

nionych, szczególnie w zakresie obszarów objętych ścisłą ochroną (Polska dąży do realizacji celów Strategii bioróżnorodności UE).

Bałtyk wraz z systemem portów, autostrad morskich i farmami energii wiatrowej wzmacnia bezpieczeństwo energetyczne Kraju. Następuje wzmocnienie ekosystemów Morza Bałtyckiego w wyniku inwestycji chroniących morze. Dzięki współpracy Krajów Bałtyckich zwiększa się konkurencyjność gospodarcza Polski.

Ograniczona zostaje skala składowanych odpadów niebezpiecznych, mogilniki i inne składowiska odpadów niebezpiecznych zostają zlikwidowane, a odpady zneutralizowane.

Warunkiem realizacji zarysowanej wizji jest wysoka sprawność funkcjonalna (formalnego) systemu instytucjonalnego i prawnego związanego z gospodarką przestrzenną.

## 8. DŁUGOTERMINOWE CELE POLITYKI PRZESTRZENNEJ KRAJU

Przedstawione powyżej współczesne problemy, wartości, wyzwania zagospodarowania przestrzennego kraju oraz sformułowana wizja pozwalają na podjęcie próby sformułowania celów polityki tego zagospodarowania. Nowe cele sformułowano na podstawie wiedzy eksperckiej Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, dostępnej literatury oraz danych o zachodzących procesach (według ich dostępności w 2022 r.). Ich ostateczny kształt wymagać będzie pogłębionych ekspertyz obejmujących poszczególne sfery zagospodarowania przestrzennego. Poniżej przywołano cele KPZK 2030 (odnosząc się do poziomu i realizacji oraz stopnia aktualności), a następnie zaproponowano dwie krótkie listy celów o charakterze: a) formalnym (działania instytucjonalne, warunkujące politykę zagospodarowania przestrzennego, 5 celów); oraz b) realnym (działania bezpośrednio kształtujące organizację przestrzenną kraju, 10 celów).

### 8.1. Poziom realizacji celów KPZK 2030

Obowiązujący do 2020 r. dokument strategiczny, jakim była Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), definiował sześć celów polityki w tym zakresie. Pomimo, że w pewnym stopniu wszystkie one zachowują aktualność, to jednak poziom dotychczasowej realizacji, a także znaczenie w kontekście nowych wyzwań wydaje się być zróżnicowane. Poniżej wymieniono cele KPZK 2030, wraz z krótką oceną w kontekście stopnia ich realizacji i aktualności.

**Cel 1.** Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną z zachowaniem policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności. **Cel został w znacznym stopniu zrealizowany** dzięki dynamicznemu rozwojowi największych ośrodków miejskich oraz rozbudowie i modernizacji infrastruktury transportowej. Policentryczna struktura kraju została zachowana na poziomie największych metropolii i większości ośrodków wojewódzkich. Powiązania europejskie zostały rozbudowane, choć nadal utrzymuje się wiele wąskich gardeł w tym zakresie. Problemem jest utrzymanie policentryczności na poziomie miast średnich, dla których rozwój infrastruktury nie okazał się wystarczającym czynnikiem hamującym utratę funkcji, a w konsekwencji mieszkańców. Cel zachowuje natomiast aktualność w odniesieniu do miast drugiego rzędu.

**Cel 2.** Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków do rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów. **Cel został zrealizowany częściowo**, a powodzenie w tym zakresie było selektywne terytorialnie i bardzo utrudnione w wymiarze prawno-organizacyjnym. Struktury instytucjonalno-administracyjne nie sprzyjały integracji obszarów funkcjonalnych. Nie zawsze wystarczający był też rozwój infrastruktury wewnątrzregionalnej. Cel zachowuje aktualność zarówno w obszarach metropolitalnych, jak też kształtowaniu ich relacji z obszarami peryferyjnymi.

**Cel 3.** Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej. **Cel został w znacznym stopniu zrealizowany** w odniesieniu do dostępności drogowej, a tylko częściowo w zakresie kolejowej. Dostępność w transporcie indywidualnym uległa znacznej poprawie w każdej gminie. Jednocześnie na obszarach peryferyjnych miał miejsce regres transportu publicznego. Wykształciły się strefy zagrożone wykluczeniem transportowym. Cel zachowuje aktualność, głównie w zakresie dostępności w transporcie publicznym.

**Cel 4.** Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski. **Cel został zrealizowany w ograniczonym zakresie.** Zasięg obszarów objętych różnymi formami ochrony nie zwiększył się istotnie od chwili akcesji UE i ustanowienia stref NATURA 2000. Ochroną nie objęto sieci korytarzy ekologicznych. Bioróżnorodność oraz walory krajobrazowe były zagrożone przez niekontrolowane rozpraszanie zabudowy. Cel w pełni zachowuje aktualność, a jego kontekst wymaga poszerzenia uwzględniającego dynamicznie zachodzące w wymiarze globalnym zmiany klimatu i ich lokalne konsekwencje ekonomiczne oraz społeczne.

**Cel 5.** Zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa. **Cel osiągnięto w niewielkim stopniu.** Polityka przestrzenna nie zapobiegła zagospodarowywaniu terenów zalewowych, a rozwój miast nie zawsze uwzględniał konieczność adaptacji do zmian klimatu. Nastąpił wzrost bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze międzynarodowym (powiązania

sieciowe), ale rozwój infrastruktury OZE nie był wystarczający, a po 2016 r. został spowolniony (energetyka wiatrowa). Cel w pełni zachowuje aktualność.

**Cel 6.** Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego. **Cel nie został zrealizowany.** Od 2003 r. nie zmieniono zasadniczych zapisów *Ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym*. Przyrost terenów objętych planami miejscowymi został zahamowany. Niekontrolowane rozpraszanie zabudowy miało miejsce nie tylko wokół największych metropolii, ale także w otoczeniu miast średnich, małych, a nawet na wsi. Cel w pełni zachowuje aktualność.

## 8.2. Cele formalne (instytucjonalne)

Sfera instytucjonalna jest czynnikiem (podstawowym) determinującym zarządzanie przestrzenią. W ramach długookresowej polityki przestrzennej staje się ona nie tylko jej uwarunkowaniem, ale przede wszystkim celem strategicznym. Dlatego wyzwaniem podstawowym musi być podniesienie sprawności działania instytucji związanych z gospodarką przestrzenną. Może być to osiągnięte na drodze realizacji następujących pięciu celów instytucjonalnych:

1. Przywrócenie roli planowania przestrzennego na poziomie krajowym, jako elementu integrującego polityki sektorowe, warunkującego planowanie wojewódzkie oraz sprzyjającego realizacji założeń dokumentów europejskich oraz realizacji polityki spójności, w tym realizacja celów Agendy Terytorialnej UE 2030, Agendy Miejskiej UE oraz VASAB.
2. Zapewnienie wysokiej sprawności służb planowania publicznego w dziedzinie planowania zintegrowanego, w tym: planowania strategicznego oraz regulacyjnego planowania przestrzennego.
3. Rozwój i zintegrowanie badań akademickich i instytutów branżowych w dziedzinie gospodarowania przestrzenią.
4. Dalszy rozwój monitoringu przestrzennego oraz monitorowanie i ewaluacja działań i procesów wdrożeniowych w wymiarze przestrzennym na wszystkich poziomach terytorialnej i funkcjonalno-przestrzennej organizacji kraju.
5. Wzmocnienie instytucji społecznych (obywatelskich) na rzecz poprawy kultury przestrzeni i poszanowania strategicznych wartości (użytkowanej) przestrzeni.

Bez realizacji tych celów formalnych (instytucjonalnych) nie będzie możliwe podjęcie działań wynikających z celów związanych z realnym zagospodarowaniem przestrzennym.

## 8.3. Cele realne zagospodarowania przestrzennego

Realne cele zagospodarowania przestrzennego muszą być odpowiedzią zarówno na zachodzące w przestrzeni i już rozpoznane procesy, jak też na prognozowane wyzwania. Powinny jednocześnie oznaczać kontynuację zmian zapoczątkowanych z sukcesem

w okresie transformacji systemowej oraz po akcesji do UE (np. poprawa dostępności transportowej), jak też podejmować próbę korekty zjawisk niekorzystnych (np. chaos przestrzenny). Muszą także uwzględniać kontekst globalny, którego wpływ na polską przestrzeń jest rosnący. Zgodnie z aktualną wiedzą zdefiniowano 10 celów tej kategorii, których hierarchia jest rezultatem eksperckiej macierzowej oceny związków celów i wartości. W wyniku tej analizy wyłoniono trzy grupy celów.

Grupę pierwszą tworzą cele związane z zapewnieniem warunków do życia (cele związane ze środowiskiem przyrodniczym i kulturowym) oraz budowaniem odporności na zagrożenia także przez odpowiednie kształtowanie struktury przestrzennej i wdrażanie ładu przestrzennego.

1. **Zapewnienie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego kraju z zachowaniem różnorodności krajobrazowej regionów, w tym m.in.:**
  - a) ochrona rolniczych przestrzeni otwartych, jako narzędzia ochrony klimatu;
  - b) zachowanie spójności ekologicznej kraju, poprzez utrzymanie sieci obszarów chronionych powiązanych przestrzennie i funkcjonalnie;
  - c) utrzymanie i rozwój obszarów leśnych, w tym pełne wdrożenie zrównoważonej gospodarki leśnej;
  - d) przystosowanie do zmian klimatu/adaptacja (szczególnie obszarów miejskich).
2. **Kształtowanie struktury przestrzennej kraju odpornej na zagrożenia naturalne (zmiany klimatu, zjawiska naturalne, pandemie), geopolityczne (obrona narodowa) i społeczno-ekonomiczne (w tym migracje zewnętrzne), w tym budowanie rezylencji ekonomicznej (wzmacnianie zdolności adaptacyjnych gospodarek miejskich i regionalnych).**
3. **Kształtowanie i wzmacnianie policentrycznego, konkurencyjnego, otwartego na Europę, systemu osadniczego na szczeblu całego obszaru kraju, jak i poszczególnych regionów, w tym m.in.:**
  - a) poszerzenie układu policentrycznej sieci miast poprzez włączenie do niej miast średnich;
  - b) wsparcie dla układów multipolarnych;
  - c) dynamizacja procesów tworzenia środowisk innowacji, szczególnie w silnych obszarach miejskich oraz tworzenie warunków do rozwoju absorpcji i dyfuzji zasobów wiedzy i innowacji w słabiej rozwiniętych układach terytorialnych;
  - d) wzmacnianie wielobiegunowych powiązań infrastrukturalnych między metropoliami oraz w kierunku metropolii zagranicznych;
  - e) uzyskanie przez polskie regiony i metropolie wysokiej pozycji ekonomicznej w przestrzeni międzynarodowej oraz awansu cywilizacyjnego w europejskiej przestrzeni gospodarczej.
4. **Kształtowanie i ochrona ładu przestrzennego zgodnie z interesem publicznym i zasadami zrównoważonego rozwoju, w tym m.in.:**
  - a) przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji;
  - b) ograniczanie zjawiska kurczenia się miast poprzez systemowe działania rewitalizacyjne oraz zmianę funkcji zgodnie ze zmieniającymi się potrzebami i pojawiającymi się wyzwaniem;
  - c) rozwój alternatywnych form wykorzystania przestrzeni (np. agrokultura miejska).

Druga grupa celów dotyczy kształtowania rozwoju kraju na podstawie różnych typów obszarów funkcjonalnych oraz przeciwdziałaniu polaryzacji i marginalizacji (w różnych aspektach):

5. **Kształtowanie rozwoju kraju na podstawie systemu miejskich obszarów funkcjonalnych** oraz układów i założeń urbanistycznych bazujących na strukturze węzłowej, w tym m.in.: a) zintegrowaną politykę przestrzenną w obszarach metropolitalnych; b) tworzenie podstaw dla gospodarki cyrkularnej w strukturach funkcjonalno-przestrzennych; c) rozwój i wielofunkcyjne zagospodarowanie wspólnych przestrzeni publicznych z wykorzystaniem rozwiązań opartych na przyrodzie; d) tworzenie tętniących życiem kulturalnym obszarów zurbanizowanych z wysoką atrakcyjnością społeczno-kulturową.
6. **Przeciwdziałanie nadmiernej polaryzacji przestrzennej**, w tym m.in.: a) przeciwdziałanie wykluczeniu i marginalizacji terytorialnej w skali europejskiej, krajowej, regionalnej i lokalnej, b) wsparcie miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze; c) równoważenie nieuchronnych procesów depopulacyjnych na obszarach wiejskich; d) wzmacnianie kapitałów terytorialnych i endogenicznych mechanizmów rozwoju będących podstawą budowania przewag konkurencyjnych układów terytorialnych; e) uzyskanie przez polskie regiony wysokiej pozycji ekonomicznej w przestrzeni międzynarodowej generowane przemianą struktury przestrzennej kraju, w tym awans cywilizacyjny i ekonomiczny polskich regionów w europejskiej przestrzeni gospodarczej.
7. **Rozwój struktur funkcjonalno-przestrzennych oraz infrastruktury dla transformacji i bezpieczeństwa energetycznego**, w tym m.in.: a) dostosowanie sieci energetycznych do decentralizacji (OZE, prosumenci) i wspólnego rynku energii UE; b) restrukturyzacja regionów węglowych uwzględniająca systemowe budowanie silnego sektora energetyki odnawialnej, c) tworzenie energetycznych klastrów „zielonej” energii w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych.
8. **Kształtowanie systemu powiązań transportowych** zapewniających dostępność międzynarodową, krajową i regionalną, w tym m.in.: a) dostęp do miejsc pracy i usług pożytku publicznego w transporcie zbiorowym; b) niwelowanie krajowych i wewnątrzregionalnych różnic w dostępności transportowej; c) stworzenie na drodze budowy lub modernizacji systemu kolei dużych prędkości; d) priorytet dla kolei w układach międzyaglomeracyjnych i wewnątrzmetropolitalnych; e) utrzymanie znaczenia węzłów regionalnych (w tym lotniczych).

Trzecia grupa celów związana jest z otoczeniem kraju oraz współpracą transgraniczną w zakresie zagospodarowania przestrzennego:

9. **Zrównoważone wykorzystanie przestrzeni morskiej Bałtyku**, w tym m.in.: a) zapewnienie współdziałania nowych sposobów zagospodarowania przestrzeni morskiej (energetyka, wydobywanie minerałów) z tymi już istniejącymi (żegluga, rybołówstwo, rekreacja); b) promowanie zagospodarowania wielofunkcyjnego, zachowanie i rozwój powiązań transportowych, energetycznych i informacyjnych ze Skandynawią i innymi krajami bałtyckimi; c) wzmacnianie synergicznych procesów rozwojowych w relacjach morze – ląd i powiązań funkcjonalnych w tym wymiarze z zapewnieniem właściwego funkcjonowania ekosystemu morskiego; d) zmniejszenie zanieczyszczenia Bałtyku ze zlewni Wisły i Odry.

**10. Integracja transgraniczna układów przestrzennych**, ze szczególnym uwzględnieniem granicy polsko-ukraińskiej oraz tworzenia i wzmocnienia transgranicznych obszarów funkcjonalnych na pozostałych granicach, szczególnie z Niemcami i Czechami.

Sformułowane cele wynikają z ocen eksperckich dokonanych w ramach analizy zmian struktury zagospodarowania przestrzennego. W eksperckim panelu *on-line* w badaniu powiązań (macierze) najsilniejsze powiązania celów ze sferami zagospodarowania przestrzennego zidentyfikowano dla następujących celów:

- Zapewnienie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego kraju (cel 8)
- Kształtowanie i ochrona ładu przestrzennego (cel 1)
- Kształtowanie systemu powiązań transportowych (cel 5)

Dokładną analizę dla wszystkich celów zestawiono w aneksie w tab. 2 i tab. 3.

Osiągnięcie wymienionych celów wymaga ich zdekomponowania na strategiczne programy i zintegrowane projekty poprzedzone wcześniejszym rozpoznaniem procesów zachodzących w przestrzeni kraju. Dlatego szczególnie istotne jest pogłębienie wiedzy (realizacja badań) m.in. w zakresie:

- skali procesów marginalizacji, w tym związanych z wykluczeniem terytorialnym;
- układu wewnętrznych i międzynarodowych powiązań i przepływów (towarów, kapitału, wiedzy, osób) między jednostkami terytorialnymi;
- mobilności ludności na poziomie lokalnym i indywidualnym (z wykorzystaniem wielkich baz danych);
- pojemności ekologicznej ekosystemów morskich odnośnie do zagospodarowania ich na cele gospodarcze;
- synergii między rozwojem przestrzennym obszarów morskich i lądowych;
- identyfikacji i weryfikacji cennych zasobów przyrodniczych, w tym badania nt. obszarów szczególnie cennych, a nie objętych formami ochrony przyrody;
- rewizji granic obszarów chronionych (w tym szczególnie obszarów chronionego krajobrazu i parków krajobrazowych) także z punktu widzenia konieczności przeciwdziałania fragmentacji przestrzeni przyrodniczej;
- monitorowania procesów budowlanych i zmian w środowisku przyrodniczym i antropogenicznym;
- systemów pozyskiwania danych dla różnych poziomów przestrzennych, w tym dla obszarów funkcjonalnych;
- monitorowania przestrzennych skutków sfery regulacyjnej i instytucjonalnej.