

POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO  
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

S T U D I A  
CYKL MONOGRAFII

Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju  
– perspektywa długookresowa

TOM 16/208

WARSZAWA 2022



POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO  
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

STUDIA  
CYKL MONOGRAFII

Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju  
– perspektywa długookresowa

*Dokument  
opracowany na potrzeby Stanowiska  
Prezydium Polskiej Akademii Nauk  
w sprawie polityki przestrzennej państwa  
i planowania przestrzennego  
na poziomie kraju*

PAWEŁ CHURSKI  
KONRAD CZAPIEWSKI  
ANDRZEJ JAKUBOWSKI  
KRZYSZTOF JANC  
WIOLETTA KAMIŃSKA  
ANDRZEJ KLASIK  
TOMASZ KOMORNICKI  
TADEUSZ KUDŁACZ  
PAULINA LEGUTKO-KOBUS  
PIOTR LORENS  
TADEUSZ MARKOWSKI  
MACIEJ NOWAK  
ALEKSANDRA NOWAKOWSKA  
ARTUR OCHOJSKI  
JACEK SZLACHTA  
BARBARA SZULCZEWSKA  
PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI  
JANUSZ ZALESKI  
JACEK ZAUCHA

TOM 16/208

WARSZAWA 2022

**POLSKA AKADEMIA NAUK  
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU**

**Rada Redakcyjna**

Sergiej Bortnyk (Taras Shevchenko National University of Kyiv), Konrad Czapiewski (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN), Magdalena Górczyńska (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research – LISER), Jianxiang Huang (The University of Hong Kong), Andrzej Klasik (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach), Wioletta Kamińska (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki), Eduardo José Rocha Medeiros (Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa), Maciej Nowak (Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie), Aleksandra Nowakowska (Uniwersytet Łódzki), Gabor Pirisi (Faculty of Sciences University of Pécs), Jan Sucháček (VŠB – Technical University of Ostrava), Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie), Kamila Tabaka Simon (Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université de Grenoble Alpes), Janusz Zaleski (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej), Jacek Zaucha (Uniwersytet Gdański)

**Redakcja Wydawnictw**

Tomasz Komornicki (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN) – redaktor naczelny,  
Paulina Legutko-Kobus (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) – zastępca redaktora naczelnego,  
Ewa Ryżlak – sekretarz redakcji

**Adres Redakcji**

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,  
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75; e-mail: kpkz@pan.pl

**Redaktor statystyczny:** Dominika Rogalińska

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Warszawa 2022

ISBN 978-83-66847-61-3

e-ISBN 978-83-66847-62-0

DOI 10.24425/148383

Sposób cytowania: „Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa”, Prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2022  
Książka sfinansowana ze środków Polskiej Akademii Nauk

Zgłoszenie materiałów do opublikowania jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody na opublikowanie w wersji papierowej i elektronicznej

Przygotowanie do druku:  
LogoScript sp. z o.o.  
www.logoscript.pl  
logoscript@logoscript.pl  
tel. (+48) 693 699 709

Druk i oprawa:  
Agencja Wydawniczo-Poligraficzna GIMPO  
ul. Transportowców 11, 02-858 Warszawa  
tel. +48 501 076 031  
e-mail: gimpo@poligrafia.waw.pl

## Spis treści

### Contents

<b>WPROWADZENIE</b> .....	5
<b>PREAMBULA</b> .....	7
<b>Procedura tworzenia i treść logiczna Raportu.</b> .....	9
<b>1. SKUTECZNOŚĆ DOTYCHCZASOWEJ POLITYKI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO NA POZIOMIE KRAJOWYM (KPZK 2030)</b>	11
<b>2. ZMIANY STRUKTURY PRZESTRZENNEJ KRAJU</b> .....	13
2.1. Sfera przyrodnicza, jakość środowiska .....	13
2.2. Sfera osadnicza, regiony, obszary funkcjonalne .....	15
2.3. Sfera gospodarcza, w tym nowa inteligentna i kreatywna gospodarka miast i regionów .....	17
2.4. Sfera infrastruktury transportowej, teleinformatycznej i energetycznej. . .	19
2.5. Sfera kulturowa: twórczość, sektor kultury i materialne dziedzictwo . . .	21
2.6. Sfera morska .....	23
<b>3. SYSTEM INSTYTUCJONALNY GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ</b> . .	25
3.1. Kultura społeczna wobec przestrzeni. ....	26
3.2. Struktury (instytucje) samorządu terytorialnego .....	27
3.3. Planowanie przestrzenne w JST .....	27
3.4. Instytucje badawcze w polityce przestrzennej państwa .....	30
3.5. Instytucje monitorujące .....	30
<b>4. FUNDAMENTY AKSJOLOGICZNE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO KRAJU</b> .....	31
<b>5. KONTEKST MIĘDZYNARODOWY PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ</b> .....	35

<b>6. WYZWANIA STRATEGICZNE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO KRAJU W PERSPEKTYWIE ROKU 2050</b> . . . . .	38
6.1. Wyzwanie geopolityczne . . . . .	38
6.2. Wyzwania klimatyczne, w tym gospodarka o obiegu zamkniętym, gospodarka wodna . . . . .	40
6.3. Wyzwanie demograficzno-osadnicze . . . . .	41
6.4. Wyzwania rewolucji cyfrowej (digitalizacji) . . . . .	44
6.5. Wyzwania polaryzacji przestrzennej . . . . .	45
6.6. Wyzwania ekonomiczne, kryzys, załamanie modelu opartego na globalizacji. . . . .	46
6.7. Wyzwania prawne . . . . .	48
<b>7. WIZJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA DO ROKU 2050</b> . . . . .	50
<b>8. DŁUGOTERMINOWE CELE POLITYKI PRZESTRZENNEJ KRAJU</b> .	52
8.1. Poziom realizacji celów KPZK 2030 . . . . .	52
8.2. Cele formalne (instytucjonalne) . . . . .	54
8.3. Cele realne zagospodarowania przestrzennego . . . . .	54
<b>ANEKS: ZESTAWIENIA MACIERZOWE</b> . . . . .	59

## WPROWADZENIE

Oddawane w ręce czytelników opracowanie *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa* to dokument opracowany na potrzeby *Stanowiska Prezydium Polskiej Akademii Nauk w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju*. Stanowisko Prezydium PAN zostało przyjęte 20 września 2022 r., następnie przekazane do władz państwowych i upowszechnione przez Polską Akademię Nauk. Prezydium PAN w swoim stanowisku podkreśliło, że opowiada się za jak najszybszym zdefiniowaniem podstawowych wartości i celów zagospodarowania przestrzennego kraju oraz nadanie im odpowiedniej mocy prawnej. Powstała po nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (w 2020 r.) luka prawna, związana z uchyceniem jedynego dokumentu określającego organizację przestrzenną państwa, jakim była obowiązująca od 2011 r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), stanowi zagrożenie dla prawidłowego rozwoju kraju w kolejnych dekadach.

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN podjął się opracowania raportu stanowiącego podstawę do opracowania stanowiska Prezydium PAN, a przedstawionego w niniejszej publikacji. Wyzwania przed jakimi stoi Polska, związane z wojną w Ukrainie, falami migracji, odbudową po pandemii, przerwaniem globalnych łańcuchów dostaw, transformacją energetyczną, adaptacją do zmian klimatu, depopulacją znacznych obszarów oraz projektami całkowitej zmiany układu transportowego w efekcie budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego, skłoniły grono specjalistów skupionych wokół KPZK PAN do opracowania niniejszego interdyscyplinarnego raportu. Powstałe opracowanie jest wynikiem społecznej pracy specjalistów, którzy uważają, że brak odpowiedniego dokumentu na poziomie krajowym powoduje, że przestrzenne zagospodarowanie kraju i jego rozwój terytorialny będzie kształtowany przez krótkookresowe działania polityk sektorowych, a tym samym polska przestrzeń nie będzie chroniona przed, nie zawsze merytorycznie dopracowanymi, projektami inwestycyjnymi. Eksperti KPZK PAN uważają także, że brak krajowego dokumentu dotyczącego zagospodarowania przestrzennego oznacza narastanie konfliktów społecznych i przyrodniczych w różnych skalach terytorialnych. Dlatego też w prezentowanym raporcie w sposób szczególnie podkreślona jest potrzeba ustalenia społecznych wartości, na jakich ma opierać się polityka w zakresie zagospodarowania przestrzennego kraju.

Przedłożony czytelnikom raport zawiera propozycje: wartości, wizji i celów zagospodarowania przestrzennego. Jest to propozycja sformułowana przez KPZK PAN, która mamy nadzieję wywoła szeroką debatę w różnych kręgach interesariuszy polityki zagospodarowania przestrzennego kraju.

Raport powstał dzięki ogromnemu zaangażowaniu zespołu ekspertów pracujących w ramach poszerzonego Prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (poniżej prezentujemy skład całego zespołu ekspertów). W tym miejscu składamy serdeczne podziękowania wszystkim, którzy zechcieli przyjąć zaproszenie do pracy nad niniejszym opracowaniem. Mamy nadzieję, że nasza praca stanie się przyczynkiem do dyskusji i wypracowania długookresowych założeń zagospodarowania przestrzennego kraju.

W imieniu Autorów

*Tomasz Komornicki, przewodniczący KPZK PAN  
Paulina Legutko-Kobus, sekretarz naukowy KPZK PAN*

Autorzy opracowania (porządek alfabetyczny):

Paweł Churski (prof. dr hab., Wiceprzewodniczący KPZK PAN)

Konrad Czapiewski (dr hab. prof. IGiPZ, Członek Prezydium KPZK PAN)

Andrzej Jakubowski (dr, Członek Zespołu Zadaniowego KPZK PAN)

Krzysztof Janc (dr hab., Członek Zespołu Zadaniowego KPZK PAN)

Wioletta Kamińska (prof. dr hab., Przewodnicząca Zespołu Zadaniowego KPZK PAN)

Andrzej Klasik (prof. dr hab., Członek Prezydium KPZK PAN)

Tomasz Komornicki (prof. dr hab., Przewodniczący KPZK PAN)

Tadeusz Kudłacz (prof. dr hab., Przewodniczący Zespołu Zadaniowego KPZK PAN)

Paulina Legutko-Kobus (dr, Sekretarz naukowy KPZK PAN)

Piotr Lorens (prof. dr hab., Przewodniczący Zespołu Zadaniowego KPZK PAN)

Tadeusz Markowski (prof. dr hab., Wiceprzewodniczący KPZK PAN)

Maciej Nowak (dr hab. prof. ZUT, Członek Prezydium KPZK PAN)

Aleksandra Nowakowska (dr hab. prof. UŁ, Członek Prezydium KPZK PAN)

Artur Ochojski (dr, Członek Zespołu Zadaniowego KPZK PAN)

Jacek Szlachta (prof. dr hab., Wiceprzewodniczący KPZK PAN)

Barbara Szulczewska (prof. dr hab., Członek KPZK PAN)

Przemysław Śleszyński (prof. dr hab., Członek KPZK PAN)

Janusz Zaleski (prof. dr hab., Członek Prezydium KPZK PAN)

Jacek Zaucha (prof. dr hab., Przewodniczący Zespołu Zadaniowego KPZK PAN)



## PREAMBUŁA

Sposób gospodarowania polską przestrzenią – naszym najważniejszym dobrem wspólnym – budzi szczególną troskę nie tylko wobec postępujących procesów degradacji środowiska przyrodniczego i narastającego chaosu przestrzennego, ale także w obliczu nowych wyzwań klimatycznych, demograficznych, energetycznych i geopolitycznych. Uważamy przy tym, że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne to podstawowa rama zarówno dla równoważenia rozwoju, ochrony klimatu oraz środowiska naturalnego, jak też dla rozwoju ekonomicznego i kulturowego kraju oraz dla podnoszenia jakości życia jego mieszkańców.

Polska posiada długą tradycję planowania wielkoprzestrzennego. Od blisko 70 lat swój udział w jej kształtowaniu ma Polska Akademia Nauk, m.in. poprzez działania Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Dlatego obecnie, widząc poważne zagrożenia także w sferze instytucjonalnej, czujemy się w obowiązku zabrać głos w tej sprawie.

W 2020 r. przyjęta została nowelizacja *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Jednocześnie *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie została zmieniona. W naszej opinii prace rządowe związane z szeroko rozumianą polityką przestrzenną zatrzymały się w połowie deklarowanej reformy. Stało się tak wbrew początkowym deklaracjom, określającym konieczność wprowadzenia zintegrowanego podejścia do planowania i rozwoju na wszystkich poziomach organizacji terytorialnej. „Silosowe” i często upartyjnione podziały administracji rządowej szczególnie dotyczą spraw rozwoju regionalnego, ochrony środowiska i planowania przestrzennego. Osłabienie polityki przestrzennej państwa, a właściwie wycofanie się z niej, także przez wszystkie poprzednie rządy – już doprowadziło do ogromnych strat społeczno-ekonomicznych w postaci chaosu przestrzennego.

Szczególnym zagrożeniem stał się obecnie faktyczny brak planowania przestrzennego na poziomie kraju. Wspomniana nowelizacja *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* doprowadziła do likwidacji jedyne dokumentu określającego organizację przestrzenną państwa, jakim była obowiązująca od 2011 r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030). Był to dokument, który w naszej ocenie zawierał wszystkie ważne elementy definiując problemy polskiego systemu gospodarowania przestrzenią oraz przyszłe kierunki dla polityki przestrzennej państwa. Analogiczne dokumenty posiada większość krajów Unii Europejskiej, w tym państwa sąsiadujące z Polską.

Do uchylenia KPZK 2030 doszło w warunkach, gdy polska przestrzeń stoi przed takimi wyzwaniami, jak: wojna na Ukrainie, odbudowa po pandemii, przerwanie łań-

cuchów dostaw, transformacja energetyczna, adaptacja do zmian klimatu, depopulacja znacznych obszarów oraz projekty całkowitej zmiany układu transportowego w efekcie budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego. Sprostanie tym wyzwaniom wymaga posiadania punktu odniesienia w postaci długookresowej wizji zagospodarowania przestrzennego.

Nie bez znaczenia jest także fakt, że w 2020 r. przyjęta została nowa Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2030. W porównaniu do dwóch poprzednich dokumentów (z 2007 r. i 2011 r.) ma ona inny układ priorytetów. Założenia Europy „zielonej” i „sprawiedliwej” powinny oznaczać większą integrację polityki przestrzennej z politykami środowiskową/klimatyczną oraz społeczną. Wydaje się, że polski dokument szczebla krajowego musi odnieść się do tych zagadnień. Powinien on także uwzględnić nowe wyniki badań, w tym zrealizowane w ramach programu ESPON. Ujawniają one nowe wymiary zróżnicowań przestrzennych, m.in. w zakresie intensywności i struktury przepływów międzyregionalnych. Dowodzą także, że migracyjne (wewnętrzne i międzynarodowe) i decyzje osiedleńcze w rosnącym stopniu mogą być uwarunkowane stanem zagospodarowania przestrzennego. Ponadto istnienie prawnie umocowanych wartości oraz celów zagospodarowania przestrzennego jest kluczowe jako fundament zapewnienia różnorodności możliwych do realizacji stylów i jakości życia. Może być także wykorzystane jako podłoże do budowania marki i wizerunku kraju oraz regionów na arenie międzynarodowej.

Zgodnie z założeniami nowej *Ustawy*, dokumentem zastępującym KPZK 2030 ma być nowa Koncepcja Rozwoju Kraju do roku 2050 (KRK 2050). Dokument ten ma łączyć w sobie zagadnienia gospodarcze, społeczne i przestrzenne. Błędne decyzje administracji rządowej doprowadziły jednak do wyeliminowania z obiegu prawnego KPZK 2030 przed opracowaniem i przyjęciem przez rząd nowej KRK 2050. Przyświecający nowej *Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, cel rozwoju zintegrowanego nie może być realizowany bez istnienia dokumentu krajowego określającego zagospodarowanie przestrzenne i mającego jednocześnie odpowiednią moc prawną.

# PROCEDURA TWORZENIA I TREŚĆ LOGICZNA RAPORTU

Wychodząc naprzeciw przedstawionym wyzwaniom oraz pragnąc wesprzeć działania władz publicznych (centralnych oraz samorządowych) Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN postanowił przygotować dokument pod tytułem *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa*. Dokument został przygotowany przez Zespół obejmujący Prezydium Komitetu, przewodniczących jego Zespołów Zadaniowych oraz kilku innych członków Komitetu lub tych Zespołów. Jego tekst został przyjęty przez Prezydium Komitetu 30 sierpnia 2022 r. Wolą i motywacją wielodyscyplinarnego środowiska naukowo-badawczego Komitetu było zaakcentowanie kluczowych wyzwań i problemów związanych z przestrzennym zagospodarowaniem kraju. Sprostanie tym wyzwaniom będzie miało kluczowe znaczenie dla przyszłości i rozwoju Polski w horyzoncie kilku dekad XXI w. Przedkładany dokument ma charakter studium prospektywnego, jego strukturę logiczną tworzą cztery kluczowe koncepty:

- wyzwania strategiczne, które zmuszają do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o przyszły kształt polskiej przestrzeni w kontekście międzynarodowym, europejskim i globalnym,
- wartości kształtujące przestrzenne zagospodarowanie Polski w procesach długiego trwania, którymi powinny się kierować władze publiczne,
- wizja przestrzennego zagospodarowania kraju, stanowiąca zapis pożądanego, przyszłościowego obrazu,
- cele strategiczne, które stanowią elementy realizacji wizji oraz dają odpowiedź na pytanie, co zamierzamy osiągnąć, aby zaznaczyć swoją obecność we wspólnocie krajów i regionów Unii Europejskiej.

Tworzenie przedkładanego, eksperckiego dokumentu zasadało się na metodologii studiów foresightowych i wymagało zastosowania wieloetapowej procedury postępowania (ryc. 1):

- w etapie pierwszym wykonano ekspercką retrospekcję dynamiki zmian struktury przestrzennej kraju, w przekroju wyróżnionych sfer zagospodarowania przestrzennego,
- w etapie drugim przez zastosowanie podejścia aksjologicznego został ustalony zbiór wartości kształtujących przestrzenne zagospodarowanie kraju w perspektywie długookresowej,
- w etapie trzecim przez wprowadzenie kontekstu europejskiego i globalnego rozpoznano uwarunkowania przekształceń struktury przestrzennej kraju i na tej podstawie ustalona została lista wyzwań strategicznych,

- w etapie czwartym punkt ciężkości został położony na kreowanie wizji przestrzennego zagospodarowania kraju umożliwiającej zarysowanie przyszłościowego kształtu polskiej przestrzeni,
- w etapie piątym została podjęta próba sformułowania celów strategicznych, które powinny być monitorowane w procesach realizacyjnych z wykorzystaniem kontrolnych systemów mierników.

W pracy eksperckiej nad przestrzennym zagospodarowaniem kraju w perspektywie długoterminowej zostały wykorzystane efekty debat przeprowadzonych na sesjach plenarnych Komitetu i posiedzeniach Prezydium Komitetu, zorganizowanych w okresie od listopada 2021 r. do sierpnia 2022 r. Przeprowadzony został także panel ekspercki *online*, który pozwolił na uchwycenie związków zachodzących między: sferami zagospodarowania a wartościami, sferami zagospodarowania a celami oraz wartościami a celami. Wyniki tej analizy eksperckiej przedstawiono w aneksie. W przygotowaniu dokumentu eksperckiego ważną rolę odegrały publikacje członków Komitetu (zawarte przede wszystkim w Studiach KPZK PAN) oraz nowe dokumenty i stanowiska wypracowane przez Prezydium Komitetu w trakcie kończącej się obecnie kadencji władz.

Studium prospektywne przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie długoterminowej uświadamia skalę zagrożeń i ryzyk oraz trudnych do wyobrażenia punktów zwrotnych. Powyższe wymagać będzie wytyczenia nowych ścieżek rozwojowych kraju oraz każe poszukiwać najbardziej racjonalnych rozstrzygnięć strategicznych. Wszystko po to, aby zapewnić bezpieczeństwo strategiczne przyszłym pokoleniom polskiego społeczeństwa.



Ryc. 1. Schemat tworzenia dokumentu

Opracowanie: Andrzej Klasik, Artur Ochojski, zmienione.

# 1. SKUTECZNOŚĆ DOTYCHCZASOWEJ POLITYKI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO NA POZIOMIE KRAJOWYM (KPZK 2030)

Transformacja ustrojowa Polski w kierunku gospodarki rynkowej i członkostwo w Unii Europejskiej umożliwiły podjęcie aktywnej polityki przestrzennej na poziomie krajowym. Efektem kilku lat prac programowych i eksperckich<sup>1</sup> stało się przyjęcie przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. długookresowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) do roku 2030. Jako jej cele wyróżniono: (1) podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną z zachowaniem policentrycznej struktury systemu; (2) poprawę spójności i terytorialne równoważenie rozwoju przez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków do rozprzestrzeniania się czynników rozwoju oraz wykorzystanie potencjału wszystkich terytoriów; (3) poprawę dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej; (4) kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych kraju; (5) zwiększenie odporności struktury przestrzennej na zagrożenia i utratę bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa, a także (6) przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

Partycypacyjny model prac nad KPZK 2030, a także zaangażowanie wszystkich istotnych interesariuszy spowodowały pozytywną ocenę proponowanych długookresowych celów polityki przestrzennego zagospodarowania Polski. Istotne znaczenie miało aktywne zaangażowanie środowiska naukowego, czego wyrazem było powołanie *think tanku* wspomagającego administrację publiczną, realizacja 40 ekspertyz naukowych dotyczących kluczowych tematów, a także opublikowanie przez KPZK PAN Ekspertyckiej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania do roku 2033, dokumentującej stanowisko środowiska naukowego. Pozytywnie oceniane było odniesienie zapisów KPZK 2030 do globalnych megatrendów, określenie interesów Polski w szerszej przestrzeni europejskiej, także Unii Europejskiej (UE). Podejście scenariuszowe, zastosowanie technik prognozowania oraz *foresightu* oznaczało przyswajanie w Polsce

---

<sup>1</sup> Porównaj: Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., *Ekspertycki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, t. CXXVIII, Warszawa, 2010.

najlepszych praktyk Holandii, Niemiec i innych dużych państw europejskich, wykorzystanie dorobku programu ESPON UE, a także nawiązanie do kolejnych Agend Terytorialnych UE. Jednak ocena krajowych dokumentów planistycznych (*desk research*) oraz wyniki pogłębionego sądu ekspertów (*peer review*) bardzo krytycznie odnosiły się do niskiej skuteczności wdrażania KPZK 2030, a szczególnie negatywnie oceniane były nieskuteczne działania służące przywróceniu i utrwaleniu ładu przestrzennego.

Pomimo wysoko ocenianej trafności sformułowanych w KPZK 2030 celów oraz zasad polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, negatywnie oceniano deficyty skuteczności wdrażania KPZK 2030. Dlatego 4 czerwca 2013 r. Rada Ministrów przyjęła „Plan Działań służący realizacji KPZK 2030”. Jako trzy propozycje KPZK 2030 określono: Działanie 1. Wprowadzenie zintegrowanego (spójnego i hierarchicznego) systemu planowania rozwoju zdolnego do koordynacji polityk i działań podmiotów publicznych przez wzmocnienie wymiaru terytorialnego w dokumentach rozwojowych i dopełnienie systemu dokumentów strategicznych, a także wprowadzenie planowania dla obszarów funkcjonalnych; Działanie 2. Uporządkowanie regulacji zapewniających sprawność i powszechność systemu zagospodarowania przestrzennego poprzez opracowanie zmian systemowych w sposobie prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego oraz propozycji zmian prawnych; Działanie 3. Wzmocnienie instytucjonalne i jakościowe planowania przestrzennego przez zmiany instytucjonalne i budowę systemu monitoringu i oceny przebiegu zmian przestrzennych i efektów polityk o wymiarze terytorialnym na poziomach: krajowym, ponadregionalnym i regionalnym. Przyjęcie tego planu niestety nastąpiło w momencie, gdy zdecydowana większość obligatoryjnych horyzontalnych strategii sektorowych została już przyjęta przez Rząd ze względu na wymagania unijnego cyklu polityki spójności.

Na niską skuteczność wdrożenia KPZK 2030 miało wpływ kilka czynników, wśród których przede wszystkim należy wymienić bardzo słabe umocowanie prawne, które sprowadzało się wyłącznie do obligatoryjności uwzględnienia w planach zagospodarowania przestrzennego województw.

Drugą i najistotniejszą przyczyną był fakt zmiany koncepcji zarządzania rozwojem kraju zasygnalizowany w „Planie na rzecz odpowiedzialnego Rozwoju” (uchwała nr 14 Rady Ministrów z 16 lutego 2016 r.) i ostatecznie przyjętym 28 października 2018 r. przez Radę Ministrów „Systemie zarządzania rozwojem Polski”. W obu tych dokumentach dotychczasowo funkcjonujący w obiegu prawnym dokument koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju nie był przewidziany. Praktycznie KPZK 2030 jako długookresowa strategia przestrzenna kraju o horyzoncie 20-letnim już po 5 latach od uchwalenia została istotnie podważona, a w połowie swojego horyzontu czasowego została ostatecznie zniesiona.

Zachodząca dezintegracja systemu planowania przestrzennego w Polsce, połączona z częstymi zmianami struktury organizacyjnej i podporządkowania gospodarki przestrzennej różnym ministerstwom doprowadziła do nieskuteczności makroprzestrzennej polityki państwa.

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 wzmacniania 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 wzmacnianiem 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 gardel; 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.

Instytucje pośrednio zaangażowane to organizacje pozarządowe, organizacje przedsiębiorców, instytucje obywatelskie, instytucje finansowe (banki, fundusze inwestycyjne), które mają zdefiniowane formalnie cele działania związane z szeroko rozumianą gospodarką przestrzenną (mogą i powinny być partnerami procesu planowania i współzarządzania – *governance*). Działania wskazanych instytucji powinny znajdować bezpośrednie przełożenie na funkcjonowanie innych instytucji – w tym władz państwowych i samorządowych (a nawet pośrednio również na orzecznictwo sądowe). Problemem może być zwłaszcza sytuacja, w której wypracowane na podstawie pogłębionych analiz rekomendacje są faktycznie ignorowane m.in. na etapie realizacyjnym.

### 3.1. Kultura społeczna wobec przestrzeni

Nie mniej istotną rolę w systemie gospodarowania przestrzenią odgrywa system instytucji nieformalnych, do których możemy zaliczyć ogólnonarodowy system wartości wokół gospodarowania przestrzenią i jej zasobami oraz szeroko rozumianą kulturę organizacyjną społeczności terytorialnych (inaczej można ją określić jako kulturę przestrzenną). Ta kwestia wymaga stworzenia adekwatnych programów edukacji o przestrzeni, kulturowych wartościach, dziedzictwie przyrodniczym, ładzie przestrzennym *etc.*, na wszystkich poziomach edukacji szkolnej i akademickiej z uwzględnieniem specyfiki regionalnej. Terytorializacja (w różnych skalach funkcjonalno-przestrzennych) programów edukacji powinna wynikać z diagnozy stanu i celów polityki przestrzennej. Jest to warunek konieczny do zmiany modelu gospodarowania w przestrzeni w stronę gospodarki zrównoważonej ekologicznie.

Jak do tej pory nie dysponujemy kompleksową diagnozą stanu systemu instytucjonalnego i jego największych dysfunkcji. Z wycinkowych ocen, tj. na podstawie stanu zagospodarowania naszej przestrzeni (ocenanego przez pryzmat chaosu przestrzennego i rozlewającej się niekontrolowanej urbanizacji) jednoznacznie wynika, że tworzą one bardzo zdeformowany w swych działaniach układ organizacyjno-decyzyjny. Ułomny (poniżej przeciętnego poziomu „zawodności” instytucji) system jest przyczyną narastania coraz wyższych kosztów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Wydaje się, że wiedza na ten temat wciąż jest w ograniczonym zakresie dostępna społecznie. Społeczne zrozumienie wskazanych kwestii i priorytetów działań przesądza o możliwości ich faktycznej realizacji. Pewnym zadaniem formalnej sfery instytucjonalnej jest bowiem motywowanie społeczności do działań wspierających cele i wartości systemu gospodarki przestrzennej. Wymaga to zaangażowania różnych instytucji – w tym instytucji publicznych – w podwyższanie poziomu kultury planistycznej.

Sfera instytucjonalna jest kluczowa dla sprawnego zarządzania i planowania przestrzennego. Podkreślenia wymaga, że obejmuje ona zróżnicowane wymiary. Nie można jej jedynie sprowadzać do zagwarantowania adekwatnych regulacji prawnych (choć również tego elementu nie można ignorować). Ważne jest też zapewnienie takiego poziomu kultury planistycznej, aby było możliwe takie stosowanie przepisów, które jest zgodne z kluczowymi wartościami systemu gospodarki przestrzennej.

Na poziomie centralnym rząd, jako podmiot polityki rozwoju i polityki przestrzennej, zorientowanej na perspektywę długiego trwania, musi posiadać silne wyspecjalizowane instytucje wspierające procesy planistyczne oraz kompetentne w tworzeniu podstaw (ram) prawnych (regulujących) gospodarkę przestrzenną, w tym: tworzeniu projektów instrumentów regulacyjnych o charakterze systemowym i wyspecjalizowanych programów interwencyjnych. Muszą to być instytucje o wysokim zaufaniu publicznym i niepodatne na naciski partyjne i interesy polityczne (populistyczne) i krótkookresowe. Dające wiedzę i kompetencję władzom rządowym do współdziałania w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego na poziomie europejskim i globalnym.

### 3.2. Struktury (instytucje) samorządu terytorialnego

Władze samorządowe muszą posiadać, na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji, silne i profesjonalne służby planowania przestrzennego, mające charakter chronionych instytucji zaufania publicznego, zdolne do współdziałania w układach międzyszczeblowych na rzecz ochrony interesów publicznych związanych z użytkowaniem przestrzeni jako dobra wspólnego.

Nowe realne kompetencje i związane z nimi style zarządzania i administrowania w JST mogą się szybciej rozwijać w zdecentralizowanym systemie terytorialnej organizacji państwa, ale także przy odpowiednim pozytywnie działającym mechanizmie konkurencji między JST; motywującym także zdolności do współpracy w sprawach strategicznych. Zadaniem państwa jest, aby ten mechanizm konkurencji podmiotowej między JST nie miał charakteru patologicznego i nie odbywał się kosztem interesu publicznego. Dlatego konieczne jest stworzenie odpowiednich regulacji prawnych i rynkowych mechanizmów czerpania korzyści z podatków majątkowych i systemów kompensacji kosztów w imię wspólnotowego interesu długofalowego. Bez takich mechanizmów systemowych zarządzanie rozwojem nie będzie dawało trwałych efektów.

### 3.3. Planowanie przestrzenne w JST

Obecny system planowania przestrzennego nie stanowi wystarczających podstaw do ochrony interesów publicznych w hierarchicznym systemie wiążących regulacji (brak właściwie skonstruowanego regulacyjnego systemu planowania na poziomie wojewódzkim). Fakultatywność planowania miejscowego prowadzi także do destrukcyjnej konkurencji między jednostkami ST szczególnie w obszarach funkcjonalnych m.in. o nowych podatków lokalizujących się na niedoinwestowanych terenach i przyczyniając się do kosztownego ekonomicznie i społecznie chaosu przestrzennego<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A., *Studia nad chaosem przestrzennym. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, Studia KPZK, t. CLXXXII, Warszawa, 2018.

Niestety żaden rząd do tej pory nie był (nie jest) w stanie ze względów politycznych i populistycznych doprowadzić do reformy systemu publicznego planowania rozwoju, a planowania przestrzennego w szczególności.

Obserwujemy za to w całej historii odrodzonego samorządu najpierw tendencje decentralizacyjne; przekazywanie przez poszczególne rządy nowych kompetencji samorządom, czyli zadań państwa, z którymi prawie że zbankrutowane finansowo państwo nie mogło sobie poradzić (i to z reguły mało realnych, bo bez odpowiedniej rekompensaty finansowej). Nadal wiele kompetencji JST jest niezgodnych z europejską kartą samorządową, a finansowanie powierzonego zadania odbywa się kosztem wyprzedaży majątku gminy.

Obserwujemy także, zamiast dekoncentracji i decentralizacji struktur władzy publicznej – zgodnie z najlepiej pojętą zasadą subsydiarności – ponowne próby scentralizowania finansów publicznych i kompetencji przez resorty, agendy rządowe, fundusze pozabudżetowe i rządową strukturę administracji wojewódzkiej.

Zaniedbania w zakresie reformy regulacyjnego systemu planowania przestrzennego – także prowadzą do koncentracji decyzji na poziomie rządowym i nadmiernego posługiwania się rozwiązaniami w formie specjalnych ustaw. Rządzący chętnie posługują się specustawami bez analizy skutków ich stosowania w dłuższym okresie, komplikując i patologizując przy tej okazji czytelność i regulacyjną sprawczość systemu planowania przestrzennego.

Mimo że znowelizowana *Ustawa o polityce rozwoju 2019* wprowadziła tak pożądany i oczekiwany kierunek działań na rzecz zintegrowanego planowania rozwoju, (w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym), to reforma systemu i planowania przestrzennego, która miała być integralną częścią tej reformy – niestety zatrzymała się w pół kroku, tworząc nowe problemy metodologiczne i prawne dla JST i całego kraju.

Najważniejsze deformacje, jakie zaszły i konieczne zmiany, które należy wymienić to<sup>6</sup>:

- Odejście od zasady domniemania kompetencji na rzecz zasady enumeratywnego przeregulowania zadań.
- Wytworzenie się wokół samorządów lokalnych atmosfery o korupcyjnym działaniu administracji samorządowej, która paraliżuje procesy decyzyjne i ograniczyła do minimum (*de facto* już wyeliminowała) zasadę domniemania kompetencji, która leżała u podstaw wprowadzanego 30 lat temu samorządu terytorialnego.
- Partyjne zawłaszczenie samorządu, z takimi konsekwencjami, jak zatrudnianie radnych i kolegów partyjnych na stanowiskach pracy związanych z samorządem, co stwarza ewidentne konflikty interesów.
- Traktowanie usług publicznych i inwestycji jako instrumentów sprawowania władzy, a nie zaspokojenia potrzeb obywatelskich.
- Zanik kultury planowania publicznego i regulacyjnego spójnego z procesami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi.

---

<sup>6</sup> Markowski T., *Łódź była pierwsza. Łódzki wkład w samorząd terytorialny*, „Kronika Miasta Łodzi” (1231–5354), nr 1(89), 2021: 15–64.

- Narastające konflikty między strukturami rządu i samorządu wraz z naruszaniem zasady realności kompetencji władz lokalnych przez tworzenie coraz większego rozdźwięku między dochodami samorządów a zadaniami ustawowymi.
- Tendencje centralistyczne do monopolizowania działań w sferze publicznej i *quasi-publicznej*, zamiast pośredniego oddziaływania w sferze systemowego wspierania i regulowania inicjatyw prywatnych.
- Biurokratyzacja administracji samorządu i jego alienacja od lokalnej społeczności.
- Niedokończona reforma samorządu wojewódzkiego i nadal niedookreślona docelowa rola urzędu wojewody i samorządu powiatowego.
- Słabo powiązane dochody władz samorządowych z lokalnym systemem gospodarczym i własnościowym.

Każda wskazana deformacja to wyzwanie dla reformatorów, aby odwrócić ten stan rzeczy. Współczesna europejska polityka regionalna wprowadziła do swoich zasad wspierania rozwoju tzw. wymiar terytorialny – zorientowany na wykorzystanie potencjałów rozwoju obszarowego w układach faktycznych i potencjalnych powiązań funkcjonalnych ponad granicami administracyjnymi JST. Obszary funkcjonalne są strukturami o silnym endogenicznym potencjale rozwojowym wymagającym jednak pokonania barier społecznych, organizacyjnych, granic administracyjnych, a przede wszystkim transportowych ograniczających zewnętrzne relacje obszaru. Jest to istotna wskazówka, że prowadzenie sprawnej polityki w obecnych ramach obszarów funkcjonalnych wymaga stworzenia właściwych podstaw prawnych. Lata dyskusji nad utworzeniem Obszarów Metropolitalnych i zebrane doświadczenia pozwalają na opracowanie ponadpartyjnej eksperckiej koncepcji ustawowej. Niezbędne jest utworzenie dla takich obszarów „Funduszy rozwojowych” powiązanych systemem wzajemnych kompensat strat i korzyści ze wspólnych programów i inwestycji. Pozwolą one na budowę międzygminnego zaufania i wyzwolą potencjał rozwojowy z korzyścią dla wszystkich jej mieszkańców, całego województwa i oczywiście dobrobytu narodowego.

Wskazane powyżej kryteria dotyczące poziomu centralnego i samorządowego muszą zostać spełnione. Brak ich spełnienia grozi pogłębieniem niesprawności władz publicznych. Polegać ona może na braku woli lub determinacji ze strony poszczególnych kategorii władz, w zakresie realizacji założonych celów systemu gospodarki przestrzennej. Problem ten będzie odczuwalny nawet w sytuacji, kiedy niesprawność władz publicznych wystąpi tylko u jednej z (wyodrębnianych powyżej) kategorii władz. W konsekwencji nawet deklaracja (również ujęta w akcie prawnym) realizacji określonych celów i wartości nie stanowi gwarancji faktycznego spełniania tych warunków.

Rozwój instytucji formalnych (tj. powierzenie im zadań do osiągnięcia celów polityki przestrzennej realizacji w ramach realnych kompetencji), tworzenie nowych oraz pośrednie wzmocnienie nieformalnych instytucji społecznych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym musi być powiązane z systemem wartości odnoszącym się do użytkowanej wspólnej przestrzeni, jak i planowanych działań wobec problemów i zdefiniowanych wyzwań w polityce przestrzennej. Jest to warunek konieczny do wdrażania przyjętej polityki przestrzennej państwa.

### 3.4. Instytucje badawcze w polityce przestrzennej państwa

Sfera zagospodarowania przestrzennego jest przedmiotem licznych badań prowadzonych w ramach uczelni akademickich i instytutów branżowych.

Diagnoza stanu badań i wiedzy na temat *Gospodarki Przestrzennej* jest jednak niejednoznaczna. Badania te nie mają charakteru zorientowanego na cele polityki przestrzennej państwa. W obecnym systemie finansowania badań akademickich są one badaniami oddolnymi, fragmentarycznymi, trudnymi do skoordynowania pod kątem aplikacyjnym dla polityki przestrzennej.

Istniejący naukowy potencjał akademicki oraz instytutów branżowych wymaga pilnego skoordynowania. Przede wszystkim stworzenia sieciowych mechanizmów koordynacji pod kątem badań aplikacyjnych na rzecz sprawnego gospodarowania przestrzenią. Szczególnie predestynowane do tego typu sieci są uczelnie wyższe kształcące na kierunkach związanych z szeroko rozumianą sferą gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni mogące zapewnić w długim okresie rozwój kultury przestrzeni i wysokiej kultury planistycznej. Niniejsze sieci badawcze powinny mieć często charakter interdyscyplinarny, dostosowany do konkretnych zagadnień badawczych. W związku z powyższym wśród uczestników sieci powinny się znaleźć (poza ww. podmiotami) również środowiska naukowe, które nie zajmują się bezpośrednio sprawami planowania i zagospodarowania przestrzennego, a których perspektywa pozwoli rozszerzyć zakres podejmowanych problemów.

Niezbędne jest nadanie placówkom naukowym prowadzącym badania na rzecz polityk publicznych dostępu do danych jednostkowych z obowiązkiem ich ochrony i włączenie do sieci GUS.

### 3.5. Instytucje monitorujące

GUS i jego regionalne oddziały pozwalają na ocenę zjawisk i ich predykcję w różnych skalach terytorialnych. Sprawa dotyczy nie tylko odpowiedniego zakresu danych jednostkowych na najniższym poziomie, które są agregowane w różnych skalach terytorialnych, ale także wielu danych „przestrzennych”, które są zbierane w systemie badań reprezentatywnych. Badania dla gospodarki przestrzennej powinny być prowadzone z poziomu istotności pozwalającego ocenić sytuację także na poziomie najmniejszych jednostek gminnych, a w dużych ośrodkach miejskich także w podziale na mniejsze jednostki funkcjonalne (osiedla, dzielnice). Wymaga to stworzenia określonego systemu prawnego nie tylko ze względu na ochronę danych jednostkowych, ale także konieczność stworzenia ram dla partycypacyjnych mechanizmów współfinansowania takiego monitoringu i reprezentatywnych badań. Ograniczy to koszt błędnych decyzji na poziomach regionalnych i lokalnych oraz pozwoli na prowadzenie badań na rzecz sprawnego gospodarowania przestrzenią.



## 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*<sup>7</sup>. 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*<sup>8</sup>.

**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;

---

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

<sup>8</sup> 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 najszerzej 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 terytorium<sup>9</sup>. 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).

---

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

## 5. KONTEKST MIĘDZYNARODOWY PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Istotnym wyzwaniem dla polskiej przestrzeni jest jej wkład w procesy rozwoju przestrzennego na poziomie suprakrajowym: makroregionalnym (np. Makroregion Morza Bałtyckiego czy Makroregion Karpacki), europejskim i globalnym. Innymi słowy, na ile cechy i sposób zagospodarowania polskiej przestrzeni pozwalają na realizację wartości i celów przyjmowanych dla tych skal przestrzennych przez społeczności międzynarodowe.

W wymiarze europejskim kluczowym dokumentem określającym kierunki rozwoju przestrzennego jest przyjęta w 2020 r. Europejska Agenda Terytorialna UE 2030. Ma ona służyć realizacji spójności terytorialnej rozumianej jako dbałość o rozwój społeczno-gospodarczy, dobry stan środowiska przyrodniczego, jakość krajobrazów, co składa się na jakość życia mieszkańców. Ta dbałość powinna dotyczyć wszystkich regionów i obszarów, gdyż zbyt duże nierówności uniemożliwiają całej Unii, państwom członkowskim, gminom i regionom urzeczywistnienie ich potencjału. Metodą osiągania tej spójności powinno być m.in. wykorzystanie kapitału terytorialnego, zarządzanie rozwojem zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości), dostrzeganie znaczenia synergicznych powiązań funkcjonalnych obszarów i miejsc o różnych potencjałach i charakterystykach rozwojowych.

Agenda Terytorialna UE 2030 stanowi wyraz przestrzenny kluczowych polityk UE, takich jak np. Zielony Ład (*Green Deal*) czy odbudowy Europy po pandemii COVID-19. W zakresie Zielonego Ładu Agenda wskazuje na możliwości wykorzystania transformacji energetycznej na rzecz rozwoju wszystkich obszarów także tych słabiej rozwiniętych. Odnośnie do odbudowy Agenda podkreśla rolę i znaczenie zwiększenia odporności gmin, obszarów funkcjonalnych regionów i krajów na negatywne i nieoczekiwane szoki zewnętrzne.

Agenda Terytorialna UE 2030 identyfikuje dwa nadrzędne cele zagospodarowania przestrzeni UE: Sprawiedliwa Europa i Zielona Europa. W ramach tych celów pojawiają się szczegółowe kierunki rozwoju. Pierwszy cel obejmuje:

- Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji, wzmacnianie drugoplanowych ośrodków wzrostu i zmniejszanie nierówności między ludźmi i między obszarami poprzez współpracę w ramach policentrycznych sieci miast, obszarów metropolitalnych i regionów.
- Wspieranie rozwoju w ramach obszarów funkcjonalnych, w tym współpraca i tworzenie sieci kontaktów w obrębie miast, a także pomiędzy miastami a otaczającymi je obszarami.

- Integrację ponad granicami krajów poprzez współpracę transgraniczną w obszarach morskich i lądowych.

Drugi cel wymaga:

- Dobrze funkcjonujących ekosystemów, neutralnych dla klimatu i odpornych na zmiany klimatyczne miast i regionów, wykorzystanie dziedzictwa kulturowego i zasobów przyrodniczych dla rozwoju w różnych skalach przestrzennych.
- Tworzenia gospodarek obiegu zamkniętego, zwiększania samowystarczalności i siły społeczności lokalnych.
- Wspieranie łączności cyfrowej i powiązań komunikacyjnych i transportowych między obszarami Europy (w tym transportu intermodalnego, lokalnych spełniających wymogi ekologiczne sieci transportowych).

Na podstawie tego dokumentu można zidentyfikować następujące cechy polskiej przestrzeni, które powinny wspierać integrację europejską: policentryczny charakter struktury osadniczej, harmonijne wiązanie zagospodarowania w różnych skalach przestrzennych ze szczególnym uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych i przygranicznych, w tym powiązań sieciowych, odporność na zmiany klimatyczne, szoki makroekonomiczne i demograficzne, wspieranie gospodarki obiegu zamkniętego i samowystarczalności miejsc, regionów i obszarów funkcjonalnych, budowanie i wzmacnianie kapitału terytorialnego dostosowanego do specyfiki miejsca, powiązania komunikacyjne (e-powiązania) i transportowe dostosowane do potrzeb transformacji klimatycznej i wspomnianej specyfiki miejsc, regionów czy obszarów funkcjonalnych. Cel Zielonej Europy wymaga także refleksji odnośnie do przestrzennych aspektów polityki energetycznej (energia z obszarów morskich, energia ze źródeł zdecentralizowanych, sieci przesyłowe).

Agendy Terytorialnej UE 2030 nie powinno się czytać w oderwaniu od drugiego ważnego dokumentu przestrzennego UE, tj. Agendy Miejskiej UE. Obszary priorytetowe (zakres tematyczny) obu dokumentów są zbliżone, ale to Agenda Miejska propaguje istotne przesłanie o znaczeniu miast dla rozwoju społeczno-gospodarczego UE, stanu środowiska naturalnego i jakości życia obywateli. Dlatego polska przestrzeń powinna sprzyjać powiązaniom między obszarami metropolitalnymi (które cechuje wysoka produktywność ekonomiczna ze względu na korzyści aglomeracji) i tworzeniu się funkcjonalnych obszarów metropolitalnych realizujących konkretne zadania polityki przestrzennej, jak np. dostęp do usług pożytku publicznego, czy mitygacja zmian klimatycznych (zużycie energii, emisja gazów cieplarnianych). Obszary metropolitalne powinny zostać usankcjonowane jako istotny podmiot zarządzania rozwojem polskiej przestrzeni.

Całego obszaru Polski, na poziomie makroregionalnym, dotyczy dokument Regionu Morza Bałtyckiego. Przygotowywana obecnie aktualizacja Długookresowej Perspektywy/Koncepcji Rozwoju Przestrzennego Regionu Bałtyckiego do 2040 podkreśla, że przestrzeń ma wymiar rzadkiego i cennego dobra publicznego, które powinno być przekazywane we właściwym stanie przyszłym pokoleniom. Specyfikę tego dokumentu stanowi nacisk na rolę i znaczenie przestrzeni morskiej, głównie w wymiarze ekologicznym. Ponadto koncepcja wskazuje na znaczenie różnorodności miejsc i sprawiedliwość przestrzenną, sieciovą współpracę jednostek osadniczych (w tym

żywołność miast i obszarów metropolitalnych), znaczenie powiązań fizycznych i internetowych między ludźmi ich wiedzą, ośrodkami produkcji, a także częściami składowymi ekosystemów, bezpieczne, zdecentralizowane i dobrze połączone w całym regionie systemy produkcji energii, odporność ekosystemów, wysoki poziom różnorodności biologicznej, a także skoordynowane systemy planowania przestrzennego i morskiego w różnych skalach przestrzennych.

Z powołanego dokumentu wynikają podobne, jak na poziomie UE cechy polskiej przestrzeni, które powinny wspierać integrację bałtycką. Dodatkowo można jednak wskazać na takie elementy, jak zdecentralizowana produkcja energii, tworzenie bałtyckiego systemu energetycznego, czy znaczenie polityki przestrzennej i potrzeba jej harmonizacji w wymiarze morze – ląd, ale także w układach wertykalnych. To oznacza, że w integracji bałtyckiej ma znaczenie nie tylko jakość polskiej przestrzeni i jej zagospodarowania, ale także jakość i spójność polityki przestrzennej. Ponadto dokument ten wskazuje ciekawe rozwiązania w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. Postuluje np. *smart shrinking*, czyli inteligentne sterowanie procesami depopulacji, wzmacnianie pierwiastka ludzkiego w rozwoju przestrzennym małych miast, potrzebę zachowania powiązań między cennymi ekologicznie obszarami morskimi i lądowymi w wymiarze całego regionu Bałtyckiego.

Dla Makroregionu Karpackiego nie powstał na tym etapie dokument o podobnej randze. Jednak Makroregion Karpat zyskał na znaczeniu ze względu na imperatywy integracji Ukrainy z przestrzenią UE. W tym zakresie należy więc antycypować pewne wyzwania, dotyczące w szczególności powiązań transportowych, przestrzennych kwestii bezpieczeństwa, zdolności przestrzeni polskiej do zapewnienia usług humanitarnych (np. eksportu energii).

Należy również zauważyć, że kontekst międzynarodowy wnoszą też wspólne opracowania w zakresie planowania przestrzennego przygotowane we współpracy z państwami sąsiadującymi. Takie dokumenty powstały dla obszarów transgranicznych z Niemcami (2016) i Czechami (2006). Obszarowo obejmują swoimi analizami znaczne przestrzenie po obu stronach granicy i zawierają istotne propozycje w zakresie koordynacji planowania przestrzennego, które powinny być wzięte pod uwagę.

Kontekst międzynarodowy ma również wymiar globalny. Na tym poziomie brakuje dokumentów *stricte* przestrzennych, jakkolwiek podejmowane współcześnie działania globalne rodzą istotne wyzwania dla zagospodarowania polskiej przestrzeni. W tym kontekście należałoby wymienić Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 przyjętą przez ONZ w 2015 r. Sformułowano w niej 17 celów zrównoważonego rozwoju. Wiele z nich ma odniesienia przestrzenne. W tym miejscu należy przywołać najważniejsze z nich: bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważone rolnictwo, zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do wody oraz do stabilnych, zrównoważonych i nowoczesnych źródeł energii, trwałość infrastruktury i jej odporność na skutki katastrof, zmniejszanie nierówności rozwojowych między krajami i w obrębie poszczególnych krajów, bezpieczne, zrównoważone, odporne na skutki klęsk żywiołowych miasta i osiedla ludzkie, zahamowanie zmian klimatycznych i przeciwdziałanie ich skutkom, ochrona oceanów i mórz oraz lądowych ekosystemów, przeciwdziałanie pustynnieniu, powstrzymanie degradacji gleby oraz straty różnorodności biologicznej.

Z Agendy można wnioskować o potrzebie zapewnienia polskiej przestrzeni wysokich walorów ekologicznych, a zarazem racjonalnego i nastawionego na długofalowe efekty gospodarowania jej zasobami (np. wodą, zasobami energetycznymi). Charakterystyczne dla tego dokumentu jest podkreślanie wagi bezpieczeństwa, co ponownie wskazuje na znaczenie odporności jako paradygmatu rozwoju przestrzennego w wymiarze długookresowym.

## 6. WYZWANIA STRATEGICZNE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO KRAJU W PERSPEKTYWIE ROKU 2050

### 6.1. Wyzwanie geopolityczne

Według panującego stereotypu pozycja geopolityczna Polski postrzegana była i jest przez pryzmat położenia pomiędzy dwoma silnymi organizmami państwowymi Europy – Niemcami i Rosją – w czym dopatrywano się licznych zagrożeń. Od dwudziestu pięciu lat Polska jest członkiem Paktu Północnoatlantyckiego, od kilkunastu – Unii Europejskiej, zaś Niemcy stały się ważnym sojusznikiem oraz głównym partnerem gospodarczym. Nie oznacza to jednak, że pozycja geopolityczna Polski jest komfortowa, a jej położenie w turbulentnym otoczeniu geopolitycznym może stać się źródłem wielu wyzwań w perspektywie najbliższych 30 lat. Jeszcze w 20-leciu międzywojennym sformułowano kluczowe koncepcje pozycji geopolitycznej Polski: kontrastowości, przejściowości (bufora), tranzytowości i pomostowości (zwormikowości). Wciąż pozostają one w dużej mierze aktualne, przede wszystkim w zakresie potencjalnych niekorzystnych konsekwencji dla terytorialnego wymiaru rozwoju kraju w przypadku niewłaściwie prowadzonej polityki rozwojowej, nieuwzględniającej przestrzennego wymiaru wyzwań geopolitycznych. Uwarunkowania geopolityczne z jednej strony wpływają na kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej państwa, z drugiej strony – struktura funkcjonalno-przestrzenna państwa pozwala na odpowiednie kształtowanie jego pozycji geopolitycznej (przynajmniej w najbliższym otoczeniu zewnętrznym). Potencjalne zagrożenia dla struktury funkcjonalno-przestrzennej związane są z możliwą dezintegracją przestrzenną (model kontrastowości) lub peryferyzacją w ramach UE (model przejściowości i tranzytowości).

Pierwsza grupa wyzwań o charakterze geopolitycznym związana jest z procesami pogłębiania integracji europejskiej oraz potencjalnej ewolucji pozycji Polski w UE. Przestrzeń Polski charakteryzuje się coraz większym stopniem zintegrowania z obszarem rdzeniowym UE. Wciąż realne jest jednak ryzyko integracji tzw. dwóch lub wielu



prędkości, mogącej ograniczyć pozytywne efekty integracji europejskiej i doprowadzić do marginalizacji politycznej oraz peryferyzacji społeczno-gospodarczej Polski w ramach UE.

Druga grupa wyzwań związana jest z procesami poszerzania integracji europejskiej. O ile wpływ potencjalnego przyjęcia do UE państw bałkańskich na strukturę funkcjonalno-przestrzenną Polski będzie miał ograniczony charakter, o tyle rozszerzenie UE o Ukrainę i Mołdawię będzie silnie oddziaływać na rozwój kraju w wymiarze terytorialnym, sprzyjając dalszemu dynamicznemu wzrostowi przepływów przez granicę polsko-ukraińską. Nie można również wykluczyć procesu odwrotnego, tj. wystąpienia z UE któregoś z państw członkowskich na wzór brexitu, co mogłoby doprowadzić do dekompozycji Wspólnego Rynku.

Trzecia grupa wyzwań wiąże się z dynamicznymi procesami zachodzącymi w Europie Wschodniej. W 2014 r. powstała Euroazjatycka Unia Gospodarcza stanowiąca projekt konkurencyjny wobec Unii Europejskiej, mający na celu reintegrację przestrzeni proradzieckiej pod auspicjami Federacji Rosyjskiej. Relacje UE i Rosji pozostają od kilkunastu lat napięte, a zajęcie Krymu, wybuch konfliktu w Donbasie w 2014 r. oraz pełnoskalowa agresja militarna Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r. stanowią obecnie największe wyzwania na płaszczyźnie bezpieczeństwa, generując również wiele dodatkowych implikacji, m.in. w sferze energetycznej i transportowej. Wydarzenia te wskazują na to, że należy porzucić nadzieję na okcydentalizację Rosji i jej wolę współpracy. Ewentualne sukcesy militarne Federacji Rosyjskiej mogą zaś doprowadzić do dezintegracji, osłabienia struktur państwowych oraz długotrwałego kryzysu gospodarczego na Ukrainie, stając się zachętą do podobnych interwencji w Kazachstanie, Gruzji lub Mołdawii. Jednocześnie źródłem wyzwań pozostaje sama granica Polski z Rosją i Białorusią oraz jej dalsza ewolucja w kierunku tzw. granicy wrogiej, wzmacniająca funkcję bariery dla rozwoju obszarów przygranicznych w Polsce Wschodniej.

Rosja była również przez wiele lat postrzegana przez pryzmat uzależnienia energetycznego Polski. Wyzwaniem staje się dalsza dywersyfikacja źródeł dostaw surowców, rozbudowa infrastruktury energetycznej, a także planowane stopniowe odchodzenie od paliw kopalnych, wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz ewentualna budowa elektrowni atomowej, które będą wpływały na spadek znaczenia tego czynnika.

Wyzwania o charakterze geopolitycznym nie odnoszą się jedynie do wymiaru europejskiego, ale też pozycji Polski i Europy na świecie. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie rosnące znaczenie polityczne i gospodarcze Chin. Potencjalnym wyzwaniem może stać się intensyfikacja działań wpisujących się w dość niedookreśloną koncepcję Pasa i Drogi, która jednak już obecnie ma istotny wpływ na kształtowanie się przepływów towarowych w Polsce. Położenie geograficzne Polski na trasie najkrótszego i najszybszego szlaku łączącego Chiny i państwa EU (tzw. *New Eurasian Land Bridge*) wskazuje na jej kluczowe znaczenie w realizacji tego projektu. Może to stać się źródłem potencjalnych korzyści lub też ugruntować tranzytową rolę Polski.

Wyzwaniem o charakterze globalnym staje się też dalsza ewolucja procesów globalizacji. Istnieje szansa, że w popandemicznym świecie poszczególne gospodarki

obiorą kurs na skrócenie łańcuchów dostaw, a intensyfikacji ulegnie integracja gospodarcza w wymiarze regionalnym. Może to stać się impulsem do dalszej (re)industrializacji dobrze skomunikowanych z rdzeniem Europy miast i regionów Polski.

## 6.2. Wyzwanie klimatyczne, w tym gospodarka o obiegu zamkniętym, gospodarka wodna

Gospodarowanie przestrzenią w perspektywie 2050 r. musi sprostać wyzwaniom środowiskowym i klimatycznym, w obliczu których znajduje się obecnie Polska. W perspektywie najbliższych 30 lat, najpilniejsze jest przystosowanie przestrzeni kraju, w tym przestrzeni miast, do spodziewanych skutków zmiany klimatu (adaptacja) oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (mitygacja). Wyzwanie to jest w znacznym stopniu powiązane z wyzwaniami, które identyfikowane były już wcześniej, m.in. w ramach KZPK 2030 (2011), a także jako podstawa Polityki ekologicznej państwa 2030 (2019) oraz Unijnej strategii na rzecz różnorodności biologicznej 2030 (2020).

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy następujące wyzwania środowiskowe związane ze sferą przestrzenną:

- Zachowanie różnorodności biologicznej i spójności ekologicznej kraju, które będzie wymagało utrzymania sieci obszarów chronionych powiązanych przestrzennie i funkcjonalnie. To wyzwanie wiąże się z: koniecznością audytu istniejącej sieci obszarów chronionych z punktu widzenia jej aktualnego i prognozowanego znaczenia dla ochrony różnorodności biologicznej i spójności ekologicznej, a także pełnionych przez nie funkcji społecznych (rekreacja, ochrona dziedzictwa kulturowego) oraz stałym monitorowaniem stanu różnorodności biologicznej i identyfikacją obszarów cennych dla jej zachowania, a jeszcze nieobjętych ochroną.
- Ochronę krajobrazu jako dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego kraju oraz przeciwdziałanie utracie tradycyjnych krajobrazów rolniczych (stanowiących siedlisko wielu gatunków oraz stwarzających warunki do produkcji rolniczej). Wyzwanie to zakłada wykorzystanie wyników audytu krajobrazowego na potrzeby planowania przestrzennego (na każdym poziomie planowania).
- Ochronę gleb, jako zasobu nieodnawialnego o kluczowym znaczeniu dla działalności człowieka (rolnictwo) i przetrwania ekosystemów, a także jako rezerwuaru węgla (drugiego po oceanach). Wyzwanie to zakłada kontrolowanie i ograniczanie zjawiska *urban sprawl* nie tylko w przypadku miast dużych, ale również średnich i małych.
- Zwiększenie powierzchni, poprawa jakości i odporności lasów, dzięki pełnemu wdrożeniu zrównoważonej gospodarki leśnej (funkcje przyrodnicze, społeczne i gospodarcze). Należy podkreślić, że jest to także wyzwanie związane z mitygacją, ponieważ lasy mają kluczowe znaczenie w minimalizowaniu zmiany klimatu przez akumulację węgla organicznego w biomasie.
- Tworzenie warunków przestrzennych do zachowania i zwiększania zasobów wód oraz poprawy ich jakości. Wyzwanie to obejmuje integrowanie planów zarządza-

nia wodami z dokumentami planowania przestrzennego; odbudowę ekosystemów słodkowodnych i przywrócenie naturalnych funkcji rzek oraz zapewnienie (w tym przywracanie) odpowiedniej długości rzek o swobodnym przepływie oraz zapewnienie odpowiedniej ochrony i gospodarowania na obszarach dolin rzecznych i na terenach podmokłych.

- Przystosowanie do zmiany klimatu/adaptacja, szczególnie obszarów miejskich i podmiejskich poprzez wprowadzanie rozwiązań z zakresu błękitno-zielonej infrastruktury<sup>10</sup>, w tym rozwiązań opartych na naturze (NBS) służących retencjonowaniu wód opadowych, wprowadzanie rozwiązań opartych na modelu miasta-gąbki.
- Zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych (szczególnie w zakresie ochrony przed powodzią i suszą) poprzez pełne wdrożenie gospodarki wodą w układzie zlewowym oraz zdecentralizowane zarządzanie spływem wód opadowych, oparte na podejściu „źródło – ścieżka – odbiornik”.
- Wykorzystanie idei gospodarki o obiegu zamkniętym w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią, w tym recykling przestrzeni (w powiązaniu z procesami rewitalizacji); wdrożenie koncepcji metabolizmu miejskiego do planowania przestrzeni oraz wdrożenie koncepcji miasta zwartej jako idei zapewniających minimalizację niekorzystnego wpływu obszarów zurbanizowanych na klimat.

### 6.3. Wyzwanie demograficzno-osadnicze

W perspektywie najbliższych trzech dekad z dużym prawdopodobieństwem należy spodziewać się w Polsce kontynuacji obserwowanych procesów demograficznych i osadniczych, tj.:

- Depopulacji tradycyjnych obszarów peryferyjnych (środkowa, wschodnia i północna część kraju, Sudety), a także relatywnie dużej liczby miast (zwłaszcza na wschodzie kraju). W przypadku wsi procesy te mają charakter „długiego trwania” i szczególnie na wschód od linii Wisły wynikają z tzw. opóźnienia urbanizacyjnego.
- Koncentracji ludności w najbardziej atrakcyjnych dla migrantów aglomeracjach: warszawskiej, krakowskiej, poznańskiej, trójmiejskiej i wrocławskiej (tzw. wielka piątka) oraz niektórych mniejszych miast, przy czym już wystąpią oznaki osłabienia tego procesu wskutek kurczenia się zlewni migracyjnych.
- Wewnętrznej dekoncentracji aglomeracji i generalnie tendencji do rozpraszania osadnictwa wokół miast wszystkich kategorii osadniczych (nawet tych najmniejszych) oraz w strefach turystycznych, co wynika z narosłych problemów prawno-regulacyjnych (kryzys planowania przestrzennego, olbrzymie „odrolnienia” wokół miast, wzdłuż korytarzy transportowych oraz w strefach turystycznych, skut-

---

<sup>10</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zielona Infrastruktura (ZI) – zwiększanie naturalnego kapitału Europy*, Komisja Europejska, Bruksela 6. 05. 2013, COM (2013) 249 final.

kujące silną nadpodażą gruntów budowlanych i chaosem przestrzennym, generującym olbrzymie koszty środowiskowe, społeczne i ekonomiczne).

Omawiane procesy pozostaną silnie zróżnicowane terytorialnie i będą zależą od poziomu migracji (odpływu i napływu) oraz ruchu naturalnego (urodzeń i zgonów). W pierwszym przypadku poziom migracji będzie wypadkową czynników wypychających i przyciągających, w tym zwłaszcza atrakcyjności rynków pracy w największych aglomeracjach, ze zmniejszającą się podażą zasobów pracy (tzw. luka podażowa szacowana jest na 2-7 mln pracowników w perspektywie 2050 r.). Prowadzić to będzie do pogłębiania się konkurencji na rynku pracy między miastami. W drugim przypadku nie należy spodziewać się silniejszego wzrostu dzietności, a jeśli nastąpi, to nie osiągnie poziomu tzw. prostej zastępowalności pokoleń (ponad dwoje dzieci przypadające na jedną kobietę w wieku rozrodczym).

Postępować będzie starzenie się populacji ze wszystkimi tego konsekwencjami społeczno-ekonomicznymi, w tym zwłaszcza rosnącym zapotrzebowaniem na usługi publiczne (zdrowotne, socjalne, opiekuńcze itp.) i spadającym na usługi edukacyjne dla najmłodszego pokolenia. Przybędzie obszarów o niekorzystnej strukturze demograficznej, tj. charakteryzujących się rosnącym obciążeniem demograficznym. Dotychczas to wschodnia Polska (zwłaszcza Podlasie na południowy wschód od Białegostoku) i centrum kraju (Łódzkie) charakteryzowały się największym odsetkiem ludności w wieku poprodukcyjnym. Zostanie to utrzymane, a na skutek falowania niżów i wyżów demograficznych w najbliższych 2-3 dekadach najszybciej starzeć się będą obszary tzw. Ziemi Zachodnich i Północnych. Również w obecnie względnie młodych strefach podmiejskich przyspieszy proces starzenia się ludności, przede wszystkim z powodu wyczerpywania się zasobów migracyjnych w rdzeniach miejskich. W centrach dużych i średnich miast należy spodziewać się utrzymania lub pogłębienia zjawiska „senioryzacji”. W całym kraju znacznie wzrośnie odsetek osób w grupie tzw. późnej starości (80 i więcej lat – tzw. podwójne starzenie się populacji).

Głębokie zmiany demograficzne prowadzić będą do różnicowania się systemu osadniczego. Policentryczny charakter systemu miast zostanie utrzymany na najwyższych szczeblach (tzw. wielka piątka – Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław), przy dalszym osłabianiu się konurbacji katowickiej i Łodzi (w tym pierwszym przypadku większość miast czeka spadek liczby ludności o ponad 30% w stosunku do lat 80. i 90. ubiegłego wieku, niekiedy nawet o połowę). Większe trudności mogą przeżywać miasta średnie, zwłaszcza w kategorii 50-150 tys. mieszkańców (w tym byłe wojewódzkie w latach 1975-1998 i na wschodzie kraju). Na wsi wystąpi zjawisko zaniku najmniejszych wsi. Niska gęstość zaludnienia spowoduje wzrost kosztów obsługi, w tym możliwości zapewnienia standardów usług publicznych, szczególnie na północy i północnym wschodzie kraju (duża liczba małych wsi wymagająca zwiększonych nakładów np. na transport publiczny). Największym wyzwaniem dla wiejskiej sieci osadniczej staje się jej reorganizacja, dostosowująca zagospodarowanie infrastrukturalne do zmniejszającej się liczby ludności, w tym stwarzanie zachęt do koncentracji zabudowy.

Słabość średniego szczebla systemu miejskiego, w tym trwanie funkcji społeczno-gospodarczych i „wypadanie” z dotychczasowej pozycji hierarchicznej stwarza pole do dyskusji nad optymalizacją systemu administracyjno-terytorialnego kraju. Wiąże się to

z pytaniami, czy część miast wojewódzkich i powiatowych będzie zdolna ekonomicznie i instytucjonalnie pełnić swoje dotychczasowe funkcje (administracja, usługi publiczne i komercyjne, centra biznesowo-handlowe) i czy będzie na tyle prężna ekonomicznie i technologicznie (rynek pracy, dochody, innowacyjność, zatrzymywanie kapitału), aby sprostać narastającej konkurencji z innymi miastami (w tym przez ośrodki zagraniczne). W tym kontekście z pewnością reorganizacji wymagać będzie sieć placówek publiczno-usługowych. Potrzebna jest dyskusja nad optymalizacją (spór między efektywnością i konkurencyjnością a racjonalnością i sprawiedliwością) przepływów finansowych, w tym redystrybucji środków publicznych w różnych układach hierarchiczno-terytorialnych (gmina – powiat – województwo, stolica kraju – stolica regionu, miasto – wieś, centrum – peryferie itd.). Bardziej złożonym problemem ekonomicznym są kluczowe dla inwestycji, a tym samym rozwoju miast i regionów oraz zapewnienia dobrobytu dla mieszkańców przepływy środków komercyjnych, mające często charakter drenażu (z mniejszych do większych miast, z kraju za granicę).

Szczególnym i wciąż słabo rozpoznany zagadnieniem jest wpływ imigracji ukraińskiej na struktury demograficzne i osadnicze. Liczona w mln osób dotychczasowa skala napływu sugeruje, że może się to przyczynić do wyhamowania spadku ogólnej liczby ludności kraju, jak też (do pewnego momentu) starzenia się populacji. Najpoważniejszym wyzwaniem wydają się szanse skierowania strumieni ludności, zwłaszcza uchodźczej imigracji powojennej, a w pewnym stopniu ekonomicznej przedwojennej, do większych miast średnich (50-150 tys.). Istnieje ryzyko silniejszej ukraińskiej dużej miast (zwłaszcza Wrocław i Kraków, a także w mniejszym stopniu Łódź, Warszawa, Poznań, Lublin), co może przyczynić się do niekorzystnych zjawisk powszechnie obserwowanych w krajach zachodnich (polaryzacja społeczna, gettoizacja). W takim przypadku wyzwaniem pozostaje integracja i asymilacja populacji ukraińskiej (w tym ludności pochodzenia polskiego).

Wobec szybko zachodzących zmian demograficzno-osadniczych, niezbędny jest monitoring tych procesów. Badania i tym samym wnioski dla polityki przestrzennej są dotychczas utrudnione ze względu na słabości statystyki publicznej dotyczące pomiaru migracji (problem zameldowań i braku rejestracji faktycznych migrantów). Przykładowo Warszawa w granicach administracyjnych liczy z pewnością ponad 2 mln stałych mieszkańców, na co wskazują badania telemetryczne (według tzw. rejestracji bieżącej – stan ludności wynosi 1,8 mln). Jednocześnie skala depopulacji wsi jest znacznie większa (o ok. 10-20%).

W kraju nie nastąpiła też poważniejsza dyskusja publiczna, jakie zagospodarowanie przestrzenne i jakie formy urbanistyczne osiedli ludzkich będą w przyszłości najwłaściwsze w związku ze zmianami klimatycznymi i ryzykiem zagrożeń epidemiologicznych. Ma to szczególne znaczenie wobec rosnącej populacji o słabszej odporności zdrowotnej na tego typu zagrożenia.

W skali globalnej Polska i cała Europa Środkowo-Wschodnia pozostanie największym „zapadliskiem demograficznym” z perspektywą zmniejszenia się liczby ludności nawet o kilkanaście procent do 2050 r., przy silnym (kilkadziesiąt procent) wzroście liczby ludności w Afryce, Ameryce Południowej i Azji Południowej. Jeśli niestabilność geopolityczna związana z aktualną agresją Rosji na Ukrainę utrzyma się dłużej, skala

depopulacji może być jeszcze głębsza. Może to skutkować niepokojami związanymi np. z migracjami międzynarodowymi, kryzysami energetycznymi, zapotrzebowaniem na żywność, pogarszaniem się jakości życia wskutek rosnącego obciążenia demograficznego itp. Z drugiej strony nie wiadomo, czy i jak postęp technologiczny na świecie (automatyzacja, robotyzacja, nowe wynalazki, rozwój medycyny, komunikacji, transportu itp.) wpłynie na poprawę losu społeczeństw.

## 6.4. Wyzwanie rewolucji cyfrowej (digitalizacji)

Obecnie obserwujemy zmiany w funkcjonowaniu społeczeństw związane z rozwojem Internetu i powiązanych z nim technologii cyfrowych. Są to zmiany na tyle fundamentalne, że już obecnie można stwierdzić, że nastąpiła istotna transformacja procesów zachodzących w przestrzeni. W perspektywie najbliższych kilkudziesięciu lat należy spodziewać się jeszcze większego nasycenia otoczenia, środowiska codziennego funkcjonowania, technologiami cyfrowymi – powszechnej cyfryzacji. Na wstępie należy zaznaczyć, że wszystkie ważne przełomy, zmiany (rewolucje) technologiczne, wykraczają daleko poza wymiar związany z technologiami. Zmiany te wpływają na sposób funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki, relacji pomiędzy obiektami czy zdarzeniami w przestrzeni. Tak samo w przypadku cyfryzacji należy wskazać na czekające nas wyzwania dotyczące różnorodnych sfer funkcjonowania państwa.

Można wyróżnić trzy wyzwania/grupy wyzwań odnoszące się do procesów o charakterze przestrzennym:

1. Kwestie środowiskowe – postępująca cyfryzacja wiązać się będzie z koniecznością zapewnienia dostępu do zasobów umożliwiających produkcję urządzeń lub też dostęp do nich. Z drugiej strony kwestią kluczową będzie zapewnienie możliwości korzystania z urządzeń, zdigitalizowanych zasobów (np. danych). W tym przypadku istotna jest stabilność energetyczna, tani i powszechny dostęp do energii energetycznej.
2. Osadnictwo – należy spodziewać się zmian w kierunkach migracji, jak również prawdopodobnych zmian znaczenia jednostek osadniczych. Upowszechnienie się pracy/edukacji zdalnej, możliwości lepszego funkcjonowania poza dużymi miastami (np. dostęp do usług cyfrowych) może wzmocnić rolę miast małych, średnich oraz części obszarów wiejskich.
3. Infrastruktura – istotne będzie zapewnienie równomiernego (w zakresie przestrzeni, jak i grup społecznych) dostępu do infrastruktury cyfrowej. Ciągła ewolucja rozwiązań cyfrowych to jednoczesny wzrost wymagań względem stosowania najlepszej, najnowocześniejszej infrastruktury. Jest to zagadnienie wiążące się z dużą kosztocłonnością – należy bowiem spodziewać się konieczności permanentnej modernizacji (np. poprawa parametrów łącza *etc.*). Paradoksalnie pomimo przenoszenia ciężaru funkcjonowania w wielu sferach do przestrzeni cyfrowej będzie wzrastać presja na przestrzeń fizyczną (m.in. infrastruktura do przesyłania danych, centra danych).

## 6.5. Wyzwania polaryzacji przestrzennej

Istnienie różnic w przestrzeni należy uznać za konstytutywną jest cechą. Z jednej strony różnorodność ta stanowi ogromną zaletę w związku z wielością charakterystyk i cech specyficznych (np. fizjografia terenu, klimat, cechy społeczne i kulturowe mieszkańców) oraz możliwości i kierunków rozwojowych (np. w związku z pełnieniem specyficznych funkcji). Jednak z drugiej strony różnorodność ta od zawsze decydowała o dynamice przepływów, gdyż zazwyczaj ludność (a tym samym i gospodarka) migrowała z terenów mniej urodzajnych na obszary bardziej urodzajne – innymi słowy z obszarów dających mniejsze do dających większe możliwości rozwojowe. W momencie, gdy naturalnie zachodzące procesy przyjmują ponadprzeciętne zróżnicowania mamy do czynienia z polaryzacją przestrzenną. W tej części raportu w sposób roboczy przyjęto, że dokument strategiczny na poziomie kraju powinien pełnić funkcje regulacyjne (korygujące) względem zasad wolnorynkowych i w sposób szczególnie akcentować wartości społecznie (obywatelsko) wytwarzane. Wyzwanie kształtującej się polaryzacji i nierówności na poziomie regionalnym jest doskonale znane i szeroko zbadane – wystarczy wspomnieć takie koncepcje, jak *spatial justice*, *geography of discontent*, *left behind places* czy *lagging regions*. Stanowi to także przedmiot szczególnego wsparcia ze środków publicznych w postaci polityki spójności.

Jednak stawia się tezę, że w perspektywie najbliższych dekad znacznie większe wyzwanie w polityce regionalnej i rozwojowej kraju (oraz Europy) stanowić będzie polaryzacja lokalna niż regionalna. Należy podkreślić, że wskazywanie wyzwań powinno być etapem odważnych, dalekosiężnych spojrzeń. Dokument strategiczny dotyczy długookresowej strategii rozwoju kraju, przez co uwarunkowania, które są w nim zawarte nie odpowiadają na bieżącą politykę i problemy rozwojowe kraju, a dotyczą jego przyszłości. Niemniej powinny w pełnym zakresie być umocowane w aktualnym stanie wiedzy i rzeczy. Dlatego wskazuje się, że wyzwania polaryzacji przestrzennej będą przejawiać się w następujących procesach:

- polaryzacji osadniczej – najprawdopodobniej nastąpi wzrost ludnościowy wsi pełniących funkcje centralne w układach lokalnych i zanik wsi najmniejszych;
- polaryzacji społecznej – bardzo różnorodny przebieg procesów starzenia się, edukacji, przedsiębiorczości w zależności od wielkości, funkcji i lokalizacji poszczególnych miejscowości;
- polaryzacji komunikacyjnej – kształtowanie się skrajnych różnic w różnych wymiarach związanych z dostępnością do usług pożytku publicznego (obecność, przystępność, czasowość i akceptowalność), w tym także e-usług;
- polaryzacji gospodarczej – w jednym wymiarze kształtowanie się dwóch typów rolnictwa (pełniącego świadczenia ekosystemowe i towarowego) oraz w drugim z postrzeganiem rolnictwa jako funkcji „obcej” na wsi.

Nie wartościując oraz nie priorytetyzując w tym momencie wskazanych przesłańek, należy wyraźnie podkreślić holistyczność systemów, jakie są powiązane ze wskazanym wyzwaniem. Na podstawie zaakceptowanych wartości trzeba będzie wskazać, które z zachodzących i projektowanych procesów są nieodwracalne i nie muszą być przed-

miotem szczególnych działań, a wobec których podejmowane działania mają możliwość skutecznego oddziaływania i zmiany trajektorii trendów. Mnogość perspektyw i mnogość interesariuszy w tym zakresie jest wręcz nieograniczona, zatem odpowiednio zdefiniowane „wartości przestrzeni”, która jest podmiotem dokumentu wizyjnego, jest działaniem fundamentalnym.

## 6.6. Wyzwania ekonomiczne, kryzysy, załamanie modelu opartego na globalizacji

Zmienność i nieprzewidywalność procesów gospodarczych oraz dynamiczne zmiany struktury gospodarczej wywołane m.in. przez pandemię COVID-19, konflikt zbrojny na Ukrainie, załamanie łańcuchów dostaw, kryzysy migracyjne istotnie determinować będą zachowania przestrzenne aktorów gospodarczych i procesy zagospodarowania przestrzeni. Zmiany te nie tylko tworzą nowy model przepływów produktów i wiedzy opartej na globalizacji (w stronę geopolitycznej regionalizacji w domykaniu łańcuchów dostaw), ale także wyznaczają nowe kierunki zagospodarowania i funkcjonowania w przestrzeni. Wzrastająca niestabilność procesów geopolitycznych, gospodarczych, klimatycznych, pandemicznych tworzy nowe wyzwania dla budowania odporności i zdolności reagowania krajowej gospodarki na wstrząsy w zdecentralizowanych układach funkcjonalno-przestrzennych.

Narastające zmiany klimatu wymuszają konieczność transformacji gospodarczej w kierunku neutralności klimatycznej. Aby sprostać tym wyzwaniom konieczne jest budowanie cyrkularnej gospodarki, reorientacja na tworzenie i wdrażanie ekoinnowacji oraz dokonanie głębokiej transformacji energetycznej. W sposób przyspieszony będzie następowała zmiana modelu wytwarzania energii w stronę energii odnawialnej i produkowanej w systemach rozproszonych.

Pod wpływem wyzwań klimatycznych zmienia się także model rolnictwa i produkcji żywności w stronę skracania łańcuchów dostaw i niskiej emisyjności. Silnie będzie się rozwijała agrokultura miejska pełniąca nie tylko funkcje żywnościowe, ale także społeczno-środowiskowe. Konieczność rozwoju miejskich systemów produkcji biologicznej jest m.in. konsekwencją suburbanizacji i nadmiernego poszerzania granic miast i staje się wyzwaniem dla zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego dużych obszarów miejskich.

Przyspiesza transformacja cyfrowa i wzrasta znaczenie wiedzy, kreatywności i innowacyjności w budowaniu trwałej przewagi konkurencyjnej miast i regionów. Sukces gospodarczy układów terytorialnych w dużej mierze zależy od intensywności procesów tworzenia, dyfuzji i absorpcji procesów innowacji. Terytorialnie zorganizowane środowiska produkcji i tworzenia innowacji wciąż pozostają słabo rozwiniętym ogniwem struktury gospodarczej.

Dynamizacja procesów gospodarczych w dużej mierze będzie zależała od zdolności budowania nowych, terytorialnych wartości, w tym tworzenia i wykorzystania skumu-



lowanego kapitału terytorialnego oraz uruchamiania mechanizmów synergicznych na rzecz budowania terytorialnych specjalizacji.

Świat przyszłości będzie erą miast. Nie jest to zwykły truizm. Era miast wymaga jednak zmierzenia się z wieloma wyzwaniami i konsekwencjami tego procesu. Postępująca urbanizacja stylu życia i procesów wytwórczych jest wywoływana przez kolejne fale postępu technologicznego, globalizację procesów produkcji, konsumpcji oraz towarzyszącą tym zjawiskom globalizację negatywnych efektów zewnętrznych i dóbr publicznych. Dotychczasowy rozwój miast odbywał się kosztem coraz większej entropii otoczenia i rabunkowego korzystania z zasobów mineralnych dla celów produkcyjnych i przemysłowego rozwoju rolnictwa kosztem środowiska przyrodniczego. Ten stan rzeczy, jak wiemy doprowadził do przyspieszonych zmian klimatu ze wszelkimi konsekwencjami dla dalszego życia na naszej planecie.

Nie bez znaczenia dla dalszych procesów rozwoju miast mają także wytwarzane przez autorytarne rządy i korporacje globalne efekty polityczne (w formie różnych przywilejów finansowych lub niższych norm ochrony środowiska), które stają się źródłem coraz większych zagrożeń dla rozwoju cywilizacji w długim okresie.

Nie wchodząc w głębsze analizy współczesnych procesów rozwoju warto wskazać na trwałe trendy, które będą determinowały dalsze procesy rozwoju i co z nich wynika dla światowych, narodowych i lokalnych działań instytucji publicznych wobec miast i procesów urbanizacji. Należą do nich:

- Przyspieszająca cyfryzacja wszelkich sfer życia gospodarczego, społecznego, politycznego i militarnego.
- Wzrost zapotrzebowania na stabilną i taną energię elektryczną.
- Budowanie światowego konsensusu wobec działań na rzecz ochrony klimatu i przywracania regeneracyjnych funkcji środowiska przyrodniczego.
- Polityczna i ekonomiczna presja na rozwój odnawialnych źródeł energii jako nowych zasobów budowania trwałych przewag konkurencyjnych w skalach terytorialnych.
- Wyczerpywanie się tanich źródeł surowców mineralnych i wzmacnianie się rynkowych innowacji i motywacji do korzystania z surowców wtórnych.

W konsekwencji tych obiektywnych trendów możemy stwierdzić, że o nowej fali rozwoju i przekształcaniu miast będą decydowały „nowe” zasoby i czynniki rozwoju tkwiące w systemach miejskich wskutek historycznego procesu nasycenia minerałami i kumulowania wiedzy i umiejętności mieszkańców miast. Szczególnie wielkie miasta mają „ukrytą” masę krytyczną, której wyzwolenie pozwoli do przejścia na nową trajektorię rozwoju bazującą w sensie strategicznym na niematerialnych zasobach intelektualnych będących wytworem szczególnego zintegrowanego procesu ich wytwarzania w złożonych systemach miejskich. Takim nowym zasobem staje się „kapitał terytorialny”<sup>11</sup>.

Można sformułować wysoce prawdopodobną hipotezę, że o procesach rozwoju miejskich cywilizacji będą decydowały trzy współzależne strategiczne endogenne za-

---

<sup>11</sup> Markowski T., *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „MAZOW-SZE Studia Regionalne”, nr 18, 2016: 111-119.

soby, jakie mogą wytwarzać systemy miejskie, i na bazie których rozwijane będą wysoce konkurencyjne, ale zrównoważone ekologiczne funkcje wytwórcze. Należy do nich:

- **kapitał terytorialny,**
- **elektryczna energia odnawialna oraz zasoby wody** zyskującej nowy wymiar jako źródło energii wodorowej i jako podstawa gospodarki wodorowej,
- zdolność systemowa do **wykorzystania surowców wtórnych i recykulacji zasobów** środowiska antropogenicznego miast.

## 6.7. Wyzwania prawne

Wyzwania prawne dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego należy uznać za specyficzne, wymagające wypracowania i pewnego wyjaśnienia również sposobu ich ujęcia. Prawo w analizowanym kontekście odgrywa bardzo ważną, ale raczej techniczną rolę. Z jednej strony, bez adekwatnych rozwiązań prawnych znacznie trudniej będzie udzielić szerokiej odpowiedzi na wyzwania pozaprawne. Z drugiej strony, wyzwania dotyczące prawa nie mogą być traktowane samodzielnie i muszą być powiązane z wyzwaniami pozaprawnymi.

Sposób udzielania odpowiedzi przez prawo na związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym wyzwania pozaprawne, analizowany jest w międzynarodowej literaturze. W Polsce wskazany temat wciąż wymaga doprecyzowania. Obowiązujące przepisy nie gwarantują bowiem ani dostatecznej (w stosunku do potrzeb) ochrony ładu przestrzennego, ani również realizacji perspektyw środowiskowo-przyrodniczej i kulturowej w planowaniu przestrzennym. Wciąż nie ma również adekwatnej odpowiedzi prawnej na konsekwencje ekonomiczne planowania przestrzennego (które w praktyce są dla wielu władz gminnych czynnikiem zniechęcającym do prowadzenia ambitnej polityki przestrzennej). Uwzględnić również należy niski poziom kultury planistycznej w Polsce, czego częściowym wyrazem jest m.in. niesprawność władz publicznych (różnych szczebli) w sferze planowania przestrzennego. Trzeba stwierdzić, że prawo musi zawierać odpowiedź na wskazane problemy, a ponadto w sposób adekwatny odnosić się do coraz poważniejszych wyzwań związanych w szczególności z ochroną klimatu i demografią. Wyzwania prawne obejmują więc zarówno sfery tematyczne zauważalne w literaturze przedmiotu od wielu lat, jak również (tak samo istotne) nowe kwestie. Jednocześnie wyzwania prawne muszą znaleźć przełożenie na działanie podmiotów publicznych, nie tylko ograniczone do stanowienia nowych przepisów.

Mając na uwadze powyższe, za wyzwania powiązane z prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego należy uznać:

- Konieczność zdecydowanie szerszej ochrony ładu przestrzennego w sferze prawnej (obejmującej przepisy i kierunki ich wykładni) – ład przestrzenny wymaga bezwzględnej ochrony prawnej. Związane z nim walory terenu muszą więc podlegać ochronie na różnych szczeblach planistycznych. Kwestie związane z ładem

przestrzennym nie mogą być ignorowane ani przy stanowieniu przepisów (zarówno rangi ustawowej, jak też np. aktów prawa miejscowego), ani przy dokonywaniu ich wykładni.

- Konieczność uelastyczniania regulacji z zakresu planowania przestrzennego – w sferze gospodarowania przestrzennego obserwujemy dynamiczne zmiany i szybko pojawiające się nowe potrzeby. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego nie może być więc czynnikiem blokującym. Dotyczy to zarówno ryzyka nadmiernie szczegółowych regulacji, jak też nadmiernie rozbudowanych procedur.
- Konieczność uwzględniania pozaprawnych perspektyw w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego – prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego nie może być oderwane od realnych potrzeb zauważalnych z odmiennych perspektyw (środowiskowej, kulturowej, społecznej, demograficznej). Podkreślenia wymaga, że prawo odgrywa w tym zakresie rolę służebną i – oczywiście z zachowaniem podstawowych zasad związanych z jego stanowieniem – musi w sposób ciągły dostosowywać się do wskazanych perspektyw.
- Konieczność dostosowania regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego do wyzwań związanych z ochroną klimatu – to wyzwanie można potraktować jako szczególnie istotny przypadek uwzględniania w sferze prawnej pozaprawnych perspektyw związanych z planowaniem przestrzennym. Nie budzi wątpliwości konieczność udzielania adekwatnych odpowiedzi na zmiany klimatu. Dotyczy to również sfery związanej z planowaniem przestrzennym i związanych z nim regulacji prawnych. Rozwiązania prawne muszą więc ułatwiać możliwość realizacji licznych rozwiązań wspierających ochronę klimatu, np. wielofunkcyjności niektórych obszarów miejskich, rozwoju zielonej infrastruktury, czy rozwoju odnawialnych źródeł energii.

Wskazane powyżej wyzwania mają szerszy, długoterminowy wymiar i nie mogą być sprowadzane tylko do pojedynczych nowelizacji przepisów. Należy je postrzegać w kontekście szerszego procesu, obejmującego nie tylko konkretne zmiany przepisów, ale również szerszą debatę, umożliwiającą doprecyzowanie wyzwań i dostosowanie ich do konkretnych potrzeb. Także osobnym wyzwaniem jest stworzenie podstaw instytucjonalnych, gwarantujących udzielenie adekwatnej odpowiedzi na powyższe wyzwania.

## 7. WIZJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU DO ROKU 2050

Sformułowana wizja zagospodarowania przestrzennego kraju jest swoistą syntezą wynikającą z prospektywnej diagnozy stanu, wyzwań i zdefiniowanych strategicznych celów z uwzględnieniem kluczowych wartości, jakimi musi kierować się polityka przestrzenna kraju.

*Zagospodarowanie przestrzenne kraju sprzyja gospodarowaniu w sposób zrównoważony z wymogami środowiska przyrodniczego i łagodzi ekstremalne skutki zmian klimatycznych. Poprzez gospodarcze, kulturowe i komunikacyjne zintegrowanie z państwami UE zapewnione jest bezpieczeństwo geopolityczne i ekonomiczne. Wykorzystujemy centralne położenie kraju w Europie dla rozwoju innowacyjnej gospodarki, włączając się w procesy tworzenia przełomowych innowacji m.in. poprzez budowanie sprawnego systemu logistycznego krajów Europy Środkowo-Wschodniej oraz połączeń Europy Północnej i Południowej. Wpisujemy się w zrównoważony ekologicznie i niskoemisyjny europejski i globalny system transportowy, a wielobiegunowy krajowy system kolejowy jest włączony w system szybkich międzynarodowych połączeń kolejowych.*

*Wyliminowane zostają ostatnie wąskie gardła w ciągach transeuropejskich sieci transportowych (TEN). Funkcjonują trasy Via Baltica, Rail Baltica oraz Via Carpatia. Sieć kolei szybkich przejmuję ruch lotniczy w relacjach krajowych i krótszych międzynarodowych (do 1000 km). W dalszych relacjach europejskich utrzymane jest znaczenie regionalnych portów lotniczych, zaś powiązania transkontynentalne obsługuje warszawsko-lódzki węzeł lotniczy. System transportowy dostosowany jest do wykorzystania nowych technologii i alternatywnych źródeł energii, a także do postępującej autonomizacji. Sprawny transport publiczny przeciwdziała wykluczeniu terytorialnemu. Największe obszary metropolitalne obsługiwane są szybkim transportem szynowym (metro, SKM).*

*System rozwoju gospodarczego, społecznego i przyrodniczego bazuje na 16 silnych metropolitalnych obszarach funkcjonalnych zapewniających wysoką rezyliencję (odporność) na zagrożenie klimatyczne, makroekonomiczne i militarne, samowystarczalnych energetycznie, tj. bazujących na odnawialnych i konkurencyjnych źródłach energii i maksymalizujących gospodarowanie w obiegu okrężnym, o silnych funkcjach agrokultury miejskiej i odpornych systemach przyrodniczych. Obszary funkcjonalne są terytorialną bazą dla zmian organizacyjnych w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego.*

*Obszary metropolitalne tworzą otwartą policentryczną sieć integrującą także miasta drugiego rzędu. Przeciwdziała to nadmiernej hipertrofii Warszawy oraz zapewnia synergię i w konsekwencji wzmacnia pozycję konkurencyjną polskich miast w europejskiej przestrzeni gospodarczej. Budowa lub modernizacja regionalnych sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych powoduje utrzymanie struktury policentrycznej także wewnątrz niektórych województw. Cyfryzacja kolejnych dziedzin gospodarki hamuje proces odpływu ludności z części miast średnich oraz z niektórych stref depopulacyjnych. Terytorialne dysproporcje rozwojowe przestają się zwiększać.*

*Problemy demograficzne Polski niwelowane są częściowo przez przybyłych do Polski kilku milionów migrantów zagranicznych, pochodzących zarówno z Europy Wschodniej, jak też z krajów pozaeuropejskich. Aktywna polityka migracyjna pozwala tworzyć przestrzenie przyjazne migrantom, przeciwdziałając nadmiernej koncentracji przybyszów tylko w największych metropoliach przyczyniając się do utrzymania i rozwoju policentrycznego systemu osadniczego.*

*Obszary funkcjonalne oferują wysokiej jakości walory środowiska zurbanizowanego oraz bogatą ofertę usług publicznych (zarówno bytowych, jak i usług wyższego rzędu). Pojawia się systemowa – terytorialna zdolność do wytwarzania i odtwarzania nowej jakości zasobów intelektualnych w formie synergicznie wytwarzanego kapitału terytorialnego. System funkcjonalno-przestrzenny obszarów metropolitalnych sprzyja tworzeniu innowacji i konkurencyjnych miejsc pracy (dla gospodarki cyfrowej). Obszary funkcjonalne są podstawą zintegrowanego rozwoju, także wokół mniejszych ośrodków, co pozwala na kontrolowanie rozpraszania zabudowy oraz pomaga w zapewnieniu dostępu do usług pożytku publicznego. Istotną rolę odgrywają transgraniczne obszary funkcjonalne ukształtowane na granicy z Niemcami, Czechami, Słowacją, Litwą i Ukrainą.*

*Zakończona jest podstawowa faza transformacji energetycznej. Energia wytwarzana jest prawie wyłącznie ze źródeł nieemisyjnych. Funkcjonują 2-3 elektrownie jądrowe. Sieć energetyczna jest dostosowana do obsługi rozproszonych odnawialnych źródeł energii, w tym prosumentów. Jest także dobrze zintegrowana z sieciami europejskimi, zapewniając tym samym bezpieczeństwo i niezależność energetyczną kraju.*

*Zahamowane zostają procesy rozlewania się urbanizacji i nastąpi regeneracja zdegradowanych terenów przemysłowych, pokolejowych oraz terenów chaotycznie zurbanizowanych wraz z przywracaniem funkcji przyrodniczych odzyskanym terenom.*

*Następuje uporządkowanie gospodarki wodnej, poprawia się czystość rzek, szczególnie w zakresie wskaźników biologicznych rozwijane są intensywnie programy małej i dużej retencji, a funkcja retencji w zlewniach Wisły i Odry stanie się priorytetowa. Zasoby wody wzmacniają system banków energii wodnej przyczyniając się do stabilizacji rozproszonych źródeł energii odnawialnej i rozwoju gospodarki wodorowej. Polska pokonała narastające niedobory wody przez wzrost lesistości kraju i zrównoważoną ekologicznie gospodarkę rolną.*

*Na obszarach rolniczych intensywnie przywracana jest retencja korytarzowa cieków rzecznych w powiązaniu z gospodarką scaleniovą gruntów, planowaniem przestrzennym oraz wycofywaniem zabudowy z terenów zalewowych. Obszary zalewowe i o potencjale retencyjnym uznane zostają za obszary narodowego interesu publicznego.*

*Rolnictwo i produkcja zwierzęca rozwija się w stronę rolnictwa zrównoważonego ekologicznie, zasobooszczędnego i zintegrowanego z gospodarką wodną (zlewniową) wpisującego się w gospodarkę o obiegu zamkniętym i niskoemisyjnymi kierunkami produkcji.*

*W wyniku realizacji programów prośrodowiskowych zwiększa się lesistość kraju do średniego poziomu europejskiego, tj. do 34% z 30,8%. System przyrodniczy wykazuje duże zdolności samoregeneracyjne. Ponadto wzmacniany jest system obszarów chro-*

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.



## ANEKS: ZESTAWIENIA MACIERZOWE

Zastosowano następującą skalę oceny powiązań: 0 - brak powiązań; 1 - słabe powiązania; 2- silne powiązania;

Zestawienie na podstawie eksperckiego panelu *on-line*.

Tabela 1. Macierz sfery zagospodarowania vs. wartości

wartość	Wysoka jakość środowiska życia mieszkańców Polski	Struktury demokratyczne społeczeństwa obywatelskiego	Integracja europejska	Wysoka jakość środowiska przyrodniczego	Dziedzictwo i różnorodność kulturalna, w tym tożsamość lokalna	Bezpieczeństwo (szeroko rozumiane) na różnych poziomach terytorialnych	Położenie strategiczne i polityczne	Polityczność i sieciowość systemu osadniczego Polski	Zdecentralizowany rozwój kapitału terytorialnego	Ład przestrzenny	Unikatowe walory przyrody i krajobrazu (w tym związane z kulturą materialną)
sfera przyrodnicza, jakość środowiska	2,00	1,71	1,14	0,86	1,29	1,57	0,71	1,86	0,86	1,86	2,00
sfera osadnicza, regionalny, obszary funkcjonalne	1,71	1,57	1,29	1,29	1,14	1,43	1,29	1,29	1,57	1,86	1,71
sfera gospodarcza, w tym nowa inteligentna i kreatywna gospodarka miast i regionów	1,43	1,00	1,57	0,86	1,14	1,00	0,86	1,29	1,71	1,29	1,00
sfera infrastruktury transportowej, teleinformatycznej i energetycznej	1,86	1,14	1,86	0,57	0,43	1,57	1,57	1,86	1,43	1,71	0,86
sfera kulturowa, w tym sektor kultury i przestrzeń kulturowa	1,57	1,14	1,57	1,43	2,00	0,57	0,57	1,29	1,14	1,71	1,86
sfera morska	0,86	1,57	1,71	0,14	0,43	0,14	1,43	0,43	0,14	1,00	1,57
Suma (maksymalnie 12)	9,43	8,13	9,14	5,15	6,43	6,28	6,43	8,02	6,85	9,43	9,00

Tabela 2. Macierz sfery zagospodarowania vs. cele

Cele realne zagospodarowania przestrzennego	Kształtowanie i ochrona ładu przestrzennego zgodnie z interesem publicznym i zasadami zrównowazonego rozwoju	Kształtowanie i wzmacnianie polityczno-trycznego, konkurencyjnego, otwartego i społecznego obszaru kraju jak i poszczególnych regionów	Kształtowanie rozwoju kraju w oparciu o system miejskich obszarów funkcjonalnych oraz układy i założenia urbanistyczne bazujące na strukturze węzłowej	Przeciwdziałanie nadmiernej polaryzacji przestrzennej	Kształtowanie systemu powiązań transportowych zapewniających dostępność międzynarodową, krajową i regionalną	Rzeczne struktury funkcjonalno-prze-strzennych oraz infrastruktury dla transformacji i bezpieczeństwa energetycznego	Kształtowanie struktury przestrzennej kraju odpornej na zagrożenia	Zapewnienie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego kraju przy zachowaniu różnorodności krajo-brazowej regionów	Integracja transgraniczna układów przestrzennych	Zrównoważone wykorzystanie przestrzeni morskiej Baltyku
sfera przyrodnicza, jakość środowiska	1,71	0,86	1,14	1,14	1,14	1,43	1,71	2,00	1,29	1,86
sfera osadnicza, regiony, obszary funkcjonalne	1,57	1,71	1,71	1,71	2,00	1,57	1,57	1,71	1,43	1,43
sfera gospodarcza, w tym nowa inteligentna i kreatywna gospodarka miast i regionów	1,00	1,57	1,43	1,43	1,71	1,29	1,29	1,14	1,00	0,86
sfera infrastruktury transportowej, teleinformatycznej i energetycznej	1,57	1,71	1,57	1,57	1,86	1,87	1,29	1,00	1,14	1,14
sfera kulturowa, w tym sektor kultury i przestrzeń kulturowa	1,57	1,00	1,00	1,00	0,57	0,43	0,29	1,43	0,71	0,43
sfera morska	1,29	1,00	0,86	0,86	1,43	1,29	1,57	1,71	1,00	2,00
SUMA (maksymalnie 12)	8,71	7,85	7,71	7,71	8,71	7,88	7,72	8,99	6,57	7,72

Tabela 3. Macierz wartości vs. cele

Cele realne zagospodarowania przestrzennego	Wartości	Kształtowanie i ochrona ładunku przestrzennego zgodnie z interesem publicznym i zasadami zrównowazonego rozwoju	Kształtowanie i wzmacnianie poli-centrycznego, konkurencyjnego, otwartego na Europę, systemu osadniczego na szczeblu całego obszaru kraju jak i poszczególnych regionów	Kształtowanie rozwoju kraju w oparciu o system miejskich obszarów funkcjonalnych oraz układy i założenia urbanistyczne bazujące na strukturze węzłowej	Przeciwdziałanie nadmiernej polaryzacji przestrzennej	Kształtowanie systemu powiązań transportowych zapewniających dostępność międzynarodową, krajową i regionalną	Rozwój struktur funkcjonalno-przestrzennych oraz infrastruktury energetycznego	Kształtowanie struktury przestrzennej odpornej na zagrożenia	Zapewnienie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego kraju przy zachowaniu różnorodności krajobrazowej regionów	Integracja transgraniczna układów przestrzennych	Zrównoważone wykorzystanie przestrzeni morskiej Bałtyku
Wysoka jakość środowiska życia mieszkańców Polski	1,71	1,29	1,29	1,43	1,43	1,29	1,29	1,71	2,00	0,71	1,00
Wysoka jakość środowiska przyrodniczego	1,86	1,43	1,43	1,57	1,14	0,86	1,57	1,86	2,00	0,71	1,86
Integracja europejska	1,00	1,71	1,71	1,14	1,14	1,71	1,57	1,71	1,14	1,57	1,43
Struktury demokratyczne społeczeństwa obywatelskiego	1,14	0,86	0,86	1,00	1,00	0,43	0,57	0,86	1,00	1,14	0,57
Dziedzictwo i różnorodność kulturowa, w tym tożsamość lokalna	1,57	1,14	1,14	1,14	1,14	0,43	0,29	0,71	1,86	0,86	0,86
Bezpieczeństwo (szeroko rozumiane) na różnych poziomach terytorialnych	1,29	1,57	1,57	1,14	1,29	1,57	1,43	1,71	1,14	1,71	1,29
Położenie strategiczne i polityczne	0,43	1,29	1,29	1,14	1,14	2,00	1,71	1,57	0,71	1,71	1,43
Polityczność i siłowość systemu osadniczego Polski	1,43	2,0	2,0	1,71	1,71	2,00	1,71	1,43	1,43	1,29	0,71



Ciele realne zagospodarowania przestrzennego	Wartości		Kształtowanie i ochrona ładu przestrzennego zgodnie z interesem publicznym i zasadami zrównowazonego rozwoju	Kształtowanie i wzmacnianie poli-centrycznego, konkurencyjnego, otwartego na Europę, systemu osadniczego na szczeblu całego obszaru kraju jak i poszczególnych regionów	Kształtowanie rozwoju kraju w oparciu o system miejskich obszarów funkcjonalnych oraz układy i założenia urbanistyczne bazujące na strukturze węzłowej	Przeciwdziałanie nadmiernej polaryzacji przestrzennej	Kształtowanie systemu powiązań transportowych zapewniającej dostępność międzyrodową, krajową i regionalną	Rozwój struktur funkcjonalno-przestrzennych oraz infrastruktury dla transformacji i bezpieczeństwa energetycznego	Kształtowanie struktury przestrzennej kraju odpornej na zagrożenia	Zapewnienie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego kraju przy zachowaniu różnorodności krajobrazowej regionów	Integracja transgraniczna układów przestrzennych	Zrównoważone wykorzystanie przestrzeni morskiej Bałtyku
Zdecentralizowany rozwój kapitału terytorialnego	0,86	1,57	1,43	1,43	1,43	1,43	1,29	1,29	1,43	1,14	0,86	0,86
Ład przestrzenny	2,00	1,57	1,29	1,57	1,43	1,29	1,43	1,43	1,71	2,00	1,14	1,14
Unikatowe walory przyrody i krajobrazu (w tym związane z kulturą materialną)	1,71	1,14	1,00	1,00	1,00	1,00	0,71	0,71	1,29	1,86	0,86	1,57
SUMA (maksymalnie 22)	15	15,57	13,71	14,27	13,15	13,15	13,57	15,99	15,99	16,28	12,56	12,72



## Szanowni Państwo

Uprzejmie informujemy, że w 2021 r. wydaliśmy następujące pozycje:

### Studia KPZK PAN:

t. 10/202 – *Migracje pomaturalne na obszarach wiejskich województwa świętokrzyskiego* – Iwona Kiniorska Patryk Brambert. Red. naukowa

t. 11/203 – Przemysław Śleszyński, Maciej J. Nowak, Paulina Legutko-Kobus, Artur Hołuj, Piotr Lityński, Aleksandra Jadach-Sepioł, Małgorzata Blaszkę: *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*

### W 2022 r. planujemy wydanie następujących pozycji:

Krystian Heffner, Andrzej Klasik, Krzysztof Gasidło z zesp.: *Miasta w procesie przemian. W kierunku nowego stylu zarządzania miejskiego*; Agnieszka Karman, Jarosław Banaś, Urszula Bronisz, Andrzej Miszczuk: *Zmiany klimatu a konkurencyjność regionów*; Maciej J. Nowak z zesp.: *Aspekty prawno-urbanistyczne planowania przestrzennego*; (Tomasz Komornicki, Piotr Rosik: *Metody ewaluacji efektów przestrzennych inwestycji transportowych*; E. Lechowska: *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – połączenie teorii z praktyką*; *Monografia dedykowana pamięci prof. Ryszarda Domańskiego*. Tomasz Komornicki red.

### Poza seriami – Policy Brief

Tadeusz Markowski, Maciej J. Nowak, Marta Oryl: *Planowanie przestrzenne i urbanistyka operacyjna wobec wyzwań i potrzeb transformacji energetycznej*

Piotr Lorens, Michał Ciesielski, Łukasz Mikuła, Maciej J. Nowak: *Współczesne wyzwania związane z kształtowaniem systemu planowania miejscowego*



**ISBN: 978-83-66847-61-3**

**eISBN: 978-83-66847-62-0**