

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

terenów otwartych (są one odcinane przez rozlewającą się zabudowę od wnętrza miasta), pogarszanie warunków klimatycznych oraz wzrost zagrożenia powodziowego. Niepoprawne (nie uwzględniające aspektów środowiskowych) planowanie i zagospodarowanie przestrzeni skutkuje zauważalnym brakiem sprawiedliwości środowiskowej (mimo rosnącego od 2011 r. wskaźnika powierzchni terenów zieleni w miastach (w m<sup>2</sup>) przypadającego na 1 mieszkańca – w 2011 r. wskaźnik wynosił 20,7 m<sup>2</sup> a w 2020 r. 22,3 m<sup>2</sup>) objawiającej się m.in. zróżnicowanym dostępem do obszarów zieleni w pobliżu miejsca zamieszkania.

Drugim aspektem środowiskowym, który w sposób niekorzystny wpływa na życie człowieka i warunkuje (obecnie precyzyjniej należy wskazać, że powinien warunkować) zagospodarowanie przestrzenne, są nasilające się skutki zmian klimatu. Są to przede wszystkim skutki negatywne związane z: niekorzystnymi zmianami stosunków hydrologicznych – nawalne deszcze, okresy suszy, bezśnieżne zimy, co wpływa m.in. na obniżenie poziomu wód gruntowych; zwiększoną częstotliwością występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych i katastrof mających bezpośredni wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, szczególnie na obszarach wrażliwych i na obszarach miejskich; zwiększoną eutrofizacją wód śródlądowych i przybrzeżnych morskich; utrzymującym się bardzo wysokim i wysokim zagrożeniem powodziowym na znacznych obszarach kraju (m.in. południowa Polska, Zalew Wiślany, Zatoka Gdańska oraz środkowe i dolne odcinki Wisły i Odry; oddziaływaniami na ekosystemy, w tym szczególnie wrażliwe ekosystemy górskie). W ostatnich latach wzrasta częstotliwość ekstremalnych zjawisk pogodowych, a okresy suszy i fale upałów stają się coraz bardziej dotkliwe – problem ten został szczególnie dostrzeżony na obszarach miejskich, dla których opracowywane są od kilku lat miejskie plany/strategie adaptacji do zmian klimatu.

Kolejną niekorzystną tendencją zmian obserwowaną w ostatnich latach jest utrata bioróżnorodności i zwiększająca się presja na ekosystemy (jest to przede wszystkim przekształcanie siedlisk oraz presja na zajmowanie coraz nowych, nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych oraz wprowadzanie i ekspansja inwazyjnych gatunków obcych). W tym kontekście warto zauważyć, że w latach 2011-2021 właściwie nie zmienił się wskaźnik związany z odsetkiem powierzchni kraju objętej różnymi formami ochrony przyrody (w analizowanych latach zanotowano spadek o 0,15 p.p.), nie zmieniła się liczba parków narodowych wynosząca od 2001 r. 23 (tj. 1% powierzchni kraju). Wskaźnikiem, który obrazuje niekorzystną tendencję związaną z utratą różnorodności biologicznej jest m.in. wskaźnik liczebności ptaków pospolitych krajobrazu rolniczego FBI<sup>2</sup>, który w latach 2011-2020 zmniejszył się o 7,1 (wynosząc odpowiednio w 2011 r. 87,4 zaś w 2020 r. 80,3).

Na jakość środowiska, ale także na wykorzystanie surowców ma wpływ ilość produkowanych odpadów oraz poziom recyklingu. W ostatnich latach (2015-2021) odnotowano zwiększanie masy odpadów komunalnych (w 2015 r. było to 283 kg na mieszkańca, a w 2021 r. 358 kg na mieszkańca). Jednocześnie zauważalny jest w os-

---

<sup>2</sup> Jest to zagregowany indeks stanu populacji 22 gatunków ptaków typowych dla siedlisk krajobrazu rolniczego (rok bazowy 2000=100).

tatnich latach wyższy poziom odzysku, przy niepełnym wykorzystaniu możliwości, jakie niesie ze sobą wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym także recyklingu przestrzeni (wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów<sup>3</sup> wzrósł z poziomu 9,2% w 2011 r. do 9,9% w 2011 r., ale jego najwyższe wartości odnotowano w latach 2013-2015 – powyżej 11,5%).

Podkreślić należy także duże zróżnicowanie regionalne w zakresie jakości środowiska, w tym szczególnie związane z występowaniem form ochrony przyrody oraz specyfiką terytorialną niektórych problemów m.in. związanych z niską emisją czy znacznym przekraczaniem dopuszczalnych norm jakości powietrza zalecanych przez WHO w wielu polskich miastach<sup>4</sup>.

Reasumując, należy zauważyć generalnie pozytywną tendencję związaną ze zmniejszeniem emisji zanieczyszczeń do poszczególnych elementów środowiska, w połączeniu z narastaniem zagrożeń związanych ze skutkami środowiskowymi chaosu przestrzennego, narastającymi niekorzystnymi skutkami zmiany klimatu oraz utratą bioróżnorodności.

## 2.2. Sfera osadnicza, regiony, obszary funkcjonalne

System osadniczy Polski, podobnie jak systemy większości krajów europejskich, jest określany mianem systemu dojrzałego. Charakteryzuje się ustabilizowanym układem rozmieszczenia miast oraz ukształtowanym ich rozkładem według wielkości, a jego szczególną wartością jest policentryczny układ ośrodków regionalnych. Nie oznacza to, że nie podlega on dynamicznym procesom przemian funkcjonalnych i morfologicznych, które w sposób szczególny nasiliły się od początku lat 90. Ich przyczyną było nakładanie się na siebie oddziaływań globalnej gospodarki rynkowej prowadzące do rosnącej konkurencji między miastami, jak również procesu metropolizacji przestrzeni skutkującej wzrostem zróżnicowań rozwojowych i chaosem przestrzennym stymulowanym niedoskonałością prawa planowania przestrzennego. Doprowadziły one do zwiększenia skali zróżnicowań rozwojowych w wymiarze terytorialnym, w tym zwłaszcza pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi a obszarami wiejskimi i zagrożonymi trwałą marginalizacją. Przemiany obserwowane w systemie osadniczym odbywały się w warunkach trwałego, negatywnego trendu zmniejszania liczby ludności Polski. W latach 2011-2020 liczba ludności Polski zmniejszyła się o 273,4 tys., w tym ponad 40% tej wartości stanowił ubytek odnotowany w 2020 r., będący tragicznym następstwem pandemii COVID-19. W tym okresie obserwowano zmniejszanie liczby ludności miast z jednoczesnym wzrostem liczby mieszkańców obszarów formalnie wiejskich. Na wzrost liczebności populacji obszarów wiejskich wpływ miały przede wszystkim wewnętrzne

---

<sup>3</sup> Udział odzyskanego i wprowadzonego powtórnie do obiegu gospodarki materiału w zużyciu materiału ogółem.

<sup>4</sup> Według szacunków OECD do 2050 r. poziom zanieczyszczenia powietrza w miastach ma stać się główną środowiskową przyczyną umieralności na świecie.

procesy związane m.in. z nasilającym się zjawiskiem rozlewania się miast oraz zauważalnym spowolnieniem tempa migracji ze wsi do miast. Doprowadziło to do zmiany struktury ludności, która w sposób szczególnie zaznaczyła się w miastach. Nastąpił w nich znaczny ubytek mieszkańców w wieku produkcyjnym, przy nieznacznym wzroście liczby osób w wieku przedprodukcyjnym i wyraźnym zwiększeniu liczby ludności w wieku poprodukcyjnym. Co bardzo istotne, zmiany demograficzne zachodzące w poszczególnych jednostkach sieci osadniczej wykazywały również wyraźne prawidłowości przestrzenne. W latach 2011-2020 wzrosło zaludnienie wokół dużych miast, zmalało zaś w rejonach położonych peryferyjnie w stosunku do sieci miejskiej. Stały coroczny ubytek ludności w tym okresie dotyczył Polski Wschodniej. Na zmiany zaludnienia i kształtowanie sieci osadniczej duży wpływ w ostatnich dekadach wywarły migracje zagraniczne. W momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej, w 2004 r., według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego poza granicami kraju, na pobyt czasowy przebywało ok. 1 mln Polaków. W 2011 r. liczba ta uległa już podwojeniu, a swoje maksimum osiągnęła w 2016 r. dochodząc do poziomu 2540 tys. osób. Należy jednak zwrócić uwagę, że począwszy od 2017 r. obserwuje się rokrocznie zmniejszenie liczby migrantów zagranicznych. Trend ten w największym stopniu dotyczy powrotów z Wielkiej Brytanii, z której w związku z brexitem, tylko w 2020 r. powróciło ponad 164 tys. osób. Jednocześnie wyzwaniem do kształtowania struktur przestrzennych Polski stał się napływ pracowników z zagranicy, w tym w szczególności z Ukrainy. Wraz z uproszczeniem procedur wjazdowych liczba obcokrajowców na rynku pracy wyniosła ponad milion osób, koncentrujących się przede wszystkim w wielkich miastach, obszarach intensywnego rolnictwa oraz z rozwiniętą funkcją turystyczną.

Struktura układu regionalnego kształtowana podziałem administracyjnym uległa zasadniczej zmianie w 1999 r. Reforma samorządowo-administracyjna, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. gruntownie przebudowała układ terytorialny Polski. Wprowadzenie w miejsce dwustopniowego (gmina i województwo) trójstopniowego (gmina, powiat oraz rządowo-samorządowe województwo) podziału administracyjnego oraz ograniczenie liczby regionów administracyjnych z 49 do 16 skutkowało zasadniczymi zmianami w sferze osadniczej. Z jednej strony miasta tracące funkcje administracyjne, pomimo podjętych działań interwencyjnych, w wielu przypadkach popadły w stan recesji, który doprowadził do ich trwałej marginalizacji. Z drugiej strony stolice nowych województw wzmocniły swoją pozycję konkurencyjną z jednoczesnym nasileniem koncentracji ludności i działalności gospodarczej, co skutkowało narastającymi wyzwaniami związanymi z koniecznością ograniczania w ich granicach negatywnych konsekwencji kongestii. Należy podkreślić, że obecny układ województw odbiega od wszystkich koncepcji przedstawionych przez środowisko naukowe. Stanowi on efekt zderzenia racjonalnych przesłanek, przetargów politycznych oraz nacisku lokalnych społeczności i grup, co z pewnością nie wzmacnia procesów prowadzących do optymalizacji relacji społeczno-gospodarczych w układzie regionalnym Polski. Ponadto przywrócenie w strukturze podziału administracyjnego szczebla powiatowego, ze względu na jego ograniczony zakres kompetencji, nadmierną liczbę jednostek oraz dysfunkcyjność finansową, nie doprowadziło do zakładanego wzmocnienia ośrodków lokalnych, w tym miast małych i średnich.

Relacyjność współczesnej gospodarki oraz poszukiwanie sposobów skutecznego jej kształtowania i wzmocnienia w ramach prowadzonej polityki rozwoju skutkuje wzrostem znaczenia obszarów funkcjonalnych. Wzrost znaczenia układów węzłowo-pasmowych i obszarów funkcjonalnych w programowaniu i realizacji polityki rozwoju prowadzi do osiągnięcia większej efektywności funkcjonowania oraz rozwoju systemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, co skutkuje wzmocnieniem spójności terytorialnej. Niestety dotychczasowe wykorzystanie obszarów funkcjonalnych w polityce rozwoju kraju w Polsce jest niewystarczające. Obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich stanowiące obszary rdzeniowe polskich regionów pozbawione są instrumentów prawnych, w postaci m.in. ustawy metropolitalnej, pozwalających na ich stabilne działanie i rozwój. Obszary funkcjonalne pozostałych ośrodków, w tym miast średnich i małych, pomimo dodatkowego dedykowanego wsparcia ze środków publicznych, nie rozwijają się w oczekiwany sposób, co prowadzi do rosnącej dywergencji rozwojowej obserwowanej zarówno na poziomie regionalnym, jak i subregionalnym. W tych warunkach wykorzystanie instrumentów europejskich w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych w wielu przypadkach ma charakter instrumentalny skutkując realizacją doraźnych przedsięwzięć inwestycyjnych przy użyciu funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Unii Europejskiej, a nie budowaniem silnych i zwiększających zasięg przestrzenny obszarów funkcjonalnych, poprawiających spójność terytorialną.

Podsumowując, do podstawowych korzystnych tendencji w sferze osadniczej zaliczyć należy utrzymujący się policentryczny układ ośrodków regionalnych stanowiący unikatową wartość dla kształtowania zagospodarowania przestrzennego kraju oraz rosnące znaczenie układów węzłowo-pasmowych i obszarów funkcjonalnych w programowaniu i realizacji polityki rozwoju. Głównymi zagrożeniami zidentyfikowanymi w sferze osadniczej jest bardzo wyraźny spadek liczby mieszkańców, któremu towarzyszą niekorzystne tendencje zmiany struktury ludności na obszarach miast i w ich bliższym i dalszym otoczeniu, pogłębiane niesprawnością obowiązującego układu administracyjnego oraz deficytami rozwiązań prawnych.

### 2.3. Sfera gospodarcza, w tym nowa inteligentna i kreatywna gospodarka miast i regionów

W ujęciu makroekonomicznym ostatnią dekadę cechuje znaczna dynamika wzrostu gospodarczego (mierzona jako PKB, wartość dodana, produktywność), przy czym średnia PKB/mieszkańca wciąż pozostaje poniżej 75% w UE, z wyjątkiem regionów warszawskiego stołecznego, wielkopolskiego i dolnośląskiego. Jednocześnie występuje duże zróżnicowanie dynamiki wzrostu między regionami. Obserwuje się korzystne zmiany na regionalnych rynkach pracy wyrażone spadkiem stopy bezrobocia, ale zarazem ma miejsce słabe wykorzystanie zasobów ludzkich. Nadal trwa migracja zagraniczna, utrzymuje się niski poziom zatrudnienia oraz słabe wykorzystanie potencjału osób poza wiekiem aktywności zawodowej.

U podstaw tych tendencji leżą postępujące w zbyt wolnym tempie i skali procesy: 1. tworzenia się nowej gospodarki polegającej na produkcji, dystrybucji i wykorzystaniu wiedzy, a szerzej kapitału intelektualnego, 2. zawiązywania się w regionach tkanki nowych aktywności gospodarczych pomimo rozwoju inicjatyw klastrowych, wdrażania strategii i systemów innowacji, 3. profesjonalizacji sektora usług łączących naukę i biznes, a także 4. rozwoju inteligentnej i innowacyjnej gospodarki, w tym specjalizacji regionalnych wraz z pogłębiającą się regionalną przepaścią innowacyjną względem kluczowych regionów i krajów w UE (przy czym w przestrzeni europejskiej najwyższą pozycję zajmują dwa polskie regiony, tj. warszawski stołeczny i małopolski). Tendencje te należy odczytywać jako procesy bezpośrednio rzutujące na atrakcyjność lokalizacyjną i zdolności inwestycyjne lokalnych i regionalnych gospodarek.

Globalnie indukowany, przyspieszony proces technologizacji i cyfryzacji nauki, kultury, biznesu i edukacji stwarzał i nadal stwarza nowe, dotychczas słabo rozpoznane i wykorzystane, możliwości do rozwoju gospodarki inteligentnej i kreatywnej m.in. przez budowanie atrakcyjności i przewag konkurencyjnych w skali globalnej. Widoczne są postępujące procesy umiędzynarodowienia metropolii m.in. poprzez szybki rozwój sektora nowoczesnych usług biznesowych, któremu towarzyszy intensywna działalność deweloperska na rynkach nieruchomości biurowych. W regionach pogłębia się luka kapitału intelektualnego i kreatywnego wskutek międzynarodowej migracji profesjonalnych kadr, ludzi kreatywnych zawodów, a w szczególności tzw. kreatywnych profesjonalistów przez mechanizmy współczesnego drenażu mózgow. Wymienione fundamentalne trendy transformowały i nadal będą transformować biznesowe przestrzenie miejskie i jednocześnie ukazują pierwszorzędne znaczenie przestrzeni dla tworzenia ekosystemów sprzyjających kreatywności technologicznej i twórczości wywodzącej się z różnych dyscyplin sztuki.

Jednocześnie w skali regionalnej i lokalnej następował wzrost dynamiki działalności inwestycyjnej i deweloperskiej na rynku budowlanym i rozlewająca się urbanizacja w regionach na obszarach podmiejskich, wiejskich skutkujące zajmowaniem użytków rolnych i terenów zielonych. Ważnym determinantem tych tendencji były ważne procesy inwestycyjne uruchamiane przez samorzady ze wsparciem dostępnych środków Europejskiej Polityki Spójności, w tym postępujący proces modernizacji technologicznej świadczonych usług publicznych oraz ich cyfryzacja, z jedynie wyspowym wdrażaniem pilotażowych projektów typu *smart* w miastach. Nowe, wielkoskalowe obiekty kultury, sportu i rekreacji oraz projekty publiczne wzmocniły procesy inwestorskie biznesu i zaowocowały poprawą atrakcyjności środowiska zamieszkania.

Jednocześnie w wielu regionach nastąpiła utrata funkcji egzogenicznych (bazy ekonomicznej) i degradacja tkanki społeczno-gospodarczej, stagnacja wielu małych i średnich miast zagrożonych trwałą marginalizacją, a zarazem tworzenie się nowej mozaiki dynamicznych miast będących poza oddziaływaniem dużych ośrodków miejskich. Nastąpiła pozytywna transformacja obszarów wiejskich, jakości życia i produkcji rolnej. Obserwowany sukces procesów transformacyjnych w układach przestrzennych indukowany był przede wszystkim przez dynamicznie działające samorzady lokalne, ale zarazem, w wyniku zaawansowanych procesów recentralizacyjnych w ostatnich latach, jednostki te zostały uzależnione od silnego oddziaływania programów rządo-



wych. Obecnie obserwuje się spadek samodzielności finansowej samorządów prowadzący do utraty ich siły ekonomicznej. Tendencja ta, przy słabo zaawansowanym wdrażaniu programu Europejskiego Zielonego Ładu niekorzystnie wpływa na niezałożony proces restrukturyzacji tradycyjnych gospodarek regionalnych, w tym zagospodarowania obiektów, infrastruktury i terenów przemysłowych i innych.

Następuje obniżanie się poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego i publicznego wielu grup społeczno-zawodowych, zwiększanie się obszaru niepewności i ryzyka, utrwalanie się niskiej odporności na narastające, wielorakie zjawiska kryzysowe i szokowo-wstrząsowe. Konsekwencją tego mogą być nie tylko obniżające się nakłady gospodarstw domowych związane z modernizacją tkanki mieszkaniowej, ale także spadek, jak dotąd, istotnego gospodarczo i środowiskowo zainteresowania proekologicznymi i proklimatycznymi rozwiązaniami technologicznymi, w szczególności pasywnym budownictwem i energetyką prosumencką oraz elektromobilnością.

Z punktu widzenia znaczenia aktywności gospodarczej wobec decyzji o gospodarowaniu w przestrzeni i racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią, w ostatnich dwóch dekadach nie udało się pogodzić w skali krajowej podejścia *top-down* i *bottom-up* oraz uruchomić mechanizmu łączenia rozwoju endogenicznego i egzogenicznego. Nie udało się w wystarczający sposób uruchomić mechanizmów budowania kapitału terytorialnego i synergii sieciowego działania aktorów. Nie powstały warunki do wykreowania i wypracowania nowego krajowego modelu gospodarczego w układzie przestrzennym, w którym filarami są kapitał intelektualny i kapitał kreatywny. Prowadzenie spójnej i skutecznej polityki promowania, pobudzania i zasilania aktorów lokalnych i regionalnych rozwijającej się nowej gospodarki było znacznie utrudnione. Rozwój nowej gospodarki w kodzie i łańcuchu obejmującym kreatywność, innowacyjność i przedsiębiorczość, zadecyduje o nowym otwarciu wymiaru ekonomicznego przestrzennego zagospodarowania kraju w długoterminowej perspektywie.

## 2.4. Sfera infrastruktury transportowej, teleinformatycznej i energetycznej

Podczas opracowywania KPZK 2030 rozwój infrastruktury transportowej pozostawał jednym z najważniejszych zadań polityki przestrzennej. Zapóźnienia w tym zakresie sięgały lat 80. XX w., a skala bieżących inwestycji była niewielka. Polska uzyskała po 2004 r. dostęp do środków unijnych, co pozwoliło w znacznym stopniu zrealizować trzy, spośród sześciu zdefiniowanych wówczas celów polityki przestrzennej. Inwestycje drogowe kolejnych perspektyw finansowych zintegrowały sieć metropolii, poprawiły dostępność przestrzenną (wewnętrzną i międzynarodową), a także do pewnego stopnia zniwelowały różnice terytorialne na poziomie regionalnym. Dostępność drogowa uległa zasadniczej poprawie na obszarze całego kraju. Rozwój infrastruktury skutkowałam „rozlewaniem” się obszaru lepszej dostępności od obszarów rdzeniowych na regiony peryferyjne. W efekcie, strefa o wyższych wartościach wskaźnika dostępności zaczęła nawiązywać do wielokąta, definiowanego jako tzw. Metro-

polia sieciowa w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Wzmocniono szkieletowy policentryczny układ sieci osadniczej oraz skompensowano część procesów marginalizacji zachodzących w Polsce Wschodniej. Rozwój sieci transportowych w pewnym stopniu równoważył też postępującą koncentrację ludności, będącą wynikiem migracji wewnętrznych. Poprawa dostępności kolejowej była o wiele bardziej selektywna terytorialnie i pomimo dużej skali inwestycji nie przyniosła dotąd wszystkich oczekiwanych efektów. Mimo to inwestycje kolejowe spowodowały zatrzymanie, obserwowanego od lat 80., trendu zmniejszania udziału kolei w podziale pracy przewozowej Polski. Rozbudowana i zmodernizowana została sieć regionalnych portów lotniczych, co poprawiło dostępność międzynarodową wielu ośrodków. Duży wysiłek włożono w poprawę systemów komunikacji miejskiej, zwłaszcza w największych metropoliach. Nie spowodowało to jednak masowych zmian modalnych w transporcie aglomeracyjnym, co wynika po części z charakteru niekontrolowanej suburbanizacji. Sytuacja transportu publicznego na terenach peryferyjnych nie ulegała poprawie. Przeciwnie wraz z depopulacją niektórych obszarów, wykonywanie przewozów stawało się tam coraz bardziej nierentowne. Pojawiły się strefy zagrożone wykluczeniem transportowym (szczególnie dla określonych kategorii mieszkańców). Mimo tych zastrzeżeń można przyjąć, że w 2022 r. Polska dysponuje dobrze rozwiniętą siecią drogową, rozwiniętym transportem publicznym w miastach, po części tylko zmodernizowaną siecią kolejową, zaś infrastruktura lotnicza spełnia wymagania obecnej sytuacji rynkowej. Obie sieci transportu lądowego nie są jednak w pełni domknięte. Ponadto szybka poprawa dostępności prowadziła pośrednio do zwiększenia polaryzacji w zakresie dostępności przestrzennej, szczególnie w wymiarze wewnątrzregionalnym. Przełamanie tej tendencji jest możliwe tylko w przypadku kontynuacji procesu inwestycyjnego. W przypadku transportu kolejowego nadal otwarte pozostaje pytanie stawiane przy tworzeniu KPZK 2030, dotyczące budowy linii dużych prędkości (po części jako alternatywy do rozproszonych modernizacji silnie zdekapitalizowanych starych szlaków). Sprawna realizacja najnowszych inwestycji wymusiła na Ustawodawcy wprowadzenie licznych specjalnych aktów prawnych (tzw. Specustawy: drogową, kolejową i kolejne). Bez nich większość inwestycji nigdy by nie powstała. Polski system planowania przestrzennego okazał się bowiem całkowicie nieprzygotowany na absorpcję funduszy Unii Europejskiej.

W zakresie infrastruktury energetycznej zmiany także następowały, ale były znacznie mniej przełomowe. Uległy one petryfikacji i nie były przygotowane na wykorzystanie rozproszonych źródeł energii (OZE). Wprowadzono również ograniczenia prawno-planistyczne poważnie utrudniające realizację inwestycji z zakresu większych elektrowni wiatrowych. Nie przełamano także silnych różnicowań w zakresie rozwoju infrastruktury energetycznej między południową i północną częścią Polski. Sukcesem była poprawa powiązań infrastruktury elektroenergetycznej i gazowej z krajami sąsiednimi (gazoport w Świnoujściu, interkonektory). Ostatnie dwie dekady spowodowały znaczny rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej, w tym światłowodowej. Nadal jednak na niektórych obszarach peryferyjnych pozostaje ona barierą dla rozwoju e-usług.

Reasumując, rozwój infrastruktury w ostatnich dekadach możemy scharakteryzować kilkoma podstawowymi tendencjami. Jako tendencje pozytywne wymienić należy:



a) szybki rozwój infrastruktury drogowej i poprawa dostępności, krajowej i międzynarodowej na obszarze całej Polski; b) zatrzymanie regresu w przewozach kolejowych; c) decentralizacja ruchu lotniczego; d) modernizacja i elektryfikacja systemów transportu miejskiego; e) rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej; f) powiązanie infrastruktury energetycznej w wymiarze międzynarodowym. Jednocześnie charakter negatywny mają następujące elementy: a) brak zmian w strukturze modalnej (utrzymująca się dominacja transportu drogowego); b) zagrożenie wykluczeniem transportowym i regres transportu publicznego na obszarach peryferyjnych; c) brak przełomowych inwestycji poprawiających dostępność kolejową; d) niekonsekwentna realizacja niektórych inwestycji drogowych i kolejowych, pozostawienie wąskich gardeł; e) polaryzacja wewnątrzregionalna w zakresie dostępności transportowej (efekt tunelu); f) brak zmian w układzie sieci energetycznej pozwalających na efektywne wykorzystanie OZE.

## 2.5. Sfera kulturowa: twórczość, sektor kultury i materialne dziedzictwo

W kształtowaniu przez sektor kultury dynamiki zmian struktury przestrzennej ważne jest sprzężenie ze sobą i uspojnienie dwóch typów cyklu kulturalnego: makrokulturalnego i mikrokulturalnego.

Pierwszy z nich zawiera takie fazy, jak edukacja talentów twórczych i uaktywnienie kapitałów środowisk twórczych oraz udostępnianie dóbr i usług kulturowych. Kapitał środowisk twórczych posiadany przez miasta i regiony i pozyskiwany z szerokiego otoczenia poprzez realizację międzynarodowych przedsięwzięć artystycznych i kulturalnych w połączeniu z wiedzą i inwencją twórczą wielodyscyplinarnych środowisk urbanistycznych pozwolił na ujawnienie sił napędowych procesu metropolizacji dużych miast i regionów. Jednocześnie z drugiej strony cykl ten zawiera edukację kompetencji kulturowych, budowę kapitału kulturowego społeczności lokalnych i umożliwienie wyboru stylu życia, w tym różnych sposobów spędzania czasu wolnego. Obydwie strony makrocyklu kulturalnego spina kreacja, produkcja, marketing i sprzedaż dóbr i usług kulturalnych.

Drugi z nich to mikrocykl kulturalny. Składa się z dwóch procesów. Pierwszym jest zagnieżdżanie i zakorzenianie artystycznych i kulturalnych *start-upów* oraz drugi – klastering i sieciowanie aktywności artystycznej i kulturalnej z wykorzystaniem nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Mikrocykl wprowadza nowe formy organizacji przestrzennej działalności kulturalnej i jest umiejscowiony zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich w regionach.

Współcześnie sektor kultury stał się dziedziną wzrostu aktywności, inwestowania, tworzenia miejsc pracy i wymiany międzynarodowej w wysoko rozwiniętych krajach. Wzmocnieniu podlegają dwie tendencje. Tendencja ekonomizacji kultury i kulturyzacji aktywności biznesowych.

Biznes w kulturze rozwija się poprzez uświadomienie potencjału rynkowego i finansowego kreowanych i produkowanych dóbr i usług kulturowych. Kultura w biznesie

oznacza wykorzystanie wartości dzieł, produktów i wydarzeń kulturowych do promowania i prowadzenia kampanii promocyjnych przez biznes oraz do wykorzystania wartości artystycznych, estetycznych i designu do powiększania wartości użytkowych tworzonych przez biznes. W warunkach polskich jest potrzebne dalsze wzmacnianie i nowe otwarcia w tych tendencjach. Towarzyszą im intensywne procesy inwestycyjne realizowane w dużych miastach, które wzbogaciły sektor kultury o ikoniczne, wielkoskalowe i wielofunkcyjne obiekty. Projekty inwestycyjne zrealizowane w różnych dziedzinach kultury pozwoliły na stworzenie nowych przestrzeni o charakterze metropolitalnym i wchodzenie w międzynarodowe projekty środowisk twórczych. Proces przyspieszonej cyfryzacji i globalizacji sektora kultury i rynku produktów kulturowych wzmocnił otwarcie miast i regionów miejskich na komunikację, współpracę i wielokulturowość. Pozwolił na realizację dużych prestiżowych projektów artystycznych i kulturalnych, pozwalających na budowanie ich wizerunku i marki w przestrzeni międzynarodowej. Istotnego wzmocnienia doznała infrastruktura akademickich uczelni artystycznych. Podstawowym źródłem finansowania przedsięwzięć była Europejska Polityka Spójności.

Wielowymiarowa rewitalizacja miast oraz obszarów miejsko-wiejskich, w tym także w wymiarze kulturowym, pozwoliła na uatrakcyjnienie wielu zabytkowych dzielnic i układów urbanistycznych oraz uatrakcyjniła ofertę turystyczno-rekreacyjną i wyznaczyła szlaki turystyki kulturowej. Umożliwiła i będzie nadal ułatwiać przejście do fazy prorozwojowej i wielofunkcyjnej regeneracji zwłaszcza regionów przemysłowych.

Kultura kształtuje style i jakość życia różnych grup wiekowych i społeczno-zawodowych, w tym kreuje różne sposoby spędzania czasu wolnego. W polskiej rzeczywistości w wymiarze programowym instytucji kulturalnych i przestrzennym (obszary miejskie i obszary wiejskie) wyróżnia się dwa typowe sposoby odnoszące się do tworzenia i upowszechniania kultury w czasie wolnym.

Odpowiadają im po pierwsze, wielkomiejski styl życia, w tym spędzania czasu wolnego, który gwarantuje wysoką dostępność i atrakcyjność oferty metropolitalnych produktów kulturowych. Są to także wydarzenia realizowane w obiektach skupionych w relatywnie bliskiej odległości w przestrzeniach śródmiejskich dużych miast. Po drugie, jest to małomiasteczkowy styl życia miejsko-wiejskich społeczności lokalnych związany z kulturą i tradycją regionu oraz jego walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi. Współkształtują go aktywności czasu wolnego i uczestnictwo w miejscowych wydarzeniach kulturalnych, rekreacyjnych i sportowych. Najczęściej oferta ta jest inicjatywą oddolną wspartą przez miejscowy innowacyjny biznes, producentów zdrowej żywności oraz gospodarstwa agroturystyki.

Oferta, która umożliwi wielkomiejski i małomiasteczkowy styl życia otwiera na siebie obszary miejskie i wiejskie, nastawiając aktorów działających na scenach tych obszarów na daleko idącą współpracę i wymianę. Wielkomiejska oferta jest otwarta na dzieci, młodzież i dorosłe grupy wiekowe zarówno oferty kultury wysokiej, jak i kultury popularnej. Natomiast oferta generowania przez aktywności czasu wolnego na obszarach wiejskich może być i jest coraz częściej adresowana do rodzinnego spędzania czasu wolnego.

Uczestnictwo na żywo oraz uczestnictwo z wykorzystaniem środków cyfrowej dystrybucji dzieł, wydarzeń i produktów wzmacnia kapitał kulturowy, powiększa pu-

bliczność *en gros* i inspiruje do uczestnictwa zwłaszcza w kulturze wysokiej nowe kręgi i grupy społeczne.

Niedokończona reforma samorządu terytorialnego, proces recentralizacji państwa osłabiający siłę ekonomiczną, w tym zasoby finansowe sprawia, że polskie regiony nie są w stanie realizować powierzonej im misji rozwoju. Przy niewydajnych źródłach dochodów budżetowych czynią region niezdolnym do prowadzenia własnej polityki rozwoju. W tym stanie rzeczy jego zdolność promowania i wspierania kultury z własnych zasobów jest wysoce ograniczona. W przekształcaniu struktury przestrzennej jego oddziaływanie na style i jakość życia pozostają sprawą otwartą lub też wprost wyzwaniem na przyszłość. Uprawomocnienie aktywności trzech sektorów własności (obok sektora publicznego, chodzi w tym przypadku o sektor biznesowy i sektor obywatelski) w kulturze przyczyni się do wzmocnienia oferty kulturowej i infrastruktury materialno-technologicznej w regionach.

## 2.6. Sfera morska

Polskie obszary morskie stały się przedmiotem intensywnych prac planistycznych. KPZK 2030 przewidywało przygotowanie planów zagospodarowania obszarów morskich oraz studium zagospodarowania przestrzennego dla obszarów przybrzeżnych. Obecnie w obrocie prawnym funkcjonuje jeden plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z 14 kwietnia 2022 r. Obejmuje on całość wód morskich w polskiej jurysdykcji z wyłączeniem wód portowych i zalewów. Wcześniej powstało studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich wraz z analizami przestrzennymi. Dokument ten ma charakter informacyjny i obejmuje swoim zasięgiem wody morskie oraz gminy nadmorskie. Równoległe powstają plany dla wód portowych (17 planów), Zalewów: Szczecińskiego, Kamieńskiego i Wiślanego, jak również plany szczegółowe dla Zatoki Gdańskiej i wód przyległych do brzegu morskiego na odcinku od Władysławowa do Łeby. Oznacza to, że polskie obszary morskie zostaną w całości pokryte 23 planami zagospodarowania przestrzennego.

Przyjęty w 2022 r. plan reguluje zagospodarowanie 29 768,53 km<sup>2</sup>, co stanowi 9,2% obszaru lądowego Polski. Plan zakłada daleko idącą zmianę struktury funkcjonalno-przestrzennej polskich obszarów morskich. Przede wszystkim przewiduje się pojawienie nowej funkcji w obszarach morskich „pozyskiwanie energii odnawialnej” (w obecnych polskich realiach dominującą formą będzie zapewne energia z wiatru). Na ten cel przeznaczono 2310,8 km<sup>2</sup> co stanowi 7,8% obszaru planu i aż 11,7% polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej (gdyż tylko w niej zgodnie z polskim prawem można lokować energetykę wiatrową). Obszary te powinny zapewnić możliwość instalacji mocy produkcyjnych na poziomie 11.GW czyli ponad 20% obecnie zainstalowanej mocy w polskiej energetyce. Dodatkowo między obszarami produkcji energii a lądem zostaną położone kable energetyczne służące przesyłaniu energii (każdy podmiot pro-

dujący energię na morzu będzie się musiał podłączyć do systemu własnymi kablami). W omawianym planie pojawiają się także inne akwenty promujące przemysłowe wykorzystanie obszarów morskich. Jest to akwen 61 km<sup>2</sup> do lokalizacji systemu chłodzenia nadmorskiej elektrowni jądrowej. W jego ramach może powstać także tymczasowy port serwisowy tej inwestycji. Natomiast 556 km<sup>2</sup> przewidziano na zapewnienie dostępu do polskich portów i ich rozwój w głąb morza. Skala tego procesu będzie różna. Jednak w przypadku Gdyni i Gdańska obszar zarezerwowany pod rozwój portu w stronę morza jest relatywnie duży. Projekt Portu Centralnego w Gdańsku przewiduje „załadowanie” ok. 410 hektarów Zatoki. Reasumując, wskazać należy na następujące tendencje ujawniające się w sferze morskiej zagospodarowania przestrzennego kraju:

1. Zwiększy się zajętość przestrzeni morskiej na cele przemysłowe. W północnej Polsce powstanie zagłębie energetyczne porównywalne do Śląska. Zmiana kierunku przesyłu energii będzie wymagała także inwestycji w energetyczne sieci przesyłowe. Na północy Polski dostęp do energii będzie znacznie łatwiejszy, co może ułatwić rozwój gospodarczy tego obszaru. Również funkcje serwisowe farm wiatrowych powinny doprowadzić do rozwoju portów w Łebie, Ustce, Darłowie czy Kołobrzegu, czyli pozytywnie wpłynąć na rozwój małych miast nadmorskich.
2. Usytuowanie zagłębia energetycznego poza granicami morza terytorialnego może mieć negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa energetycznego kraju. Wynika to z koncentracji produkcji i nieograniczonego dostępu stron trzecich do infrastruktury przesyłowej. Podobny problem wiąże się z gazociągiem Baltic Pipe.
3. Pojawienie się nowych funkcji wprowadzi daleko idące zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej obszarów morskich i brzegowych.
  - Już zostały przesunięte akwenty o funkcji podstawowej transport i wyznaczony alternatywny (dłuższy) szlak transportowy łączący porty Zatoki Gdańskiej z cieśninami duńskimi. Wzrosną koszty żeglugi do polskich portów.
  - Dla niewielkich jednostek pływających z portów środkowego Wybrzeża powstać może przeszkoda transportowa, utrudniająca im przepływ na północ (m.in. na łowiska) w okresach niesprzyjającej pogody. Będzie to mogło mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie rybołówstwa.
  - Pojawią się nowe przeszkody nawigacyjne i utrudnienia oraz bariery dla organizmów migrujących. To może wywierać dodatkowo presję na ekosystem morski i zmniejszyć jego odporność na szoki zewnętrzne.
  - Zanieczyszczenie wizualne krajobrazu może mieć negatywny wpływ na rozwój turystyki nadmorskiej i osłabić potencjał rozwojowy małych gmin nadmorskich.

Reasumując, można przewidywać rozwój funkcji gospodarczych w obszarach morskich o znaczeniu ogólnokrajowym przy próbach zachowania przestrzeni dla tradycyjnych funkcji morskich (m.in. rybołówstwo, poligony Marynarki Wojennej) i ochrony środowiska. Tego typu zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, mogą mieć wpływ na obszar całego kraju, ale szczególnie na regiony nadmorskie. Ze względu na dynamiczny charakter przeobrażeń krajowa polityka przestrzenna powinna zwrócić uwagę na znaczenie nowych obszarów funkcjonalnych morze – ląd i na wpływ zagospodaro-

wania przestrzennego na morzu na procesy przestrzenne na lądzie (m.in. nowe sieci przesyłowe, ekologiczne korytarze migracyjne, zmiany cen nieruchomości w obszarach nadmorskich *etc.*). Powinna także kompensować opisaną powyżej potencjalną dominację obszarów morskich w produkcji i przesyłaniu energii i jej nośników.

### 3. SYSTEM INSTYTUCJONALNY GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

System instytucjonalny gospodarki przestrzennej obejmuje instytucje bezpośrednio i pośrednio zaangażowane w gospodarkę przestrzenną. Do instytucji bezpośrednich należy zaliczyć władze publiczne odpowiedzialne (1) za kształtowanie warunków gospodarowania w przestrzeni dla autonomicznych podmiotów oraz (2) za inwestycje w przestrzeni realizowane w imię szeroko definiowanych interesów publicznych, wspólnotowych i wartości długiego trwania systemów społeczno-gospodarczych.

Do instytucji bezpośrednio zaangażowanych w kształtowanie przestrzeni zaliczamy te, które mają kompetencje określone (formalnie) na podstawie przepisów ustrojowych. Podkreślenia wymaga odmienna specyfika poszczególnych kategorii instytucji publicznych/władz publicznych. Względem poszczególnych rodzajów władz należy bowiem formułować odmienne oczekiwania. Punktem odniesienia są tu przede wszystkim dwie klasyfikacje: klasyfikacja na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz klasyfikacja na władzę państwową i samorządową. W tym kontekście, z perspektywy instytucjonalnej dotyczącej gospodarki przestrzennej osobnego wyodrębnienia wymagają:

- Władza ustawodawcza i wykonawcza – to one są (w różnym zakresie) odpowiedzialne za stworzenie podstaw prawnych do warunków gospodarowania w przestrzeni, ale również za realizację znacznej części inwestycji w przestrzeni.
- Władza sądownicza, istotna zwłaszcza w kontekście polskiego systemu gospodarki przestrzennej. Z pozoru jej rola sprowadza się jedynie do stosowania przepisów. W praktyce jednak orzecznictwo sądowe (zwłaszcza sądów administracyjnych) istotnie wpływa na warunki gospodarowania przestrzenią.

Druga klasyfikacja obejmuje władzę państwową i władzę samorządową. W każdym systemie gospodarki przestrzennej pewnego doprecyzowania wymaga wzajemna relacja między wskazanymi kategoriami władz. Władza państwowa powinna odpowiadać za określenie podstawowych reguł gospodarowania w przestrzeni, ale też nie może nadmiernie ograniczać kompetencji władz samorządowych (również poprzez formułowanie nadmiernie szczegółowych wytycznych). W sytuacji, gdy którykolwiek z ww. warunków nie jest spełniony, można stwierdzić poważne problemy systemowe.

Istotną częścią tego systemu są instytucje wyspecjalizowane wspomagające procesy decyzyjne, jak: instytucje planujące, projektujące, badawcze i monitorujące.