zmniejszenie dostępności do