

Grzegorz Gorzelak

## Stulecie polskiego planowania regionalnego i przestrzennego\*

**Streszczenie:** Artykuł przedstawia krytyczne ujęcie historii planowania przestrzennego i planowania regionalnego w Polsce w latach 1918–2022. Prezentowane są najważniejsze ujęcia planistyczne konfrontowane następnie z procesami przestrzennymi zachodzącymi w Polsce.

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, planowanie regionalne, rozwój regionalny.

### 1. Wprowadzenie

Polskiemu czytelnikowi nie trzeba przypominać skomplikowanej historii ziem polskich w XX w. Po pierwsze konieczność scalenia po 1918 r. obszarów odziedziczonych po trzech zaborcach, którzy kolejno dokonali rozbiorów terytorium Rzeczypospolitej w 1772, 1793 i wreszcie w 1795 r. Po drugie już prawie 30 lat później, po zakończeniu II wojny światowej, konieczność integracji Ziem Zachodnich i Północnych, będącej konsekwencją przesunięcia większości granic o ok. 400–500 km na zachód, co wymagało ogromnych wysiłków, aby scalić nowe terytoria na zachodzie oraz sprostać wyzwaniom spowodowanym wielomilionowymi migracjami ze wschodu na zachód (wysiedlenie Niemców, przyjęcie repatriantów z obszarów utraconych na rzecz ZSRR). Trzeba także pamiętać, że II wojna światowa

---

**Prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak**, Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa, e-mail: gorzelak@post.pl, ORCID: 0000-0001-5605-8314.

\* Jest to nieco zmieniona wersja rozdziału mojego autorstwa pt. Polish regional and spatial planning, a short account of 20<sup>th</sup> plus century, który ukazał się w książce *A New Beginning? Spatial Planning and Research in Europe between 1945 and 1975*, D. Briesen, W. Strubelt (red.), Campus Verlag, Frankfurt–New York 2022, s. 71–92.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.  
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)



**Rysunek 1.** Linie kolejowe w Polsce, 1918 r.

**Figure 1.** Railways in Poland, 1918

Źródło: <http://pck.malopolska.pl/dzialania/100-lecie-pck/linie-kolejowe-w-polsce-1918> (dostęp: 22.11.2021).  
 Source: <http://pck.malopolska.pl/dzialania/100-lecie-pck/linie-kolejowe-w-polsce-1918> (access: 22nd November 2021).

powstrzymała ambitne plany rozwoju regionalnego i przestrzennego, ale też, co ważniejsze, doprowadziła do dramatycznych strat zarówno w liczbie ludności, jak i w strukturze materialnej kraju.

W gospodarce socjalistycznej forsowna industrializacja – choć była głównym czynnikiem urbanizacji (mówiono wręcz o „miastotwórczej roli przemysłu”) – to jednak prowadziła do urbanizacji „ułamkowej”, z niedostatkami mieszkań, usług społecznych i infrastruktury komunalnej tak w miastach, jak i na obszarach wiejskich (Jałowicki 1982). Centralizacja administracji państwowej podporządkowanej monopartii prowadziła do hierarchizacji planowania przestrzennego oraz planowania rozwoju w układach terytorialnych i nie pozostawiała miejsca na autentyczne, zdecentralizowane planowanie rozwoju regionów czy układów lokalnych.

Odrodzenie samorządu lokalnego i (późniejsze) regionalnego oraz przejście do gospodarki rynkowej po 1990 r. umożliwiło nowe podejście do planowania przestrzennego i planowania rozwoju regionalnego, wzmocnione następnie przez członkostwo Polski w Unii Europejskiej (UE) od 2004 r.

## 2. Okres międzywojenny

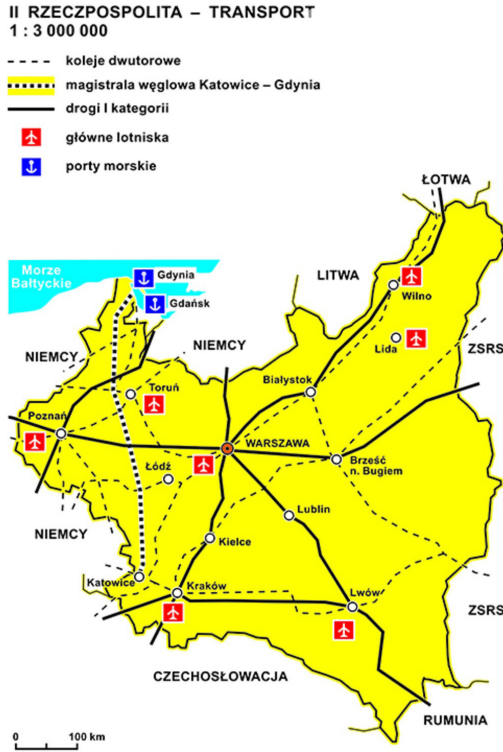
### 2.1. Ponowne zjednoczenie terytorium

Odrodzona Polska została złożona z trzech odrębnych części, które od 1815 r., zgodnie z porozumieniem kongresu wiedeńskiego, znajdowały się pod panowaniem trzech mocarstw europejskich: Austrii, Prus i Rosji. Zróżnicowane trajektorie rozwoju gospodarczego, kultury administracyjnej i politycznej, wyznań religijnych itd. tych mocarstw silnie wpłynęły na terytoria polskie i tak już zróżnicowane pod względem gospodarczym i narodowościowym. W rezultacie w 1918 r. trzy części Polski miały odmienne systemy administracyjne, edukacyjne, sądowe, były w różnym stopniu wyposażone w infrastrukturę techniczną (transportową), miały różne waluty itd. Zjednoczenie tych trzech terytoriów i systemów w jedną spójną i funkcjonalną całość zajęło parę lat, a w kilku aspektach – w tym w najważniejszym z nich, krajowym – zadanie to nie zostało zrealizowane aż do końca okresu międzywojennego.

Infrastruktura transportowa stanowiła najbardziej palącą kwestię przestrzenno-funkcjonalną. Rysunek 1 przedstawia odziedziczoną w 1918 r. sieć kolejową. Różnice między byłymi częściami pruską i rosyjską były dramatyczne, a część austriacka znajdowała się jakby pomiędzy nimi. Różne były szerokości torów, a także sama budowa szyn. Dworce kolejowe były w złym stanie, dopiero tuż przed II wojną światową zbudowano główny terminal w centrum Warszawy (który wkrótce potem został zniszczony). Połączenia przez granice zaborów były nieliczne.

### 2.2. Główne projekty inwestycyjne

Oprócz kilku projektów w zakresie przebudowy starych i budowy nowych połączeń kolejowych najważniejsze przedsięwzięcie II Rzeczypospolitej stanowiła budowa tzw. magistrali węglowej, tj. głównej linii kolejowej łączącej Górną Śląsk i Zagłębie (przemysłowe serce kraju) z Gdynią, omijającej Wolne Miasto Gdańsk, które w istocie było niemieckie i wrogo nastawione do odrodzonego państwa polskiego. Skrócenie czasu transportu miało tu także istotne znaczenie gospodarcze, ponieważ ułatwiało polskiemu węglowi konkurowanie na rynkach zagranicznych. Zbudowana na przełomie lat 20. i 30. XX w. kolej o długości 550 km była jedną z największych inwestycji II RP.



**Rysunek 2.** Główne transportowe projekty inwestycyjne, 1918–1939

**Figure 2.** Major transport investment projects, 1918–1939

Źródło: [https://tyflomapy.pl/photos/42132/KOLOR\\_mapa\\_9\\_II\\_Rzeczpospolita\\_-\\_transport.jpg.jpg](https://tyflomapy.pl/photos/42132/KOLOR_mapa_9_II_Rzeczpospolita_-_transport.jpg.jpg) (dostęp: 22.11.2021).

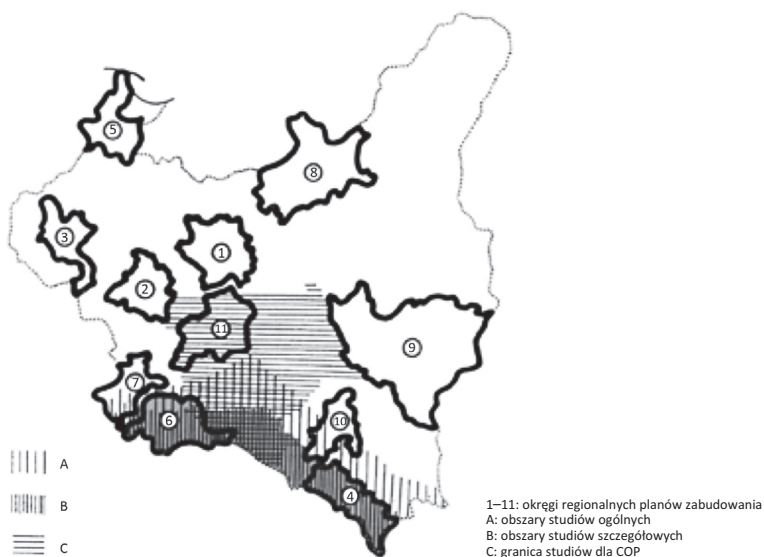
Source: [https://tyflomapy.pl/photos/42132/KOLOR\\_mapa\\_9\\_II\\_Rzeczpospolita\\_-\\_transport.jpg.jpg](https://tyflomapy.pl/photos/42132/KOLOR_mapa_9_II_Rzeczpospolita_-_transport.jpg.jpg) (access: 22nd November 2021).

Zaplanowano również system głównych dróg, aby przezwyciężyć wielowiekowe braki w infrastrukturze transportowej na terytorium Polski. Rysunek 2 przedstawia te plany wraz z projektem kolei relacji Śląsk–Gdynia.

Decyzja o budowie głównego portu morskiego w ówczesnej wsi Gdynia została podjęta przez polski rząd zimą 1920 r., w samym środku wojny polsko-bolszewickiej (1919–1920 r.). Inwestycja została ostatecznie zatwierdzona przez sejm w 1922 r. Pierwszy duży statek pełnomorski przyплыł do Gdyni 13 sierpnia 1923 r., a w 1938 r. była ona już największym i najnowocześniejszym portem morskim na Bałtyku, a także dziesiątym co do wielkości portem w Europie. Wraz z rozwojem portu miasto Gdynia – pierwotnie niewielka wioska rybacka – szybko się rozwijało, a do 1939 r. liczba jego mieszkańców wzrosła do ponad 120 tys. Polska uzyskała

bezpieczny, bezpośredni dostęp do szlaków morskich, a jej system urbanistyczny wzbogacił się o nowoczesne miasto.

Po wielkim kryzysie z początku lat 30. XX w. rząd – dzięki inicjatywie wicepremiera Eugeniusza Kwiatkowskiego – rozpoczął budowę Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP, zob. rysunek 3) (Zawadzki 1963). Główną ideą tego przedsięwzięcia w 2. połowie lat 30. był rozwój przemysłu ciężkiego i zbrojeniowego. Inwestycje publiczne (wspierane przez obcy kapitał) koncentrowały się w ówczesnej środkowo-południowej części Polski, w równej odległości od dwóch potencjalnych agresorów – Niemiec i Związku Radzieckiego – w strategicznie położonym obszarze osłoniętym przez dwie rzeki: Wisłę i San, o powierzchni 60 tys. km<sup>2</sup> zamieszkałej przez 6 mln osób. W latach 1937–1939 projekt COP pochłonął prawie 30% wszystkich krajowych wydatków inwestycyjnych, został jednak wstrzymany przez wybuch II wojny światowej (choć niemieccy okupanci utrzymywali produkcję w większości zakładów, a nawet ukończyli budowę zapory w Rożnowie<sup>1</sup>). Zakłady COP zapew-



**Rysunek 3.** Tereny objęte planowaniem regionalnym w 1938 r.

**Figure 3.** The areas covered by regional planning in 1938

Źródło: Böhm 2009, s. 23.

Source: Böhm 2009, p. 23.

<sup>1</sup> Zob. np. <https://dzieje.pl/aktualnosci/najwazniejsze-inwestycje-centralnego-okregu-przemyslowego> (dostęp: 20.10.2021).

niały pracę w regionie dotkniętym wysokim bezrobociem, a budowa towarzyszącej infrastruktury zwiększyła poziom cywilizacyjny tych terenów.

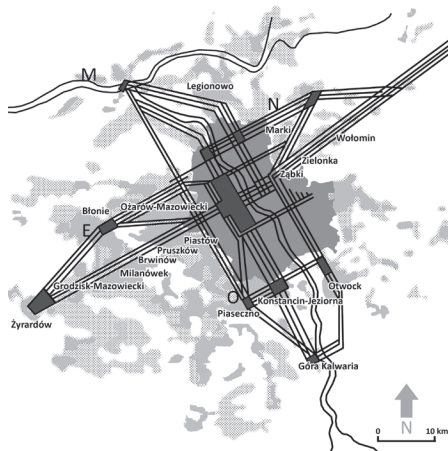
COP był bardzo nowoczesnym – nawet jak na dzisiejsze czasy – programem rozwoju regionalnego. Było to przedsięwzięcie kompleksowe, integrujące gospodarcze, społeczne, finansowe i instytucjonalne aspekty rozwoju regionalnego. Choć we wschodniej części II RP istniały znacznie biedniejsze regiony, to nie były one adresatami polityki regionalnej państwa, ponieważ region COP wybrano tak, aby spełniał przesłanki ogólnokrajowe, a nie potrzeby poszczególnych regionów.

### 2.3. Planowanie regionalne

Przed II wojną światową powstawał w Polsce system planowania regionalnego. Pojawił się on jako podejście oddolne, ponieważ miejscowe plany rozwoju rozszerzano na większe obszary. W 1930 r. zorganizowano pierwsze w Polsce Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie zatrudniające 500 specjalistów z różnych branż. Łącznie utworzono 10 biur planowania regionalnego i rozpoczęto badania nad przyszłymi pracami rozwojowymi tych regionów (zob. rysunek 3). Konieczność podjęcia systematycznego planowania regionalnego została jednoznacznie stwierdzona w następujący sposób:

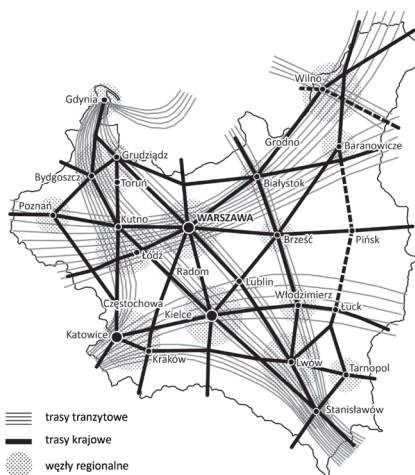
Zrozumienie potrzeby planowania regionalnego stało się faktem. Sieć biur planowania regionalnego objęła już przeszło 50% powierzchni terytorium Polski. Ma to doniosłe znaczenie nie tylko przy rozwiązywaniu problemu całokształtu gospodarki planowej – ważne jest również przy opracowywaniu zagadnień lokalnych. Planowanie regionalne stanowi bowiem konieczną podstawę przy sporządzaniu planów zabudowania poszczególnych miast. Niepodobna wyobrazić sobie przystąpienia do opracowania planu najmniejszego nawet miasta bez ustalenia jego roli w regionie, bez zbadania, jakie kierunki komunikacyjne będą wiązały to miasto z innymi ośrodkami i jakie są możliwości jego rozwoju. Odpowiedź na te pytania może dać najlepiej plan regionalny (Biuletyn Urbanistyczny 1938, s. 3).

Spośród kilku planów regionalnych opracowanych w Polsce przed II wojną światową jeden zyskał międzynarodowe uznanie – była to koncepcja „Warszawy funkcjonalnej”, przedstawiona w 1934 r. na londyńskim Kongresie Architektury Nowoczesnej przez dwóch architektów: Szymona Syrkusa i Jana Chmielewskiego (rysunek 4). Była to kompleksowa wizja rozwoju Warszawy i jej regionu jako racjonalnie zorganizowanej metropolii, z silnym odniesieniem do położenia w dolinie Wisły i na przecięciu szlaków transkontynentalnych. Koncepcje te zostały później (na początku lat 70. XX w.) przypomniane podczas przygotowywania struktury przestrzennej aglomeracji warszawskiej.



**Rysunek 4.** „Warszawa funkcjonalna”, oryginalna koncepcja nakreślona na aktualnych strukturach podmiejskich  
**Figure 4.** “Functional Warsaw” original concept drawn on current suburban structures

Źródło: Solarek 2014.  
 Source: Solarek 2014.



**Rysunek 5.** Tendencje transportowe, 1938 r.  
**Figure 5.** Tendencies of transport, 1938

Źródło: Malisz (red.) 1978.  
 Source: Malisz (ed.) 1978.

## 2.4. Koncepcje krajowego planowania przestrzennego

Specjaliści działający w sieci planowania regionalnego optowali za szerszym podejściem łączącym układy regionalne w system ogólnokrajowy. Jednakże podjęto tylko kilka początkowych prób, aby przedstawić wstępną wizję całej krajowej funkcjonalnej struktury przestrzennej (zob. rysunek 5).

Osiągnięcia regionalnego i krajowego planowania przestrzennego, jak również starania inwestycyjne mające na celu budowę podstaw nowoczesnego przemysłu, zostały wstrzymane przez II wojnę światową. Niemniej jednak doświadczenia zebrane w okresie przedwojennym wykorzystano w późniejszym czasie, w Polsce Ludowej.

## 3. Polska Ludowa<sup>2</sup>

Periodyzacja polityczna Polski pod tzw. rządami komunistycznymi jest dość prosta i wygląda następująco:

- 1945–1948: 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;
- 1981–1989: deterioracja i upadek rządów jednopartyjnych, z dramatycznym okresem stanu wojennego 1981–1983.

Formułowane doktryny rozwoju przestrzennego/regionalnego i realizowane polityki przestrzenne/regionalne w znacznym stopniu podążały za tą periodyzacją.

### 3.1. Powojenna odbudowa

Po wojnie, wciąż w warunkach walki o władzę, podjęto w ramach tzw. planu trzyletniego 1947–1949 (warto podkreślić, że był to plan o największym sukcesie spośród wszystkich realizowanych do 1989 r.) intensywną odbudowę szkód wojennych połączoną z koniecznością dostosowania sytuacji demograficznej, gospodarczej i politycznej do nowych granic państwowych. Wystąpiły masowe migracje, a terytoria opuszczone przez ludność niemiecką musiały zostać ponownie zaludnione przez migrantów, w większości przybywających z terenów utraconych na rzecz Związku Radzieckiego, ale też z Polski centralnej.

Już wtedy sformułowano perspektywę przyszłego układu społeczno-gospodarczej przestrzeni funkcjonalnej kraju. W maju 1946 r. utworzono Główny Urząd

<sup>2</sup> Oficjalne nazwy Polski w latach 1945–1989 to Rzeczpospolita Polska (1945–1952) i Polska Rzeczpospolita Ludowa (1952–1989).





**Rysunek 6.** Okładka *Studium planu krajowego* (1947)

**Figure 6.** Front cover of *Studies for the National Plan* (1947).

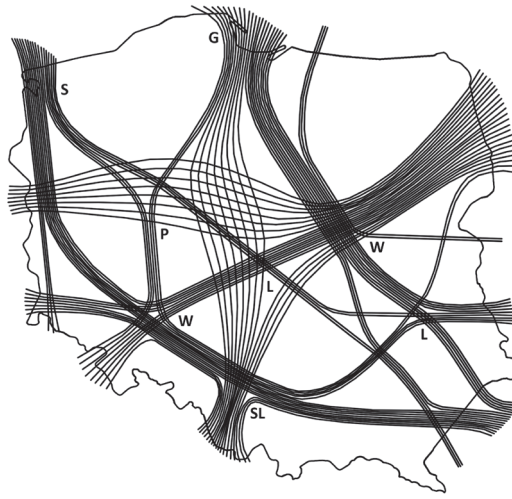
Źródło: *Studium planu krajowego* 1947.

Source: *Studies for the National Plan* 1947.

Planowania Przestrzennego (GUPP) i wprowadzono trójstopniowy system planowania przestrzennego (krajowy – regionalny – lokalny) z bezpośrednim podporządkowaniem hierarchicznym niższych szczebli wyższemu. Już w następnym roku opracowano zaś *Studium planu krajowego* (1947)<sup>3</sup> (rysunek 6).

Był to naprawdę nowoczesny dokument, przygotowany przez architektów, urbanistów i geografów działających już przed wojną. Ciągłość personalną (reprezentowaną przez takich specjalistów, jak Kazimierz Dziewoński, Bolesław Malisz, Stanisław Leszczycki, Józef Zaremba, Jan Chmielewski) można zauważyć w podejściu wskazującym główne korytarze transportowe, analogicznym do tego, jakie przyjęto w „Tendencjach transportowych” z 1938 r. Podobnie jak przed wojną, oś Wschód–Zachód była podrzędna w stosunku do dwóch pozostałych wyznaczonych w kierunkach północny wschód i południowy zachód, chociaż dwa główne miasta – Wilno i Lwów, które były ważnymi ośrodkami regionalnymi w przedwojennej Polsce – po II wojnie światowej należały odpowiednio do Litwy i Ukrainy (rysunek 7).

<sup>3</sup> Dokument ten opublikowano w językach polskim, angielskim, francuskim i rosyjskim.



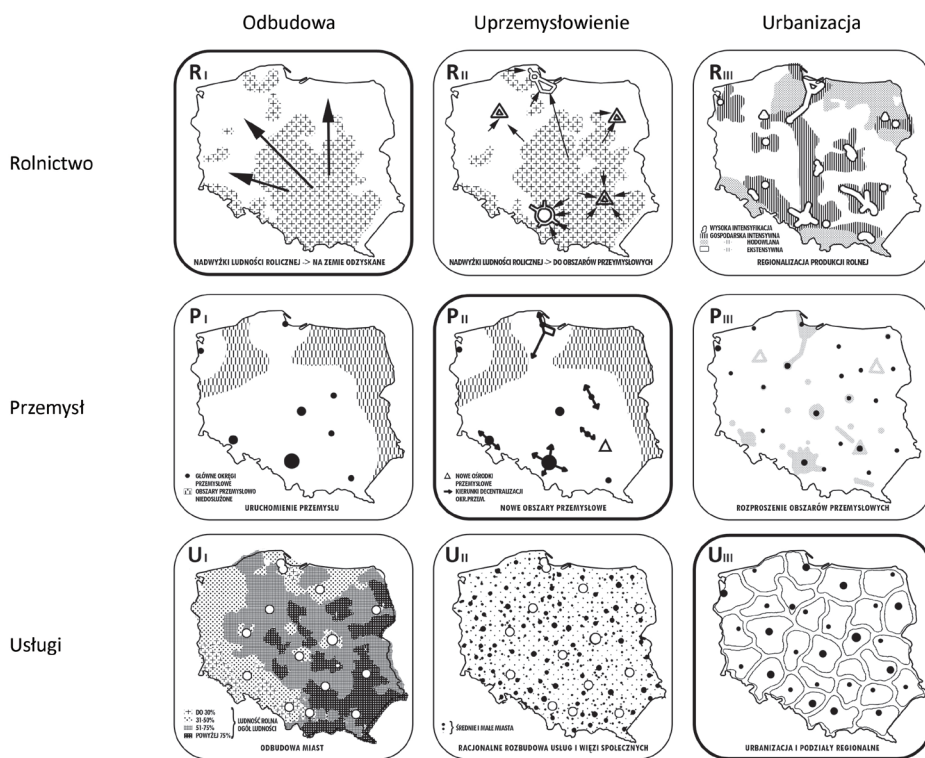
**Rysunek 7.** Tendencje transportowe  
**Figure 7.** Tendencies of transport

Źródło: *Studium planu krajowego 1947.*  
 Source: *Studies for the National Plan 1947.*

*Studium planu krajowego* z 1947 r. miało wyjątkową – w porównaniu do późniejszych podejść do krajowego planowania przestrzennego w Polsce – cechę: wskazywano w nim na etapy dojścia do końcowego, planowanego krajowego układu przestrzennego (kolejne plany przedstawiały już tylko te stany końcowe). Przewidziano tu trzy etapy: odbudowę (do 1950 r.), uprzemysłowienie (kolejne 15 lat), urbanizację (nieokreślony horyzont czasowy) – w podziale na trzy sektory: rolnictwo, przemysł i urbanizację (oznaczającą to, co później określano jako usługi) (rysunek 8).

Dokument ten oparto na szczegółowych, kompleksowych analizach społeczno-gospodarczych i naturalnych możliwościach kraju. Przewidywał on zmiany liczby ludności i jej rozmieszczenia w regionach, eksploatację zasobów naturalnych, znaczny rozwój infrastruktury transportowej, a także zmiany administracyjnych struktur terytorialnych (zob. „Usługi”, kwadrat UII na rysunku 8)<sup>4</sup>. Zakładał on również politykę zmierzającą do równoważenia przestrzenno-funkcjonalnych struktur gospodarczych – przewidywano utworzenie dwóch „biegunów wzrostu” na północno-zachodnich i północno-wschodnich krańcach kraju (oznaczonych

<sup>4</sup> Wpływ tej ostatniej koncepcji można znaleźć zarówno w planie krajowym z 1973 r., jak i w późniejszej reformie terytorialnej organizacji kraju z czerwca 1975 r. – nawet w tym przypadku można zauważyć ciągłość personalną.



**Rysunek 8.** Etapy zmian przestrzennych w trzech sektorach  
**Figure 8.** Stages of spatial changes in three sectors

Źródło: *Studium planu krajowego 1947*, s. 26.  
 Source: *Studies for the National Plan 1947*, p. 26.

trójkątami na kwadratach PII i PIII w sektorze „Przemysł” na rysunku 8), które mogłyby zrównoważyć dominację „trójkąta” rozciągającego się od Gdańska na północy do Wrocławia i Krakowa na południu, gdzie koncentrowały się 2/3 potencjału gospodarczego Polski. Oczekiwano, że bieguny te przyspieszą rozwój słabo rozwiniętych terytoriów oznaczonych na rysunku 8 jako obszary „puste” (RI i RII) lub zacienione pasy (PI i PII). Przechodząc do czasów obecnych – próby te, podejmowane z większym lub mniejszym zaangażowaniem przez ponad 70 lat, jak dotąd nie zostały zrealizowane.

Założenia związane ze zmianami struktur społeczno-gospodarczych nie zostały osiągnięte nawet do 1970 r. Jedynie wzrost liczby ludności przekroczył oczekiwane tempo (zob. tabela 1).

**Tabela 1.** Wzrost liczby ludności i zmiany społeczno-gospodarcze prognozowane w poszczególnych okresach a procesy rzeczywiste

**Table 1.** Population growth and socio-economic changes as projected in the particular stages versus actual processes

Etapy	Ludność ogółem (w mln)	Odsetek ludności miejskiej	Struktura społeczno-gospodarcza (w %)		
			Rolnictwo	Przemysł	Usługi
Etap I / lata 50.	24 / 25*	35 / 37	50 / 47	23 / 24	28 / 29
Etap II / lata 60.	28 / 30	50 / 48	35 / 38	30 / 28	35 / 34
Etap III / lata 70.	32 / 33	60 / 52	25 / 30	30 / 32	45 / 38

Źródło: Toeplitz 1978, s. 32–33.

Source: Toeplitz 1978, pp. 32–33.

\* Pierwsza liczba dotyczy danych prognozowanych, a druga danych rzeczywistych.

\* The first figure is for forecast data while the second one for actual data.

Mimo forsownego uprzemysławiania zmiany strukturalne zachodziły wolniej niż zakładano, w dużej mierze z uwagi na fakt zachowania indywidualnego rolnictwa, co stanowiło wyjątek w bloku wschodnim.

### 3.2. Okres stalinowskiego totalitaryzmu

Pod koniec 1948 r. w bloku wschodnim rozpoczynała się era stalinizmu, która również wpłynęła na planowanie przestrzenne i regionalne. Główny Urząd Planowania Przestrzennego połączono z Głównym Urzędem Planowania, a powstała z tego połączenia Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego stała się superministerstwem odpowiedzialnym za całe życie gospodarcze kraju.

ZSRR narzucił doktrynę „równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych”, która miała określać lokalizację inwestycji (głównie przemysłowych) podejmowanych w ramach ambitnego planu sześcioletniego (1950–1955). Zgodnie z tą doktryną zakłady produkcyjne miały być budowane w słabiej rozwiniętych regionach wschodnich, chociaż w rzeczywistości większa część nakładów inwestycyjnych była podejmowana w już mocno uprzemysłowionym regionie Górnego Śląska (pomimo podjętej w 1953 r. decyzji rządowej o ograniczeniu koncentracji przemysłu w tym regionie, głównie w odniesieniu do górnictwa i hutnictwa).

Cele planu sześcioletniego nie zostały w pełni osiągnięte, lecz w Polsce Wschodniej osiągnięto je nawet w stopniu mniejszym niż w innych regionach ze względu na wielowymiarowy opór struktur materialnych, społecznych i instytucjonalnych, negatywnie kształtujących procesy gospodarcze w tej słabo rozwiniętej części kraju. Tego oporu nie można było przewyciężyć nawet w warunkach omnipotentnego państwa totalitarnego.

### 3.3. „Odwilż popaździernikowa”

Zmiana polityczna w 1956 r. znalazła swoje odzwierciedlenie również w doktrynie przestrzennej – „racjonalne rozmieszczenie” miało zastąpić „równomierne rozmieszczenie” sił wytwórczych. Jednakże kryteria „racjonalności” nigdy nie zostały sprecyzowane.

Po dwóch latach (1957–1958) kierowania większych zasobów do sfery spożycia – w celu przywrócenia pewnej równowagi po nadmiernym wysiłku inwestycyjnym i ograniczeniu poziomu życia ludności – sformułowano nowy program inwestycji przemysłowych związanych głównie z wydobywaniem i przetwarzaniem surowców. Podjęto znaczące przedsięwzięcia, takie jak wydobywanie i przetwórstwo rudy miedzi w okręgu legnicko-lubińsko-głogowskim, wydobywanie węgla brunatnego i budowa elektrowni w Turosszowie (1962–1965) i Koninie (1958–1967), budowa zakładów nawozów azotowych w Puławach (1960–1965), budowa rafinerii ropy naftowej i kompleksu petrochemicznego w Płocku (1960–1965) i wiele innych.

Inwestycji tych nie uwzględniono w żadnym planie przestrzennym, gdyż wówczas taki plan po prostu nie istniał, a pod koniec lat 50. XX w. podjęto jedynie początkowe prace w celu jego przygotowania. Po raz kolejny ujawniła się przewaga układu działowo-gałęziowego nad terytorialnym.

Prace nad racjonalizacją systemu gospodarczego przyniosły m.in. odrodzenie perspektywicznego planowania regionalnego – w ramach Komisji Planowania powstała jednostka poświęcona tej problematyce, wraz z podległymi jej biurami wojewódzkimi. Okres popaździernikowy zaowocował także interesującymi inicjatywami planistycznymi w skali lokalnej – takim innowacyjnym przedsięwzięciem był tzw. eksperyment nowosądecki<sup>5</sup>. Nie doczekał się on jednak pełnego rozkwitu, a jego istota – zdecentralizowana samodzielność – nie mieściła się w ramach centralizmu demokratycznego i gospodarki centralnie planowanej.

W 1958 r. w ramach Polskiej Akademii Nauk powstał Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK PAN), który zgromadził najwybitniejszych naukowców z kilku dziedzin, zajmujących się szeroko rozumianymi badaniami regionalnymi i przestrzennymi. W 1961 r. powstał również Komitet Badań Rejonów Uprzemysławianych PAN prowadzący cenne badania nad społecznymi i gospodarczymi procesami towarzyszącymi rozwojowi nowo uprzemysłowionych ośrodków (Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN w pewnym sensie „wyrósł” ze środowiska skupionego w tym Komitecie<sup>6</sup>).

<sup>5</sup> Zob. np. <https://klubjagiellonski.pl/2018/01/04/eksperyment-nowosadecki-rozwoj-polski-nie-musi-sie-krecic-wokol-warszawy/> (dostęp: 18.10.2021).

<sup>6</sup> <https://www.irwirpan.waw.pl/index.php/offer/show/8/o-instytucie/historia/o-instytucie/historia> (dostęp: 6.10.2021).

### 3.4. Nieambitna stabilność lat 60. XX w.

W 1961 r. wprowadzono ustawę dotyczącą planowania przestrzennego<sup>7</sup>. Potwierdzało ono trójstopniowy system planowania terytorialnego wprowadzony dekretem z 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju i zakładało ściśle powiązania między planowaniem przestrzennym, regionalnym i gospodarczym. W rzeczywistości, zgodnie z priorytetem rozwoju przemysłu<sup>8</sup>, układ działowo-gałęziowy zachował swoją dominację nad terytorialnym. We wspomnianej ustawie zachowano również hierarchiczne podporządkowanie planów przestrzennych. Krajowe i regionalne planowanie przestrzenne prowadzone było w ramach krajowego i regionalnych biur planowania, natomiast planowanie lokalne (miejscowe) miało profil urbanistyczno-architektoniczny i zajmowały się nim odpowiednie jednostki administracji powiatowej pod ogólnym kierownictwem Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury (1960–1964, następnie jego kompetencje przejęło Ministerstwo Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych).

W 1. połowie lat 60. rozpoczęto szeroko zakrojone i szczegółowe badania oraz dyskusje związane z planem zagospodarowania przestrzennego kraju na lata 1966–1975, którego horyzont przedłużono do 1985 r. W dyskusjach tych brało udział szerokie grono geografów, urbanistów, ekonomistów itd., a działania koordynował Departament Planowania Perspektywicznego w Komisji Planowania. Jednakże planu nie zatwierdzono i pozostał on jedynie na etapie dyskusji i nieoficjalnych dokumentów.

Terytorialne rozmieszczenie ludności stanowiło punkt wyjścia do konstruowania tego planu. Założono, że dzięki migracjom ze wsi do miast cały przyrost ludności Polski skoncentruje się w obszarach miejskich (i tak rzeczywiście się dzieło). Rozważano dwa warianty: pierwszy zakładał przemieszczanie się ludzi z obszarów słabiej rozwiniętych do lepiej rozwiniętych i uprzemysłowionych, zgodnie zaś z drugim wariantem proponowano tworzenie miejsc pracy w słabiej rozwiniętych regionach. Jak zwykle przyjęto rozwiązanie kompromisowe, łączące obydwa te kierunki. W jego wyniku powstała koncepcja oparcia rozwoju przestrzennego kraju na ekspansji miast średniej wielkości, rozwijających się dzięki inwestycjom w przemyśle i usługach.

<sup>7</sup> Na temat ustawodawstwa zob. więcej Gorzym-Wilkowski 2012, 2011.

<sup>8</sup> Choć po 1956 r. deklaratywnie uznano, że nie obowiązuje już doktryna prymatu wytwarzania środków produkcji nad wytwarzaniem środków spożycia, to w istocie doktryna ta była realizowana także w kolejnym okresie. Warto też pamiętać o cykliczności rozwoju polskiej gospodarki realnego socjalizmu: po kilku latach wysiłku inwestycyjnego (1948–1956, 1959–1966, 1971–1976) następowały okresy przywracania równowagi (1957–1958), stagnacji (1966–1970) lub wręcz recesji (1978–1980).

Sformułowano 16 zasad perspektywicznego planowania przestrzennego, takich jak koncentracja, specjalizacja produkcji, ograniczanie dalszego wzrostu „ponadnormatywnych” aglomeracji miejskich, tworzenie miejsc pracy głównie w usługach w małych i średnich miastach, wzmocnienie relacji między sferą B&R (badawczo-rozwojową) a przemysłem, postęp technologiczny w rolnictwie itp. Jak widać, zasady te były zgodne z „zawsze słusznym”, zadowalającym wszystkich podejściem do rozwoju i nie stwarzały miejsca na żadne bardziej szczegółowe, nowatorskie ujęcia.

Podjęto jednocześnie pewne starania w celu przyspieszenia rozwoju tzw. obszarów zacofanych (głównie na wschodzie i Pomorzu Środkowym), co doprowadziło do lokowania stosunkowo nowoczesnych zakładów przemysłowych w małych i średnich miastach na tych terenach. Rezultaty były mieszane: niektóre miasta doznały rzeczywistego rozwoju, podczas gdy w wielu przypadkach skutkiem braku doświadczenia technicznego i organizacyjnego było wytwarzanie produktów niskiej jakości i nikła wydajność ekonomiczna takich przedsięwzięć. Rozwoju regionów słabo rozwiniętych nie udało się przyspieszyć i mapa zamieszczona w pracy Bolesława Winiarskiego wskazująca na najbiedniejsze powiaty w latach 60. XX w. jest do dzisiaj w znacznym stopniu aktualna (por. Winiarski 1961).

Pod koniec 1968 r. powstała koncepcja deglomeracji Warszawy i podjęto starania o usunięcie z miasta niektórych zakładów przemysłowych. Było to całkowicie nieskuteczne – z miasta usunięto tylko jedną firmę, natomiast w obrębie aglomeracji warszawskiej usytuowano kilka innych.

### 3.5. Sny o potędze

Zmiana przywództwa politycznego, która nastąpiła pod koniec 1970 r., dotyczyła również nowego podejścia do polityki rozwojowej. Założenia były następujące: polskie społeczeństwo zasługuje na szybką poprawę warunków życia, która będzie możliwa dzięki przyspieszonemu wzrostowi gospodarczemu. Powinno być to możliwe poprzez rozwój przemysłu finansowany częściowo z kredytów spłacanych następnie przez eksport towarów produkowanych w nowo wybudowanych (państwowych) zakładach produkcyjnych. Jednak już w 1976 r. te sny o potędze zastąpiło rozczarowanie, a Polska weszła w długotrwały kryzys polityczny i gospodarczy, który stanowił jeden z kilku czynników prowadzących do upadku systemu socjalistycznego w całym bloku wschodnim.

Entuzjastyczna atmosfera wczesnych lat 70. XX w. objęła również planowanie przestrzenne i regionalne. W 1973 r. opracowano nowy krajowy plan zagospodarowania przestrzennego. Bazował on na dość mętnej doktrynie „umiarkowanej koncentracji policentrycznej”. Oczekiwano, że fala uprzemysłowienia doprowadzi do szybkiego rozwoju wielu relatywnie mniejszych ośrodków miejskich. Spodziewano

się również szybkiego rozwoju infrastruktury, czego przejawem miała być budowa kilku autostrad (w rzeczywistości powstała tylko tzw. gierkówka z Warszawy do Katowic), „kaskadyzacja” dolnej Wisły (zbudowano tylko pierwszy stopień pod Włocławkiem) i wiele innych ważnych projektów infrastrukturalnych. Plan przedstawiono jako zbiór badań, tomów oraz kolorowych map i rysunków pokazujących stan końcowy przewidywany na 1990 r.<sup>9</sup> – nie wskazywano jednak (ani nie przygotowano) żadnego harmonogramu osiągnięcia tych celów.

W rzeczywistości w horyzoncie czasowym planu urzeczywistniono bardzo niewiele sformułowanych w nim celów. Zamiast tego podjęto kilka głównych inwestycji, których w nim nie przewidziano, a Huta Katowice (największy tego typu zakład zbudowany w latach 70. w Europie) stanowiła najbardziej wyrazisty przykład prawdziwej słabości planowania przestrzennego, które – jak zwykle – okazało się niemal pozbawione siły sprawczej względem decyzji gospodarczych podejmowanych często w sposób woluntarystyczny.

Dekada lat 70. XX w. przyniosła fundamentalną i wysoce szkodliwą reformę terytorialnej organizacji kraju, zasygnalizowaną już w planie z 1973 r. przez wyznaczenie ośrodków szybkiego wzrostu – w większości uzyskały one status miast wojewódzkich. Oto bez żadnych zapowiedzi 1 czerwca 1975 r. system trójstopniowy zastąpiono dwustopniowym: 17 (a wraz z tzw. miastami wydzielonymi 22) województw zastąpiono 49 małymi województwami, zniesiono jednocześnie liczący 400 lat szczebel powiatów. To posunięcie – w przeciwieństwie do kierunku reform europejskich (w Hiszpanii, Francji i we Włoszech utworzono wtedy silne regiony) – miało wyraźne podłoże polityczne: władza centralnego kierownictwa partii mogła stać się silniejsza nad 49 słabymi komitetami partyjnymi niż wtedy, gdy istniało ich tylko 17 (22). Ważnym celem na drodze do centralizacji władzy była również likwidacja dobrze lokalnie „okopanych” elit powiatowych.

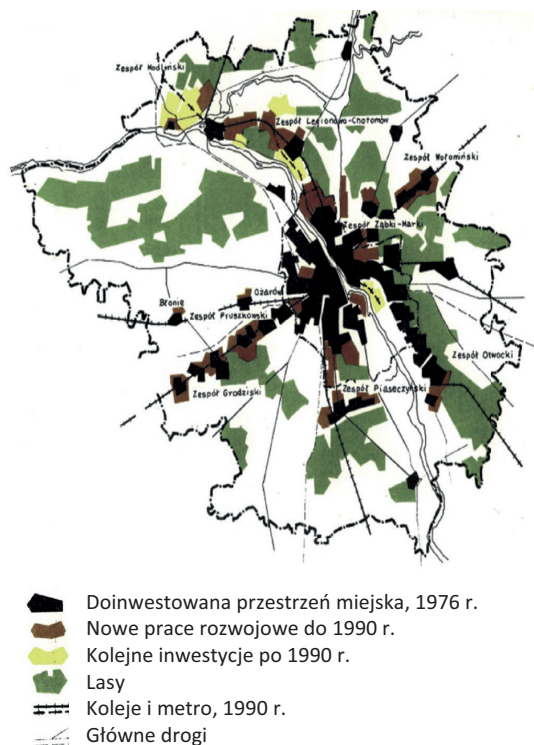
Umiejscowienie planowania miejscowego na szczeblu lokalnym<sup>10</sup> doprowadziło w pewnym stopniu do decentralizacji systemu planowania przestrzennego.

Wprowadzane zmiany miały wyraźny wpływ na system planowania regionalnego. Biura planowania regionalnego zostały zreformowane, a horyzont planowania „regionalnego” skrócono do pięciu lat (dostosowując go do horyzontu planowania gospodarczego). Długoterminowe planowanie regionalne przeniesiono do ośmiu nowo utworzonych biur planowania tzw. makroregionów, które obejmowały po kilka małych województw. Spowodowało to centralizację planowania regionalnego,

<sup>9</sup> Profesor Antoni Kukliński zwykł był mawiać, że nadają się one jedynie do dekorowania gabinetów wysokich urzędników państwowych.

<sup>10</sup> Jeszcze przed likwidacją powiatów, bo w 1973 r., utworzono gminy, których powołano ok. dwukrotnie mniej niż było zlikwidowanych wtedy gromad – układ gmin zachował się w zasadzie do chwili obecnej.





**Rysunek 9.** Synteza planu rozwoju aglomeracji warszawskiej, 1975 r.

**Figure 9.** The synthesis of the Warsaw agglomeration development plan, 1975

Źródło: Chmielewski, Turek, Kardaś 2014.

Source: Chmielewski, Turek, Kardaś 2014.

zachowano bowiem jego hierarchiczne podporządkowanie. Sztuczne „makroregiony” w istocie utraciły wpływ na praktykę planowania w kraju.

Zajęto się również planowaniem w układach subregionalnych obszarów funkcjonalnych. Przykładowo na początku lat 70. XX w. – na fali optymizmu – Biuro Planowania Rozwoju Warszawy zaczęło przygotowywać plan dla aglomeracji warszawskiej, a w 1975 r. opublikowano jego pełną koncepcję zatwierdzoną w 1978 r. Zakładała ona rozwój miasta w kierunku północnym, z międzynarodowym lotniskiem w pobliżu Modlina, gdzie miały również koncentrować się instytucje naukowe i biznesowe połączone szybką koleją z centrum (Kowalewski 1981). Niemniej jednak z powodu kryzysu gospodarczego w 2. połowie lat 70., a następnie załamania gospodarczego po 1980 r., zrezygnowano zarówno z budowy lotniska międzykontynentalnego, jak i z inwestycji drogowych i kolejowych. Na prawym brzegu Wisły zbudowano tylko pewną liczbę mieszkań (Tarchomin), jednakże bez

odpowiedniej infrastruktury komunikacyjnej. Dopiero znacznie później, w 2010 r., otwarto mniejsze lotnisko w Modlinie, obsługujące głównie loty przewoźnika Ryanair i loty czarterowe<sup>11</sup>.

### 3.6. Stracona dekada lat 80. XX w.

Kryzys polityczny w latach 1980–1981 w połączeniu z przedłużającym się załamaniem gospodarczym nie pozostawił miejsca na planowanie przestrzenne/regionalne. Na początku dekady lat 80. głównym wyzwaniem było przewyżczenie trudności gospodarczych, następnie podjęto starania, by przywrócić struktury sprzed kryzysu<sup>12</sup>, a pod koniec tego dziesięciolecia postępujący polityczny rozkład systemu „realnego socjalizmu” zaabsorbował zarówno władze, jak i opozycję.

Krytyczny stosunek do dotychczasowej praktyki rozwoju i planowania regionalnego/przestrzennego zmaterializował się w zainspirowanym przez Antoniego Kuklińskiego ważnym i wpływowym przedsięwzięciu badawczym pt. „Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski”, prowadzonym w latach 1981–1983 w ramach KPZK PAN. Wyniki szeroko zakrojonych badań opublikowane w sześciu numerach *Biuletynu KPZK PAN* zmieniły intelektualne podejście do studiów regionalnych, co znalazło odzwierciedlenie zarówno w późniejszych badaniach, jak i w oficjalnych dokumentach.

W 1984 r. rozpoczęły się dyskusje na temat kształtu nowego planu przestrzennego zagospodarowania kraju. Pojawiły się w ich trakcie dwa stanowiska, z których każde wspierało jeden z przeciwstawnych biegunów: „równość” vs. „efektywność” (byłem orędownikiem tej ostatniej). Należy nadmienić, że nigdy wcześniej w odniesieniu do planowania przestrzennego czy regionalnego nie głoszono otwarcie zasady „efektywności”<sup>13</sup>. Z uwagi jednak na fakt, że w latach 80. XX w. kraj znajdował się w stagnacji, a później wszedł w głęboką recesję, nie podjęto żadnej bardziej skonkretyzowanej próby tworzenia takiego planu.

---

<sup>11</sup> Jego rozwój jest obecnie blokowany przez rząd, ponieważ ważnym współwłaścicielem tego portu są mazowieckie władze regionalne o innym profilu politycznym niż partia rządząca.

<sup>12</sup> Polegało to na przywracaniu struktur przedkryzysowych (zob. Gorzelak 1989). Warto pamiętać, że działo się w czasie, gdy gospodarki krajów kapitalistycznych (szantażowane przez kraje surowcowe, głównie naftowe) dokonywały głębokiej zmiany strukturalnej, rozwijając gospodarkę opartą na wiedzy i płacąc za to przejściową cenę w postaci recesji i stagflacji. Polska też ją zapłaciła, jednak bez żadnych ówczesnych korzyści (por. Gorzelak 1990).

<sup>13</sup> Jednakże za przejaw takiego stanowiska można było uznać koncepcję COP (zob. s. 15–16), ponieważ obszar COP nie był najsłabiej rozwiniętym regionem w przedwojennej Polsce, a mimo to stanowił przedmiot zainteresowania rządu i był przez niego finansowany, natomiast mniej rozwinięte regiony wschodnie były traktowane znacznie mniej hojnie.

#### 4. Polska demokratyczna

Po fundamentalnej zmianie politycznej – powołaniu we wrześniu 1989 r. pierwszego rządu demokratycznego – kwestie regionalne/przestrzenne wydawały się mieć niewielkie znaczenie w obliczu hiperinflacji, ogromnego bezrobocia, załamania produkcji przemysłowej i konieczności budowy nowych instytucji systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej.

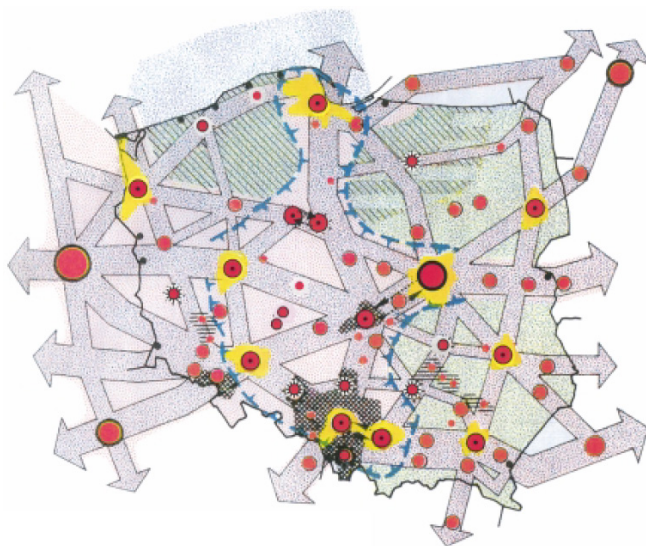
Przywrócenie pełnego samorządu terytorialnego w 1990 r. stanowiło ważne posunięcie w nowym układzie instytucjonalnym. Zobowiązano gminy do sporządzania planów przestrzennych, które – zgodnie z zasadą samorządności – nie były już hierarchicznie podporządkowane planom przestrzennym regionów i państwa, a w miejscowych planach przestrzennego zagospodarowania należało odzwierciedlić tylko te „przedsięwzięcia celu publicznego”, które zaplanowano do usytuowania na terenie gminy.

##### 4.1. Krajowe planowanie przestrzenne

Zgodnie z wymogami nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, przyjętej w 1994 r., pod kierownictwem Jerzego Kołodziejskiego w latach 1995–1997 opracowano w Centralnym Urzędzie Planowania (następcy Komisji Planowania, o znacznie mniejszych kompetencjach) „Koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” (ostatecznie przyjęto ją w 2001 r., a był to rzadki przypadek, gdy nowy rząd akceptował dorobek rządu poprzedniego). W dokumencie tym (zob. rysunek 11) wyraźnie stwierdzono, że „priorytet efektywności przed równością jest obecnie koniecznością polskiej rzeczywistości i szansą wyjścia z opóźnienia cywilizacyjnego. Istnieje potrzeba akceptowania naturalnych dla gospodarki rynkowej tendencji do polaryzacji przestrzennej rozwoju jako najkrótszej drogi do uzyskania efektywności przez koncentrację aktywności społeczno-gospodarczej w miejscach najkorzystniejszych dla kapitału”<sup>14</sup> (Monitor Polski 2001, s. 533).

W „Koncepcji” wprowadzono (pozaustawową) kategorię „europoli”, czyli miast, które powinny być widoczne na mapie Europy (nacisk na to, aby znaleźć się w tej grupie, był silny nawet ze strony miast średniej wielkości), a plany infrastruktury transportowej podporządkowano trasom tranzytowym przebiegającym przez Polskę, przy czym pierwszeństwo miały jeszcze połączenia wschód–zachód. Ponadto wskazano dwa rodzaje obszarów: część Polski, która

<sup>14</sup> Przedstawicie EUROREG UW – Antoni Kukliński, Bohdan Jałowicki i autor niniejszego artykułu – byli gorącymi orędownikami tego ujęcia, a po długich dyskusjach z wyrazicielami koncepcji wyrównywania różnic międzyregionalnych – i osobistych wahaniach – przychylił się do niego także Jerzy Kołodziejski.



**Rysunek 10.** Synteza „Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”, 1995 r.

**Figure 10.** The synthesis of the “Concept of the spatial policy of the state”, 1995

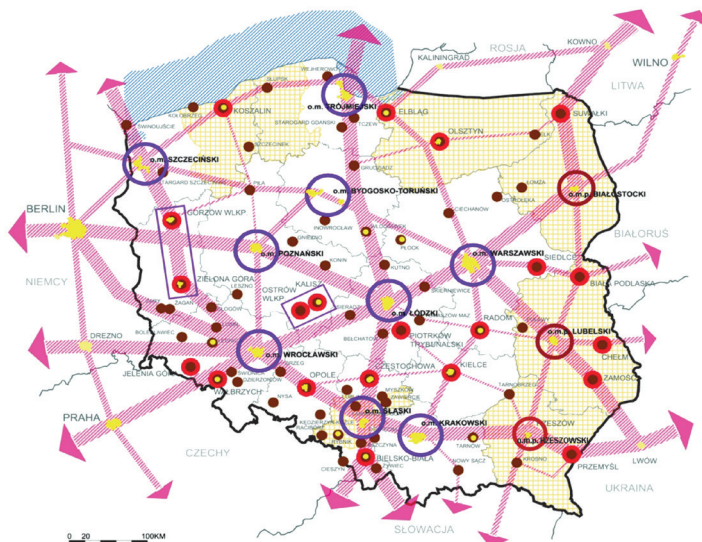
Źródło: Monitor Polski 2001, s. 534.

Source: Monitor Polski 2001, p. 534.

zyskałaby najwięcej na perspektywnym członkostwie w UE (w istocie tożsamą ze wspomnianym już trójkątem Gdańsk–Wrocław–Kraków zarysowanym w projekcie planu z 1947 r.), oraz obszary peryferyjne (tradycyjnie na wschodzie i na Pomorzu Środkowym, z dodanym jeszcze pograniczem zachodnim) wymagające wsparcia w celu przezwyciężenia stagnacji strukturalnej. Dodatkowo wyszczególniono koncentracje restrukturyzacji przemysłu (największa z nich to Górny Śląsk).

Warto w tym miejscu wspomnieć o rozważaniach dotyczących „rozwoju zrównoważonego”, które to pojęcie – często w uproszczony sposób – ujmowane jako „rozwój równomierny” (wymiar środowiskowy nie miał jeszcze wtedy tak dużego znaczenia jak obecnie) napotykało na krytykę części zespołu. Andrzej Pyszkowski zaproponował termin „równoważenie rozwoju”, na co wszyscy przystali, gdyż określało ono kierunki pożądanych działań, a nie stan trudny (jeżeli w ogóle możliwy) do osiągnięcia. Równoważenie rozwoju stało się jednym z kluczowych pojęć „Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”.

Koncepcja ta nigdy nie została zrealizowana w praktyce (podobnie jak przedstawione poniżej dwa kolejne dokumenty tego typu przygotowane w latach



**Rysunek 11.** Synteza „Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”, 2005 r.

**Figure 11.** The synthesis of the “Updated concept of spatial development of the country”, 2005

Źródło: RCSS 2005.  
Source: RCSS 2005.

2005 i 2011). Jednakże jej podejście do rozwiązywania dylematu „równość czy wydajność”<sup>15</sup> zostało zachowane – przynajmniej nominalnie – do 2015 r.

Po przyjęciu nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2003 r., w 2005 r. „Koncepcja” z 2001 r. została zaktualizowana w postaci nowego dokumentu przygotowanego pod kierownictwem autora niniejszego tekstu (z jego nazwy zniknęło słowo „polityka”) (zob. rysunek 12). Zachowano zasadę „efektywności”, a „europole” zastąpiono 11 obszarami metropolitalnymi (8 istniejącymi i 3 we wschodniej części kraju oznaczonymi jako „kształtujące się”<sup>16</sup>), do których wyznaczenia ustawa zobowiązywała (choć nie do określenia ich granic). Największa zmiana dotyczyła nowych priorytetów w zakresie budowy infrastruktury

<sup>15</sup> Dylematowi temu poświęcono zbiór esejów: Olechnicka, Herbst (red.) 2019.

<sup>16</sup> O ile dążenia niektórych władz miejskich do włączenia ich miast do zbioru „europoli” już pojawiały się w latach 90., o tyle nie były one szczególnie silne. Natomiast władze trzech miast Polski Wschodniej uruchomiły kampanię w celu zaliczenia ich ośrodków do „metropolii”. Ostatnie z nich – Rzeszów – zostało włączone do tego „prestżowego grona” podczas posiedzenia rządu 6 września 2005 r., kiedy zatwierdzano „Zaktualizowaną koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju”.

transportowej. Tranzyt wschód–zachód uznano za mający trzeciorzędne znaczenie, a priorytetem stało się stworzenie szybkich i niezawodnych połączeń między największymi polskimi miastami oraz między nimi a ich zapleczem. Utrzymano obszary wymagające interwencji z powodu niedostatków własnych potencjałów rozwojowych – warto zwrócić uwagę, że były one w istocie tożsame z tymi wyznaczonymi pod koniec lat 40. XX w. Dokument ten został skierowany do sejmu jako projekt, co pozwoliło na zignorowanie go przez rząd, który objął władzę w 2005 r. (projektów nie trzeba nawet z sejmu wycofywać).

W 2011 r. pod kierownictwem Piotra Korcellego przygotowano rozbudowaną i bardziej intelektualnie zaawansowaną „Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (w tym bardzo szczegółowym dokumencie brak jest ujęcia syntetycznego, które można by zaprezentować na jednym kartogramie)<sup>17</sup>. W rozdziałach poświęconych polityce regionalnej przyjęto doktrynę „polaryzacji i dyfuzji”<sup>18</sup>, zgodnie z którą należy wzmacniać najsilniejsze węzły systemu przestrzenno-funkcjonalnego kraju (metropolie) oraz wspierać procesy dyfuzji rozwoju do ich regionalnego zaplecza. Dokument ten w istocie utrzymał zasadnicze tezy „Zaktualizowanej koncepcji” z 2005 r., wyznaczył także podobne do wcześniej delimitowanych obszary zagrożone społeczną i gospodarczą marginalizacją.

Podobnie jednak jak cały dokument również ww. sugestie nie zostały wprowadzone w życie, ponieważ opracowanie to nigdy nie uzyskało statusu oficjalnej strategii narodowej. Co więcej, w 2020 r. zostało ono oficjalnie odrzucone przez obecny rząd i nie wydaje się, aby w najbliższym czasie miał zostać przygotowany nowy dokument określający kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju. Zamiast tego podejmuje się zupełnie „nieplanowe” ważne inwestycje, jak przekop Mierzei Wiślanej czy przygotowania do budowy (na szczęście ciągle przesuwanej w czasie) międzynarodowego megaportu lotniczego „Baranów” (analogia z Hutą Katowice, która powstała poza jakimkolwiek planem, nie jest przypadkowa).

Pierwszeństwo efektywności nad równością oraz doktryna polaryzacji (koncentracji) i dyfuzji nie były kwestionowane aż do ostatnich zmian politycznych zapoczątkowanych w 2015 r. Powrócono wtedy do doktryny „zrównoważonego rozwoju”

<sup>17</sup> [http://www.wzs.wzp.pl/sites/default/files/files/19683/89272000\\_1412985316\\_Koncepcja\\_Przestrzennego\\_Zagospodarowania\\_Kraju\\_2030.pdf](http://www.wzs.wzp.pl/sites/default/files/files/19683/89272000_1412985316_Koncepcja_Przestrzennego_Zagospodarowania_Kraju_2030.pdf) (dostęp: 7.10.2021).

<sup>18</sup> Sformułowanie to zostało użyte także w doskonałym dokumencie przygotowanym w 2011 r. pod kierunkiem Michała Boniego pt. „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”, który – jak wiele innych dokumentów strategicznych – został przez przedstawicieli rządu przeczytany i odłożony na półkę (choć jeden ze znawców ówczesnych praktyk stwierdził, że nawet nie został przeczytany). Było to niefortunne określenie. Kilkakrotnie sugerowałem użycie skromniejszego i mniej antagonizującego pojęcia „koncentracji i dyfuzji”, ale ta rada nie została przyjęta.

rozumianego jako rozwój równomierny<sup>19</sup>. Jednakże, jak wiele razy w przeszłości, nowe priorytety dla słabiej rozwiniętych obszarów wiejskich oraz małych i średnich miast pozostają na papierze, ponieważ w rzeczywistości w Polsce nie prowadzi się aktywnej polityki regionalnej, a jej przejawy wprowadzane w życie są tylko pochodnymi polityk UE – Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej. Widoczne także się stają, że władze krajowe faworyzują te regiony i miejscowości, w których wybierane organy są z tej samej orientacji politycznej, co rząd (Swianiewicz, Flis 2021), a założenia deklarowanej polityki regionalnej i przestrzennej nie są wiążące.

#### 4.2. Planowanie regionalne

W 1999 r. przeprowadzono wreszcie reformę regionalną i utworzono 16 stonkowo dużych regionów, zastępując nimi 49 niesprawnych małych województw. Otworzyło to drogę do merytorycznego planowania regionalnego, którego realizacja rozpoczęła się w formie regionalnych strategii rozwoju (Gorzelał, Jałowicki 2000) z powiązanymi z nimi regionalnymi planami przestrzennego zagospodarowania.

Obecnie przygotowywana jest czwarta edycja takich strategii, a rezultaty są niejednoznaczne. W wielu przypadkach strategie te są schematyczne, często formułują zbyt wiele celów albo sprowadzają się do trzech „spójności”: gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W (zbyt) wielu przypadkach strategie te zostały również podporządkowane regionalnym programom operacyjnym, łamiąc tym samym logikę planowania rozwoju, w której program operacyjny powinien stanowić środek realizacji bardziej ogólnej strategii rozwoju regionu.

W każdym razie odrodzenie planowania regionalnego, w pewnym stopniu narzucone przez członkostwo Polski w UE, należy uznać za pozytywną praktykę, gdyż w pewien sposób wzmacnia ono myślenie strategiczne na wszystkich szczeblach zarządzania terytorialnego – przygotowanie strategii rozwoju gminy jest warunkiem uzyskania przez nią funduszy unijnych. Co prawda te strategiczne ujęcia zaczynają być także podejmowane przez niektóre powiaty, które opracowują własne strategie rozwoju. Wydaje się to jednak nieracjonalne, powiat bowiem nie ma instrumentów wpływania na procesy gospodarcze, a strategiczne myślenie na szczeblu powiatu powinno ograniczać się do koordynacji strategii gminnych i poszukiwania ich wspólnych celów i przedsięwzięć.

---

<sup>19</sup> Beata Szydło, piastująca wówczas urząd wicepremiera, stwierdziła w czerwcu 2018 r.: „Polska rozwija się, będzie się rozwijała mamy nadzieję coraz szybciej. Naszym celem jest to, by rozwijała się równomiernie, żeby każdy region miał swoje szanse. Od władz lokalnych w dużym stopniu zależy, jak te szanse są wykorzystywane. Ale nie może być tak, że tylko wybrane duże ośrodki mają swoją szansę na rozwój, a te mniejsze spychane są zupełnie na peryferie.” <http://www.radiomaryja.pl/informacje/polska-informacje/b-szydlo-naszym-celem-jest-by-polska-rozwijala-sie-rownomiernie/> (dostęp: 27.09.2021).

## 5. Podsumowanie

Ponad stuletnie doświadczenie badań nad kształtowaniem struktury przestrzenno-funkcjonalnej Polski w jej regionalnym zróżnicowaniu jest bogate, a w kilku okresach cieszyło się nawet uznaniem międzynarodowym. Jednakże rzadko zdarzało się, że kompleksowo i konsekwentnie realizowano w praktyce oficjalnie sformułowaną politykę przestrzenną i regionalną (choć z reguły efekty były poniżej oczekiwań). Tak było w Polsce międzywojennej (budowa portu i miasta Gdyni oraz początek inwestowania w COP), a także – paradoksalnie – w okresie stalinowskim na początku lat 50. XX w., kiedy to wymuszone uprzemysłowienie stanowiło główny czynnik napędowy wzrostu gospodarczego (choć kosztem warunków życia) i przemian w strukturze przestrzennej i regionalnej kraju.

Mniej lub bardziej dopracowane krajowe plany przestrzenne, przygotowane przez znakomitych specjalistów wielu dyscyplin naukowych, już w momencie narodzin były bezpłodne. Plany te albo przegrywały walkę z planowaniem gospodarczym, albo z woluntarystycznymi decyzjami inwestycyjnymi, albo z polityką gospodarczą prowadzoną bez żadnego planu (tak jak odbywa się to obecnie, gdy brak jest jakiegokolwiek dokumentu strategicznego).

Na szczeblu lokalnym planowanie przestrzenne nie doprowadziło do ładu przestrzennego. Jak pokazują najnowsze badania (Kowalewski, Nowak 2018; Kowalewski, Markowski, Śleszyński [red.] 2018; Śleszyński, Kowalewski, Markowski 2018), procedury planowania sprowadzają się do wydawania decyzji lokalizacyjnych, a w Polsce powszechny jest chaos czy nieład przestrzenny. Plany miejscowe wielokrotnie przeszacowują potrzeby terenowe na zasiedlenie (łączna chłonność tych planów to ok. 150 mln osób!) (Śleszyński 2015). Skutkami takiej sytuacji są nieefektywna organizacja przestrzenna infrastruktury transportowej i liniowej oraz nieracjonalne koszty ich funkcjonowania, nadmierne dojazdy do pracy, zanieczyszczanie i niszczenie środowiska przyrodniczego, nadmierne zużycie energii itp.

Czy można oczekiwać poprawy na obydwu biegunach – krajowym i lokalnym? Na krótką metę moja osobista opinia jest raczej pesymistyczna, ponieważ porządek instytucjonalny w Polsce ostatnio się pogarsza, postępuje centralizacja i zanikanie odpowiedzialnego, racjonalnego planowania strategicznego, a procesy legislacyjne są chaotyczne i niechlujne, co oczywiście nie omija planowania przestrzennego i regionalnego. Jednak nigdy nie należy tracić nadziei, gdyż wiedza o nieracjonalności obecnych praktyk narasta i być może przyjdzie czas, kiedy zostanie wykorzystana.



## Bibliografia

- Biuletyn Urbanistyczny (1938). 6 (1).
- Böhm A. (2009). Zarys początków współczesnego planowania przestrzennego na terenach górskich. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 106 (10), 2-A, 19–26.
- Chmielewski J.M., Turek A., Kardaś A. (2014). Tendencje rozwoju pasma północnego obszaru metropolitalnego Warszawy. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2 (56). DOI:10.7366/1509499525604.
- Gorzela G. (1990). Kryzys a zmiany strukturalne w Polsce i innych krajach. *Gospodarka Narodowa*, 1.
- Gorzela G. (1989). *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*. Seria: Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny, nr 14. Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Gorzela G., Jałowiecki B. (2000). Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (3).
- Gorzym-Wilkowski W.A. (2012). Planowanie zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego w okresie powojennym – praktyka wobec teorii i ustawodawstwa. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1 (47), 24–42.
- Gorzym-Wilkowski W.A. (2011). Pół wieku ewolucji teorii i praktyki planowania przestrzennego w Polsce. W: M. Soja, A. Zborowski (red.). *Człowiek w przestrzeni zurbanizowanej* (s. 193–204). Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jałowiecki B. (1982). Strategia uprzemysłowienia Polski a proces urbanizacji. *Biuletyn KPZK PAN*, 119.
- Kowalewski A. (1981). *Warszawa. Problemy rozwoju*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.) (2018). *Koszty chaosu przestrzennego*. Seria: A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.). *Studia Nad Chaosem Przestrzennym*, t. 2. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Kowalewski A., Nowak M.J. (2018). *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*. Seria: A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.). *Studia Nad Chaosem Przestrzennym*, t. 1. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Malisz B. (red.) (1978). *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*. Seria: *Studia – Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, t. 64. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Monitor Polski (2001). Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r.: „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”. *Monitor Polski*, nr 26, poz. 432. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20010260432/O/M20010432.pdf> (dostęp: 5.10.2021).
- Olechnicka A., Herbst M. (red.) (2019). *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzela*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- RCSS [Rządowe Centrum Studiów Strategicznych] (2005). Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Warszawa: RCSS. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C8D673D62E6D8EF9C12570AD00418FDE/\\$file/4-%20koncepcja.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C8D673D62E6D8EF9C12570AD00418FDE/$file/4-%20koncepcja.pdf) (dostęp: 5.10.2021).
- Solarek K. (2014). Rozwój urbanistyczny Warszawy – plany i rzeczywistość. [https://www.igipz.pan.pl/tl\\_files/igipz/ZGiK/projekty/UHI/2014/ksolarek.pdf](https://www.igipz.pan.pl/tl_files/igipz/ZGiK/projekty/UHI/2014/ksolarek.pdf) (dostęp: 5.10.2021).
- Studium planu krajowego* (1947). J. Chmielewski, K. Dziewoński, B. Malisz (oprac.). Warszawa: Główny Urząd Planowania Przestrzennego.
- Swianiewicz P., Flis J. (2021). *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*. Warszawa: Fundacja Batorego.
- Śleszyński P. (2015). Błędy polskiej polityki przestrzennej i krajobrazowej oraz propozycje ich naprawy. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, 40, 27–44.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T. (2018). *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*. Seria: A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.). *Studia Nad Chaosem Przestrzennym*, t. 3. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Toeplitz K.L. (1978). Pierwszy plan krajowy. W: B. Malisz (red.). *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski* (s. 23–43). Seria: *Studia – Polska Akademia Nauk*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, t. 64. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Winiarski B. (1961). *Aktywizacja regionów gospodarczo nierozwiniętych*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Gospodarcze.
- Zawadzki S.M. (1963). Centralny Okręg Przemysłowy. Przyczynek do zagadnienia genezy struktury przestrzennej przemysłu polskiego. *Przegląd Geograficzny*, 35 (1).

## A Hundred Years of Polish Spatial and Regional Planning

**Abstract:** The article presents a critical review of the history of spatial and regional planning in Poland from 1918 to 2022. The most important planning achievements are presented, which are confronted with the spatial processes taking place in Poland.

**Keywords:** spatial planning, regional planning, regional development.