

Polityka przestrzenna zwornikiem polityk sektorowych?



PROF. TOMASZ KOMORNICKI

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Terytorialna integracja polityk publicznych sprzyja zwiększeniu odporności regionów na wypadek wystąpienia kryzysów (klimatycznych, gospodarczych czy geopolitycznych). Z tego względu zdecydowanie należy pochylić się nad zorganizowaniem przestrzennym Polski. Jaką funkcję powinny pełnić jednostki terytorialne? Na czym powinna polegać integracja polityk w przestrzeni? Jakich zmian legislacyjnych potrzebujemy?

Współczesna literatura naukowa, a także liczne dokumenty strategiczne, często odnoszą się do tzw. zintegrowanej polityki rozwoju. Nie zawsze jednak prawidłowo definiujemy, co kryje się za tym pojęciem. Trudno jest nam także oceniać zmiany legislacyjne faktycznie lub pozornie zmierzające w kierunku owej „integracji”.

W końcu zachęcająco brzmiący postulat musi posiadać jakieś ramy. Zgodnie z opiniami wielu specjalistów¹ funkcję taką w naturalny sposób powinny pełnić jednostki terytorialne. Innymi słowy, integracja planowania oraz

polityk sektorowych musi dokonywać się w przestrzeni. To w przestrzeni geograficznej widzimy ostatecznie skutki wszelkich działań podejmowanych (lub niepodejmowanych) na różnych poziomach administracji oraz w obrębie programów rozwojowych. Są tam one widoczne zarówno w wymiarze realnym (zagospodarowanie przestrzenne), jak też w postaci struktur opisywanych wskaźnikami statystycznymi (struktury demograficzne, gospodarcze, społeczne). Postępujące różnicowanie się jednostek terytorialnych, które obserwujemy zarówno w Europie, jak i w Polsce, jest jednocześnie uwarunkowaniem, ale i skutkiem prowadzonych polityk.

Integrująca rola podejścia terytorialnego była w ostatnich dekadach podkreślana w celach i działaniach Unii Europejskiej (szczególnie w polityce spójności), a także w polskich dokumentach krajowych. Jego wdrażanie napotykało jednak wiele trudności. Dokumenty

¹ Zob. T. Markowski, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, „Studia KPZK” 2015, nr 161, s. 12-26; T. Komornicki, *Przestrzeń między nauką i praktyką*, w: *Nauka Polska. Szanse, bariery i wyzwania*, red. M.J. Nowak, R. Rakoczy, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 119-130; A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, w: *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015; P. Churski, P. Motek, *Zintegrowane planowanie rozwoju: projekt przygotowania programu i uruchomienia kształcenia na nowym kierunku studiów w obszarze gospodarki przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2016, z. 260, s. 22-40.

rozwojowe o charakterze przestrzennym nie przyjmowały roli nadrzędnej względem planów sektorowych. Stawały się raczej ich terytorialną inwentaryzacją. Mimo to miały znaczenie dla prowadzenia polityk na szczeblu regionalnym. Od roku 2020 obserwujemy powolny odwrót od tych założeń, mimo że wiele faktów przemawia raczej za wzrostem ich znaczenia.

Dokumenty rozwojowe o charakterze przestrzennym miały szczególne znaczenie dla prowadzenia polityk na szczeblu regionalnym. Mimo to od roku 2020 obserwujemy powolny odwrót od tych założeń zarówno na poziomie UE, jak i w Polsce.

Prymat zyskują rozwiązania łatwiejsze, a jednocześnie mniej precyzyjne terytorialnie. Przykładem tych zmian na poziomie europejskim jest fundusz *Next Generation EU* (Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności oparty na realizacji reform ogólnokrajowych, a nie na specyfice regionów), a w Polsce – odchodzenie od dokumentów przestrzennych, szczególnie na poziomie ogólnokrajowym (likwidacja KPZK 2030²). Obserwacja procesów zachodzących w przestrzeni Europy i Polski skłania do refleksji na ten temat.

Dlaczego integracja polityk w przestrzeni staje się coraz ważniejsza?

Jak już wspomniano, zachodzące w Europie i w Polsce procesy społeczno-gospodarcze, a także częste ostatnio tzw. szoki zewnętrzne są coraz bardziej terytorialnie zróżnicowane. Choć teza o potrzebie podejścia terytorialnego przestała

być dominująca w dyskursie politycznym (także europejskim), to udowodnienie jej roli jest obecnie łatwiejsze. Sprzyja temu zwiększona dostępność danych nie tylko o samych jednostkach terytorialnych, lecz także o powiązaniach i przepływach między nimi.

Na jednostki terytorialne w Polsce wpływa ich zróżnicowana odporność na wyzwania klimatyczne, gospodarcze czy geopolityczne, przyspieszone ruchy migracyjne, a także nierównomierny rozwój infrastruktury. W okresie transformacji systemowej oraz bezpośrednio po akcesji do Unii Europejskiej skala zaniedbań inwestycyjnych, a także problemów społecznych (np. bezrobocie) niwelowała lub przynajmniej ukrywała różnice przestrzenne. Pozytywne efekty wielu działań były bezsprzeczne, nawet gdy ich wybór i priorytetyzacja bywały chaotyczne. Na obecnym poziomie rozwoju gospodarki, infrastruktury i instytucji sytuacja ta uległa jednak zasadniczym zmianom. Ich wyrazem są m.in. procesy o silnym wymiarze przestrzennym, będące bądź to konsekwencją prowadzonych polityk sektorowych, bądź też determinantą konieczności ich geograficznego zróżnicowania, np.:

- kumulacja negatywnych efektów ruchów migracyjnych oraz polityki mieszkaniowej i przestrzennej w strefach suburbanizacji wokół zarówno dużych, jak i mniejszych ośrodków,
- relatywne pogorszenie się poziomu dostępności transportowej (zwłaszcza w transporcie publicznym) jednostek oddalonych od nowej infrastruktury (paradoksalny efekt udanej polityki transportowej),

2 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

- coraz częstsze lokalne konsekwencje zjawisk ekstremalnych związanych z kryzysem klimatycznym (powodzie, miejskie wyspy ciepła, stepowanie; także efekty polityki przestrzennej – zabudowa terenów zalewowych, polityki wodnej i rolnej),
- różnicowanie się jakości życia w miastach małych i średnich, związane z dostępnością i standardem usług pożytku publicznego (efekty takich polityk, jak: oświatowa, ochrony zdrowia, kulturalna),
- ograniczenie szans edukacyjnych i zawodowych młodzieży wykluczonej transportowo (efekt polityki transportowej oraz związanej z rozmieszczeniem usług publicznych)³,
- upowszechnienie pracy zdalnej i usług cyfrowych (zróżnicowane w różnych sektorach, a w konsekwencji – w jednostkach terytorialnych, zależnie od ich specjalizacji),
- drastyczne pogorszenie się sytuacji obszarów przygranicznych wzdłuż granic z Białorusią i Rosją (efekt polityki obronnej i migracyjnej).

Czy zmiany prawne w Polsce zmierzają w kierunku integracji?

Polski system planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego jest od dawna podzielony pomiędzy dwa odrębne resorty. Ich nazwy zmieniały się na przestrzeni lat. Obecnie są to: Ministerstwo Rozwoju i Technologii (planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym) oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (planowanie społeczno-gospodarcze oraz przestrzenne na wyższych poziomach). Próby integracji obu systemów

W okresie transformacji systemowej oraz bezpośrednio po akcesji do Unii Europejskiej skala zaniedbań inwestycyjnych, a także problemów społecznych (np. bezrobocie) niwelowała lub przynajmniej ukrywała różnice przestrzenne. Na obecnym poziomie rozwoju gospodarki, infrastruktury i instytucji sytuacja ta uległa jednak zasadniczym zmianom.

podejmowano kilkakrotnie, w tym w *Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Zgodnie z jej zapisami dokumentom rozwojowym odpowiadał na każdym poziomie równoległy dokument przestrzenny. Poziom realizacji zapisów tej ustawy był jednak wielokrotnie krytykowany. W roku 2020 przeprowadzono jej gruntowną nowelizację, u której podstaw leżały zgłaszane przez środowiska eksperckie postulaty zintegrowanego rozwoju. Zdecydowano o zastąpieniu dwóch dotychczasowych dokumentów strategicznych poziomu regionalnego (strategię rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego województwa) jedną zintegrowaną strategią rozwoju. Do jej uchwalenia regiony zobowiązano do końca roku 2025. Później datę tę przesunięto o rok. Komponent przestrzenny w zintegrowanej strategii stanowić ma tzw. model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Analogiczny model zawierać ma także obligatoryjną obecnie strategię rozwoju gminy. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej zdefiniowano w znowelizowanych ustawach z 2020 roku o samorządzie wojewódzkim, o samorządzie gminnym i o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jego ustawową istotą jest planistyczny wybór tych elementów, którym da się przypisać określone

³ Wykluczenie transportowe dzieci i młodzieży, UNICEF Polska, 2024.

działania zgodne z kompetencjami w sferze funkcjonalnej i przestrzennej. Założono, że model ma być ramą dla prowadzenia procesów rozwojowych na danym terytorium przez różnych interesariuszy rozwoju: rząd, władze samorządowe, potencjalnych inwestorów, właścicieli nieruchomości (a także organy nimi zarządzające i gospodarujące), innych zainteresowanych lub włączonych partnerów. Przyjęto, że na bazie modelu można w kolejnym kroku rozmieszczać strategiczne inwestycje celu publicznego oddziałujące na przestrzeń oraz wpisać w model obszary strategicznej interwencji.

Zmianom na poziomie wojewódzkim i gminnym towarzyszyły jednak także daleko idące korekty zapisów na poziomie krajowym. Zlikwidowano dokument przestrzenny szczebla krajowego, jakim była *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. W przeciwieństwie do dokumentów wojewódzkich nie pozostawiono przy tym czasu na opracowanie nowego dokumentu (jakim zgodnie z nowelizacją ma być tzw. komponent przestrzenny do długookresowej i średniookresowej koncepcji rozwoju kraju). W efekcie Polska – jako jeden z nielicznych krajów Unii Europejskiej – od czterech lat nie posiada dokumentu przestrzennego na poziomie krajowym. Znajdująca się obecnie w konsultacjach *Koncepcja Rozwoju Kraju 2050* nie spełnia tej roli. Jest dokumentem

opartym na analizie scenariuszowej i *de facto* nie posiada komponentu przestrzennego. Warto wskazać, że krytyczne stanowiska w tej sprawie przyjmował m.in. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk⁴.

W roku 2023 w istotnym stopniu znowelizowano także *Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Już wcześniej usunięto z niej wszystkie części dotyczące wyższych poziomów planowania (wojewódzkiego i krajowego). Wymagała tego opisana wyżej nowelizacja Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Planowanie przestrzenne zostało tym samym ograniczone do poziomu lokalnego. W tych warunkach w miejsce studium zagospodarowania wprowadzono obligatoryjny plan ogólny. Było to odpowiedzią na trwającą od dawna krytykę nieskuteczności polskiego planowania miejscowego w przeciwdziałaniu kreowania chaosu przestrzennego. Jednocześnie jednak niektóre gminy miały obowiązek opracowania w bardzo krótkim czasie dwóch nowych dokumentów: strategii rozwoju (z modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej) oraz planu ogólnego. Oba dokumenty muszą powstać w sytuacji, kiedy nie są gotowe nowe zintegrowane strategie rozwoju województw oraz w momencie, w którym brakuje jakiegokolwiek dokumentu krajowego. Taka sekwencja zdarzeń przeczy logice rozwoju zintegrowanego oraz samej idei integracji.

Wprowadzane obecnie zmiany nie rozwiązały też problemu tzw. specustaw. Ich rola została

Ocena prawna specustaw jest na ogół negatywna. Uważa się, że wypierają one ustawy zwykłe i jednocześnie dublują cele ustawodawcy. Trzeba je również traktować jako wyraz podejścia sektorowego, przeczącego integracji.

⁴ *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa*, „Studia KPZK PAN”, nr 16(208), s. 68.

zachowana, a wpływ na przestrzeń i rozwój społeczno-gospodarczy jest nadal bardzo duży. Celem specustaw było ułatwienie realizacji dużych inwestycji po akcesji do UE. Uchwalono m.in. następujące specustawy: drogową, kolejową, lotniczą, jądrową, przesyłową, mieszkaniową oraz CPK. Na mocy specustaw decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji krajowych i regionalnych podejmuje z reguły wojewoda, z pominięciem władz samorządowych szczebla wojewódzkiego oraz szczebli niższych (które zachowują jedynie prawo opiniowania). Analogicznie, w przypadku inwestycji powiatowych i gminnych, organem decydującym jest starosta powiatu, z pominięciem samorządu gminnego (który także zachowuje prawo opiniowania).

Okres obowiązywania specustaw był już kilkakrotnie przedłużany. Dużą część treści wszystkich tych aktów prawnych zajmują regulacje związane z uproszczonym systemem wykupu gruntów. Szczególny charakter ma *Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*, która jest dokumentem dużo bardziej rozbudowanym – zawiera ona np. paragraf dotyczący rezerwacji terenu na wniosek powołanej spółki celowej. Element planistyczny znajduje się także w specustawie przesyłowej, do której dołączono aneks w postaci wykazu planowanych inwestycji. Należy podkreślić, że ocena prawna specustaw jest na ogół negatywna. Uważa się, że wypierają one ustawy zwykłe i jednocześnie dublują cele ustawodawcy⁵. Trzeba je również traktować jako wyraz podejścia sektorowego, przeczącego integracji.

5 Ł. Zaliwski, *Specustawy w prawodawstwie polskim – zjawisko incydentalne czy stałe?*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Legnicy” 2018, nr 27(2).

Reasumując, ocena zachodzących zmian legislacyjnych nie jest jednoznaczna. Można je postrzegać pozytywnie z punktu widzenia uporządkowania planowania miejscowego, ewentualnie pod względem integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie województw. Jednocześnie zmiany trudno określić jako zintegrowane w sensie czysto technicznym (pomiędzy obydwoma nadzorującymi je resortami oraz pod względem harmonogramu wdrażania). W oczywisty sposób sprowadziły one planowanie przestrzenne do poziomu lokalnego, co ograniczyło integracyjną rolę przestrzeni na poziomie krajowym, a do pewnego stopnia także europejskim.

Czego potrzebujemy?

Powyższa refleksja pozwala na sformułowanie kilku rekomendacji pod kątem kształtowania przyszłej terytorialnej integracji polityk publicznych.

1. Aktywne wzmacnianie i propagowanie roli polityki przestrzennej oraz terytorializacji polityk sektorowych na forum europejskim. Oznacza to m.in. przygotowanie nowego dokumentu przestrzennego dla UE (na wzór opracowanej w latach 90. *Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego*), utrzymanie obecnego systemu dystrybucji środków w ramach polityki spójności (w tym możliwie dużej roli regionów w tym zakresie), upowszechnianie instrumentów integrujących (jak zintegrowane instrumenty terytorialne, programy współpracy transgranicznej) oraz narzędzi monitorujących wpływ polityk na terytorium (*Territorial Impact Assessment*). Ważną okazją do realizacji tego celu jest

- polska prezydencja w UE, rozpoczynająca się 1 stycznia 2025 roku. W trakcie jej trwania kontynuowana będzie m.in. dyskusja o kształcie polityki spójności po roku 2027.
2. Dokończenie, skorygowanie i pełniejsze skoordynowanie zmian w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Warunkiem dla integrującej roli przestrzeni i jednostek terytorialnych jest wzmocnienie rangi planowania przestrzennego na poziomach ponadlokalnych. W tym kontekście ważne jest wzmacnianie podejścia funkcjonalnego w planowaniu rozwoju, zarówno w ramach regionów (obszary metropolitalne, miejskie obszary funkcjonalne), jak też na ich styku oraz w układach transgranicznych.
 3. Możliwie szybkie uzupełnienie braków w polskich dokumentach strategicznych o charakterze przestrzennym. Dotyczy to zwłaszcza dokumentu zastępującego unieważnioną *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Dokument taki powinien mieć charakter długookresowy, co oznacza horyzont roku 2050. Obecnie taki zakres ma jedynie opracowywana *Koncepcja Rozwoju Kraju 2050*, która jednak nie jest *de facto* koncepcją, a jedynie zbiorem analiz scenariuszowych. To właśnie przestrzeń, jako wolno zmieniające się dobro, powinna w pierwszej kolejności podlegać planowaniu długookresowemu. Polityki sektorowe oraz strategie regionalne powinny uwzględniać uwarunkowania przestrzenne zapisane w takim dokumencie.
 4. Wsparcie pozycji regionu jako jednostki, na której poziomie powinna się odbywać integracja i koordynacja polityk

sektorowych, zwłaszcza w zakresie usług publicznych, transportu i ochrony środowiska. W polskich warunkach ważne jest zarówno utrzymanie pozycji województw jako podmiotu dysponującego funduszami strukturalnymi UE, jak i zapewnienie regionom innych krajowych narzędzi umożliwiających prowadzenie zintegrowanej interwencji publicznej.

Zachodzące zmiany legislacyjne można postrzegać pozytywnie, np. z punktu widzenia uporządkowania planowania miejscowego. Jednocześnie jednak sprowadziły one planowanie przestrzenne do poziomu lokalnego, co ograniczyło integracyjną rolę przestrzeni na poziomie krajowym, a do pewnego stopnia także europejskim.

Wyzwanie integracji dotyczy także świata nauki zajmującej się przestrzenią. Już ponad 30 lat temu Ryszard Domański dowodził, że „geografia ekonomiczna wyodrębniła się [...] jako nauka graniczna, z przedmiotem badań usytuowanym na styku nauk przyrodniczych i ekonomicznych”⁶. Przywołany cytat zyskał na aktualności obecnie, kiedy to tradycyjnie rozumiana geografia przeżywa głęboki kryzys (głównie za sprawą jej eliminacji z systemu edukacji szkolnej), a jednocześnie szybko zwiększa się szeroko rozumiany popyt na interdyscyplinarne badania przestrzenne o dużym znaczeniu aplikacyjnym⁷. ■

6 R. Domański, *Teoretyczne podstawy geografii ekonomicznej*, Warszawa 1982.

7 T. Komornicki, *Przestrzeń między nauką...*, dz. cyt.

O AUTORZE

Prof. Tomasz Komornicki – kierownik Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Zajmuje się geografią społecznoekonomiczną, polityką transportową oraz planowaniem przestrzennym. Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, wykładowca UMCS w Lublinie, członek Rady Doskonałości Naukowej. Autor ponad 400 publikacji naukowych. W przeszłości współautor *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



Partnerzy numeru



Pomorski Thinkletter

2024 nr 4 (19)

POLSKA – JAKA STRATEGIA ROZWOJU?

KONKURENCYJNOŚĆ, ODPORNOŚĆ,
NOWE POZYCJONOWANIE

ŚWIAT W REKONSTRUKCJI, UE PRZED ZMIANĄ
CO NAS CZEKA?

ROZWÓJ – ODPORNOŚĆ – BEZPIECZEŃSTWO
JAK JE ZAPEWNIĆ?

ZMIANY W GLOBALNYCH ŁAŃCUCHACH WARTOŚCI
SZANSA NA NOWE POZYCJONOWANIE?

NOWE DETERMINANTY
ROZWOJU I KONKURENCYJNOŚCI

CO ZADECYDUJE O SUKCESIE LUB PORĄCZCE?



POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

