

4. FUNDAMENTY AKSJOLOGICZNE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO KRAJU

Polityka w zakresie zagospodarowania przestrzennego kraju musi opierać się na społecznych wartościach. Zdefiniowanie wartości w sferze gospodarowania przestrzenią nie jest rzeczą łatwą. Wychodząc od aksjologii i nauk społecznych przyjmujemy za Łobockim [1993], że pojęcie *wartości* oznacza *to wszystko, co uchodzi za ważne i cenne dla jednostki i społeczeństwa oraz jest godne pożądaniami, co łączy się z pozytywnymi przeżyciami i stanowi jednocześnie cel dążeń ludzkich*⁷. Według Dobrowolskiej [1984] *Wartością najogólniej zdefiniowaną jest wszystko to, co stanowi przedmiot potrzeb, postaw, dążeń i aspiracji człowieka. Może to więc być przedmiot materialny, osoba, instytucja, idea, rodzaj działania. Można też utożsamiać wartości z aspiracjami, rozumiejąc je jako jakieś ważne dobra (...) bardziej od innych warte tego, by je w życiu osiągnąć*⁸.

W przestrzennym zagospodarowaniu kraju interesują nas te wartości użyteczne, które wpływają na osiągnięcie najwyższych wartości społecznych i zapewniają zrównoważony ekologicznie rozwój. Określenie tych wspólnotowych wartości jest zadaniem każdej społecznie odpowiedzialnej polityki publicznej definiowanej i prowadzonej w imieniu grup społecznych, które podmiot polityki reprezentuje.

W zglobalizowanym systemie społeczno-gospodarczym wiele wartości musi być definiowanych zarówno na poziomie narodowym, jak i globalnym i internalizowanych na odpowiednich poziomach terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych. (*Wartości zinternalizowane to takie, o których człowiek nabrał przekonania, że są realne, słuszne i godne pożądaniami, wpływają na ludzkie postępowanie, wyznaczają kierunki działania i tworzą osobiste normy zachowania* [Dobrowolska 1984]).

Praktyka polska pokazuje, że ten system przenoszenia wartości związanych z gospodarowaniem naszą narodową przestrzenią oraz przestrzennymi wartościami o charakterze ponadnarodowym w Polsce szwankuje. Wynika to przede wszystkim z niskiej sprawności systemów instytucjonalnych. Zadaniem operacyjnej polityki przestrzennej jest, aby zdefiniowane wartości w procesie planistycznym były internalizowane w systemie społecznym i gospodarczym, a w przypadku formalnego prowadzenia polityki przestrzennej państwa były społecznie internalizowane przez wspomagający „sprawny system gospodarki przestrzennej”.

Biorąc powyższe pod uwagę, w kontekście zagospodarowania przestrzennego aksjologia powinna być uwzględniana na dwóch poziomach:

- wartości związanych z szeroko rozumianą polityką rozwoju, które stanowią punkt odniesienia dla polityki przestrzennej;

⁷ Łobocki M., *Pedagogika wobec wartości*, [w:] *Kontestacje pedagogiczne*, B. Śliwerski (red.), Kraków, 1993.

⁸ Dobrowolska D., *Wartość pracy dla jednostki w środowisku przemysłowym*, Wrocław, 1984.

- wartości kształtujących zagospodarowanie przestrzenne kraju, uwzględniających jego specyfikę terytorialną, do których nawiązywać powinny formułowane później cele polityki przestrzennej.

Wartości pierwszego poziomu są wspólne dla wielu polityk sektorowych. W drugim rozumieniu mają one charakter bardziej specyficzny. Mogą być wówczas identyfikowane z obecnymi lub postulowanymi cechami przestrzeni kraju, które ze względu na ich walory i wpływ na procesy społeczno-gospodarcze powinny być chronione lub kształtowane. Poniżej (po odniesieniu do wartości zawartych w podstawowych dokumentach) wartości ogólne zostały jedynie wymienione. Krótko scharakteryzowano natomiast wartości bezpośrednio związane z zagospodarowaniem przestrzennym kraju.

Ustawa o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym z 2003 r. nie jest precyzyjna w tym zakresie. Najczęściej wymienianymi w tym dokumencie wartościami są ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Pojawiają się także wartości dotyczące krajobrazu, ochrony środowiska i przyrody, ochrony dziedzictwa kulturowego, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i obronności, związane z walorami ekonomicznymi przestrzeni oraz z partycypacją społeczną. Z kolei znowelizowana w 2020 r. *Ustawa o Zasadach Prowadzenia Polityki Rozwoju* nie rozróżnia jednoznacznie wartości oraz celów tej polityki. Wskazuje jednak na zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 2001 r. nie wymienia jednoznacznej listy wartości zagospodarowania przestrzennego. Przed sformułowaniem celów polityki przestrzennej wskazuje jednak na kluczowy dylemat efektywności i równości oraz definiuje „wyznaczniki”, do których zalicza z jednej strony dążenie do jak najszerszej realizacji polityki równych szans, a z drugiej ekorozwój. Podkreśla przy tym, że jedyną realną drogą równoważenia rozwoju w układach przestrzennych jest sprzyjanie przenikaniu efektywności z biegunów wzrostu układu spolaryzowanego na całą przestrzeń kraju. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (z 2011 r.) przed określeniem celów polityki przestrzennego zagospodarowania formułuje jedynie „zasady”. Są to zasada zrównoważonego rozwoju, zasada racjonalności ekonomicznej, zasada preferencji regeneracji przed zajmowaniem nowych obszarów pod zabudowę, zasada przezorności ekologicznej, zasada kompensacji ekologicznej, zasada hierarchiczności celów, zasada dynamicznego strefowania i wyznaczania obszarów planistycznych oraz zasada szerokiej i aktywnej partycypacji społecznej.

Do wartości ogólnych ważnych dla całej polityki społecznej, gospodarczej, geopolityki lub też jako uwarunkowania kultury niematerialnej, które należy brać pod uwagę także przy kształtowaniu polityki przestrzennej, zaliczyć możemy:

- Wysoką jakość środowiska życia mieszkańców Polski wynikającą w dużym stopniu z cech polskiej przestrzeni i sposobów jej zagospodarowania.
- Wysoką jakość środowiska przyrodniczego niekoniecznie relatywizowaną do potrzeb człowieka, ale raczej traktowaną jako właściwie funkcjonujący (także w ro-

zumieniu globalnym) ekosystem morski i lądowy; w tym stosunek społeczeństwa do środowiska, krajobrazu i przestrzeni.

- Integrację europejską (Unia Europejska jako wartość) oraz szerszą otwartość na współpracę, a także odpowiedzialność międzynarodową (m.in. względem globalnego południa).
- Struktury demokratyczne społeczeństwa obywatelskiego, w tym praworządność, decentralizacja (subsydiarność), samorządność, *governance*.
- Dziedzictwo i różnorodność kulturowa, w tym tożsamość lokalna.
- Bezpieczeństwo (szeroko rozumiane) na różnych poziomach terytorialnych.

Sformułowane wartości ogólne wiążą się z analizowanymi we wcześniejszej części dokumentu sferami zagospodarowania przestrzennego. W wyniku eksperckiej analizy macierzowej największe powiązania uzyskano dla wartości *Wysoka jakość środowiska życia mieszkańców Polski*. Kolejne miejsce zajęła wartość *Integracja europejska* oraz *Wysoka jakość środowiska przyrodniczego* (porównaj tab. 1 w aneksie).

Jednocześnie, jako bezpośrednie fundamenty aksjologiczne zagospodarowania przestrzennego Polski traktować powinniśmy:

1. **Położenie strategiczne i polityczne** tworzące z jednej strony warunki do rozwoju gospodarczego, wykorzystujące transeuropejskie korytarze transportowe budujące szkielet relacji ekonomicznych w ramach wspólnego rynku, a z drugiej strony wymagające wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego i europejskiego na wschodniej flance Unii Europejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego w warunkach nowych uwarunkowań geopolitycznych. Prawidłowe wykorzystanie położenia wymaga dbałości o rozmieszczenie ludności, podmiotów gospodarczych i infrastruktury m.in. z uwzględnieniem potrzeb bezpieczeństwa narodowego.
2. **Policentryczność i sieciowość systemu osadniczego Polski** tworząca warunki do rozwoju obszarów funkcjonalnych i ich układów węzłowo-pasmowych oraz wzmocnienia atrakcyjności i konkurencyjności polskich regionów, sprzyjająca dyfuzji procesów rozwojowych oraz przeciwdziałająca nadmiernej dominacji niektórych ośrodków, a także służąca wyrównywaniu terytorialnych dysproporcji w rozwoju i jakości życia. Policentryczność oznacza także możliwość zdecentralizowania i zdekoncentrowania produkcji energii odnawialnej oraz potencjalnej transformacji w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego w terytorialnych układach funkcjonalnych. Układ policentryczny zwiększa też odporność na zagrożenia i kryzysy globalne. Elementem układu policentrycznego są mono- i multipolarne obszary funkcjonalne minimalizujące zasięgi łańcuchów dostaw. Warunkiem policentryczności jest usieciwienie zapewniające wielogłęziową dostępność transportową na różnych poziomach (europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym) oraz powiązania i tym samym efektywność i bezpieczeństwo energetyczne. Usieciwienie tworzy ponadto wartość dodaną w postaci synergii powiązanych ośrodków. W regionach przygranicznych sprzyja ono powstawaniu transgranicznych układów funkcjonalnych.
3. **Zdecentralizowany rozwój kapitału terytorialnego** rozumiany jako *swoiste korzyści zewnętrzne wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej inter-*

akcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium⁹. Kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni „złożonego dobra klubowego” dostępnego dla użytkowników (klubu) działających(ego) w ramach obszaru funkcjonalnego”, pozwalający na wzrost produktywności zasobów materialnych i niematerialnych oraz efektywne budowanie odporności gospodarek lokalnych na konsekwencje kryzysów globalnych. Produktywność zasobów materialnych i niematerialnych (kapitał intelektualny i kreatywny), wzmacniana zdywersyfikowaną strukturą branżową wykorzystującą inteligentne i kreatywne specjalizacje dostosowane do specyfiki struktury potencjałów społeczno-gospodarczych każdego terytorium.

4. **Ład przestrzenny** wzmacniający znaczenie społeczno-ekonomiczne przestrzeni wspólnych i przeciwdziałający niekontrolowanej suburbanizacji oraz ograniczający koszty środowiskowe, ekonomiczne i społeczne użytkowania przestrzeni wynikające z niedoskonałości rozwiązań prawnych. Istotnym elementem jest w tym kontekście także wielofunkcyjność zagospodarowania przestrzennego. Ład przestrzenny ma istotny i długookresowy wpływ na kształtowanie społecznych wartości i tzw. kulturę organizacyjną i polityczną społeczeństwa także w układach terytorialnych.
5. **Unikatowe walory przyrody i krajobrazu (w tym związane z kulturą materialną)** tworzące możliwość zagwarantowania zasobów i warunków życia dla przyszłych pokoleń poprzez wzmacnianie trwałości i ciągłości użytkowania przestrzeni przyrodniczej, sprzyjających dostarczaniu świadczeń ekosystemowych oraz aktywne przeciwdziałanie i adaptowanie się do zmian klimatu. Kluczowym elementem, tworzącym odrębną wartość, są zasoby wodne. Wartości kultury materialnej to nie tylko pojedyncze obiekty, ale także miasta, sieci obiektów. Wpływają one na tożsamość narodową, otwartość na świat, a także na różnorodność oraz tożsamość kulturową.

Analiza ekspercka powiązań bezpośrednich fundamentów aksjologicznych zagospodarowania przestrzennego Polski ze sferami zagospodarowania wskazała najsilniejsze powiązania dla wartości: *Ład przestrzenny* oraz *Unikatowe walory przyrody i krajobrazu* (w tym związane z kulturą materialną (porównaj tab. 1 w aneksie).

⁹ Markowski T., *Dylematy terytorialnego wymiaru w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych*, Studia KPZK PAN, t. CXXXVII, Warszawa, 2011: 75–96.