

Stanowisko
Prezydium Polskiej Akademii Nauk
z dnia 20 września 2022 r.

w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju

Przestrzeń jest dobrem wspólnym najwyższej wagi. W polskiej przestrzeni ogniskują się obecnie najważniejsze współczesne wyzwania: gospodarcze, klimatyczne, demograficzno-migracyjne, energetyczne oraz geopolityczne. Dlatego też planowanie i zagospodarowanie przestrzenne należy do najważniejszych zadań władz publicznych wszystkich szczebli. Jest ono podstawową zarówno dla równoważenia rozwoju, ochrony środowiska, jak też dla rozwoju ekonomicznego i kulturowego kraju oraz dla stałej poprawy jakości życia mieszkańców. Z tych powodów zagospodarowanie przestrzenne jest też przedmiotem badań i troski środowisk naukowych, będących naturalnym zapleczem wiedzy dla publicznych polityk. Dlatego też w 2018 r. Prezydium Polskiej Akademii Nauk zabrało głos w sprawie postępującego w Polsce chaosu przestrzennego. Dziś mierzymy się z kolejnym problemem, jakim jest **faktyczny brak planowania przestrzennego na poziomie kraju**. Dokonana w 2020 r. nowelizacja *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* doprowadziła do uchylecia jedynego dokumentu określającego organizację przestrzenną państwa, jakim była obowiązująca od 2011 r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030). Jednocześnie przewidywany w Ustawie nowy zintegrowany dokument (Koncepcja Rozwoju Kraju 2050) nie powstał.

Do uchylecia KPZK 2030 doszło w warunkach, kiedy **Polska i jej przestrzeń stanęła przed takimi wyzwaniami** jak: wojna na Ukrainie, fale migracji, odbudowa po pandemii, przerwanie globalnych łańcuchów 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, umocowanej merytorycznie, długookresowej wizji zagospodarowania przestrzennego kraju oraz jasno sformułowanych celów jego zagospodarowania także w kontekście europejskim. Należy podkreślić, że analogiczne dokumenty posiada większość krajów Unii Europejskiej, w tym państwa sąsiadujące z Polską, zaś w 2020 r. przyjęto nową Agendę Terytorialną UE 2030 opierającą się na priorytetach Europy „zielonej” i „sprawiedliwej”. Polska polityka przestrzenna powinna aktywnie odnosić się do tych priorytetów na podstawie rzetelnie przygotowanych dokumentów strategicznych

Brak odpowiedniego dokumentu na poziomie krajowym powoduje, że **przestrzenne zagospodarowanie kraju i jego rozwój terytorialny** będzie kształtowany przez krótkookresowe działania polityki sektorowych interesy partyjne. Polska przestrzeń nie będzie chroniona przed, nie zawsze merytorycznie dopracowanymi, projektami inwestycyjnymi. Krajowy dokument dotyczący zagospodarowania przestrzennego to także naturalna płaszczyzna godzenia celów ochrony klimatu i środowiska z celami rozwoju gospodarczego. Jego brak oznacza narastanie konfliktów społecznych i przyrodniczych w różnych skalach terytorialnych ograniczających przyszłe możliwości rozwojowe kraju. Dokumentu krajowego potrzebują również władze samorządowe wszystkich szczebli, aby zgodnie z zasadą subsydiarności, móc prowadzić efektywną politykę przestrzenną.

Prezydium PAN opowiada się za jak najszybszym zdefiniowaniem podstawowych wartości i celów zagospodarowania przestrzennego kraju oraz nadanie im odpowiedniej mocy prawnej. Uważamy, że

obecna luka prawna stanowi zagrożenie dla prawidłowego rozwoju kraju w kolejnych dekadach. Stoimy także na stanowisku, że podstawy zagospodarowania przestrzennego powinny być oparte na rzetelnych interdyscyplinarnych analizach. Deklarujemy także wsparcie merytoryczne dla organów administracji rządowej przy dalszych pracach w tym zakresie.

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN opracował raport pt. *Przestrzenne zagospodarowanie kraju – perspektywa długookresowa*. Stanowiący załącznik do niniejszego stanowiska. Raport definiuje podstawowe długookresowe wartości oraz cele zagospodarowania przestrzennego Polski.

Prezydium PAN podziela zawarty w Raporcie pogląd, że **polityka w zakresie zagospodarowania przestrzennego kraju musi opierać się na społecznych wartościach**. Do wartości ogólnych ważnych dla całej polityki społecznej, gospodarczej, geopolityki, które trzeba brać pod uwagę także przy kształtowaniu polityki przestrzennej, zaliczyć należy: a) wysoką jakość środowiska życia mieszkańców Polski; b) wysoką jakość środowiska przyrodniczego; c) integrację europejską (Unia Europejska jako wartość); d) struktury demokratyczne społeczeństwa obywatelskiego e) dziedzictwo i różnorodność kulturową; f) bezpieczeństwo (szeroko rozumiane); jednocześnie, jako bezpośrednie fundamenty aksjologiczne zagospodarowania przestrzennego Polski traktować powinniśmy: a) położenie strategiczne i polityczne; b) policentryczność i sieciowość systemu osadniczego Polski; c) zdecentralizowany rozwój kapitału terytorialnego; d) ład przestrzenny; e) unikatowe walory przyrody i krajobrazu (w tym związane z kulturą materialną).

Prezydium PAN podziela także sformułowaną wizję oraz cele strategiczne, które poniżej przytaczamy.

Wizja

„W Polsce w perspektywie kolejnych trzech dekad zagospodarowanie przestrzenne kraju sprzyjać będzie gospodarowaniu w sposób zrównoważony z wymogami środowiska przyrodniczego i złagodzi ekstremalne skutki zmian klimatycznych, zaś poprzez gospodarcze, kulturowe i komunikacyjne zintegrowanie z państwami UE zapewniony zostanie rozwój innowacyjnej gospodarki. Tym samym Polska wpisze się w zrównoważony ekologicznie i niskoemisyjny europejski i globalny system transportowy. Sieć kolei szybkich przejmie ruch lotniczy w relacjach krajowych i krótszych międzynarodowych (do 1000 km). System transportowy dostosowany zostanie do wykorzystania nowych technologii i alternatywnych źródeł energii. Sprawny transport publiczny przeciwdziałać będzie wykluczeniu terytorialnemu, a największe obszary metropolitalne obsługiwane będą szybkim transportem szynowym (metro, SKM). System rozwoju gospodarczego, społecznego i przyrodniczego bazować będzie na 16 silnych metropolitalnych obszarach funkcjonalnych zapewniających wysoką odporność na zagrożenie klimatyczne, makroekonomiczne i militarne. Obszary funkcjonalne będą terytorialną bazą dla zmian organizacyjnych w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego. Obszary metropolitalne tworzyć będą otwartą policentryczną sieć integrującą także miasta drugiego rzędu. Budowa regionalnych sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych spowoduje utrzymanie struktury policentrycznej także wewnątrz niektórych województw. Cyfryzacja kolejnych dziedzin gospodarki zahamuje proces odpływu ludności z części miast średnich oraz z niektórych stref depopulacyjnych. Terytorialne dysproporcje rozwojowe przestaną się zwiększać. Problemy demograficzne Polski zostaną częściowo zniwelowane przez przybyłych do kraju migrantów zagranicznych, pochodzących zarówno z Europy Wschodniej, jak też z krajów pozaeuropejskich. Aktywna polityka migracyjna pozwoli stworzyć przestrzeń przyjazną migrantom, oraz będzie

przeciwdziałać nadmiernej koncentracji przybyszów tylko w największych metropoliach. Obszary funkcjonalne zaoferują wysokiej jakości walory środowiska zurbanizowanego oraz bogatą ofertę usług publicznych. Obszary funkcjonalne będą podstawą zintegrowanego rozwoju, także wokół mniejszych ośrodków, co pozwoli na kontrolowanie rozpraszania zabudowy. Zakończona zostanie podstawowa faza transformacji energetycznej. Energia wytwarzana będzie prawie wyłącznie ze źródeł nieemisyjnych, przy wsparciu 2-3 elektrowni jądrowych. Sieć energetyczna zostanie dostosowana do obsługi rozproszonych odnawialnych źródeł energii, w tym prosumentów. Będzie także dobrze zintegrowana z sieciami europejskimi. Zahamowane zostaną procesy rozlewania się urbanizacji i następuje regeneracja zdegradowanych terenów przemysłowych, pokolejowych oraz terenów chaotycznie zurbanizowanych wraz z przywracaniem funkcji przyrodniczych odzyskanym terenom. Nastąpi uporządkowanie gospodarki wodnej, poprawi się czystość rzek, szczególnie w zakresie wskaźników biologicznych rozwijane będą programy małej i dużej retencji. Polska pokona narastające niedobory wody przez wzrost lesistości kraju i zrównoważoną ekologicznie gospodarkę rolną. Obszary zalewowe i o potencjale retencyjnym uznane zostaną za obszary narodowego interesu publicznego. Wzmacniany zostanie system obszarów chronionych, szczególnie w zakresie obszarów objętych ścisłą ochroną. Bałtyk wraz z systemem portów, autostrad morskich i farmami energii wiatrowej wzmocni bezpieczeństwo energetyczne Kraju”.

Aby taka wizja mogła się urzeczywistnić, konieczna jest realizacja formalnych (instytucjonalnych) i realnych **celów zagospodarowania przestrzennego**. 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 zadaniem podstawowym musi być podniesienie sprawności działania instytucji związanych z gospodarką przestrzenną. Może być to osiągnięte na drodze realizacji następujących pięciu **celów instytucjonalnych**:

1. Przywrócenia 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.

Cele polityki przestrzennej

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 proponujemy następujących 10 celów tej kategorii:

1. **Zapewnienie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego kraju** przy zachowaniu 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 rezyliencji 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 dla 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).
5. **Kształtowanie rozwoju kraju w oparciu o system miejskich obszarów funkcjonalnych** oraz układy i założenia urbanistyczne bazujące 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) budowę systemu kolei dużych prędkości; d) priorytet dla kolei w układach międzyaglomeracyjnych i wewnątrzmetropolitalnych; e) utrzymanie znaczenia węzłów regionalnych (w tym lotniczych).
9. **Zrównoważone wykorzystanie przestrzeni morskiej Bałtyku**, w tym m.in. zapewnienie współdziałania nowych sposobów zagospodarowania przestrzeni morskiej (energetyka, wydobywanie minerałów) z tymi już istniejącymi (żegluga, rybołówstwo, rekreacja), promowanie zagospodarowania wielofunkcyjnego, zachowanie i rozwój powiązań transportowych, energetycznych i informacyjnych ze Skandynawią i innymi krajami bałtyckimi, wzmacnianie synergicznych procesów rozwojowych w relacjach morze-ląd i powiązań funkcjonalnych w tym wymiarze przy zapewnieniu właściwego funkcjonowania ekosystemu morskiego.
10. **Integracja transgraniczna układów przestrzennych**, ze szczególnym uwzględnieniem granicy polsko-ukraińskiej oraz tworzenia i wzmacniania transgranicznych obszarów funkcjonalnych na pozostałych granicach, szczególnie z Niemcami i Czechami.

Prezydium PAN wspierając zaproponowane w Raporcie „Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa” cele zagospodarowania przestrzennego uważa, że mogą być one doprecyzowane po wykonaniu niezbędnych dalszych analiz merytorycznych.

Prezes
Polskiej Akademii Nauk

Jerzy Duszyński