

Europeizacja polityki przestrzennej Polski w konsekwencji postanowień Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) 2021-2026¹

Jacek Szlachta 

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Maciej J. Nowak 

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

WPROWADZENIE

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej KPO – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021a) zawiera koncepcję dofinansowania wielu istotnych celów związanych z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski. W dokumencie zadeklarowano również dofinansowanie reformy systemu planowania przestrzennego. Fakt ten należy uznać za bardzo istotny. Po raz pierwszy można bowiem szerzej, na podstawie konkretnego instrumentu, podjąć debatę na temat europeizacji polityki przestrzennej Polski. KPO poprzez swój wymiar finansowy, wpłynie na uwarunkowania społeczno-gospodarcze Polski w zakresie zdecydowanie dłuższym, przekraczającym rok 2026. W związku z powyższym istotne wydaje się połączenie kontekstu europejskiego z kontekstem krajowych polityk przestrzennych. Postulat ten był już zgłaszany w literaturze (Faludi, 2018). Celem opracowania jest ocena postanowień KPO dotyczących zmian systemu planowania przestrzennego. Zweryfikowano sam sposób ujęcia niniejszego zagadnienia, a także wskazano kluczowe kierunki istotne przy realizacji omawianej części KPO.

Jednoznaczne podkreślenie wymaga, że prezentowane opracowanie nie zawiera całościowej oceny KPO. Punktem odniesienia dla przeprowadzonej analizy jest jedynie ujęcie w KPO postulatu zmian w systemie planowania przestrzennego.

KPO JAKO WYRAZ REALIZACJI POLITYK UNII EUROPEJSKIEJ

Polska po akcesji do Unii Europejskiej w 2004 r. stała się stopniowo największym beneficjentem transferów finansowych dokonywanych w ramach środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI). UE programuje swoje polityki i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym (*Multiannual Financial Framework* – MFF), liczącym w kilku ostatnich perspektywach czasowych siedem lat (2007-2013, 2014-2020 oraz 2021-2027). Około 1/3 wydatków budżetowych UE jest uruchamiane w ramach europejskiej polityki spójności. Szczodrość wsparcia Unii Europejskiej zależy od wielkości produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca według parytetu siły nabywczej. Największe strumienie środków funduszy

¹ Tekst pierwotnie opublikowano w 2021 r. jako *Reflection Paper* nr 3 na stronie internetowej KPZK PAN.

strukturalnych (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny) są naliczane na rzecz obszarów typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*), w których PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% średniej Unii Europejskiej. Wielkości te są zestawiane dla trzech ostatnich lat, dla których dysponujemy odpowiednimi danymi statystycznymi. Od stycznia 2018 r. w Polsce wyróżnia się 17 jednostek terytorialnych typu NUTS 2. Są to poszczególne województwa oraz dwie jednostki terytorialne na Mazowszu – regiony Mazowiecki Regionalny i Warszawski Stołeczny.

W maju 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła wstępną propozycję dotyczącą regulacji prawnych i budżetu (MFF) na lata 2021-2027. Zgodnie z oczekiwaniami proponowana w 2018 r. skala transferów finansowych w ramach polityki spójności na rzecz Polski w tym okresie była znacznie mniejsza niż w latach 2014-2020 (minus ok. 23% w cenach stałych). Było to związane z niekorzystnymi dla Polski ustaleniami dotyczącymi *cappingu* (pułap maksymalnych transferów finansowych w relacji do produktu krajowego brutto), a także z przekroczeniem przez region Mazowiecki Stołeczny poziomu średniego PKB na mieszkańca Unii Europejskiej oraz przez dwa kolejne województwa – dolnośląskie i wielkopolskie 75% średniego PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w układzie UE 27. Tak więc sukces gospodarczy Polski po akcesji do UE stał się bezpośrednią przyczyną propozycji zasadniczego zmniejszenia skali transferów finansowych dostępnych w ramach europejskiej polityki spójności.

Dokumentem, który określa kierunki interwencji podejmowanej w ramach polityki spójności w danym kraju członkowskim UE, zarówno w latach 2014-2020, jak też w okresie 2021-2027, jest Umowa Partnerstwa (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021b). Jest ona akceptowana przez Komisję Europejską i rząd kraju beneficjenta. W Polsce środki Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych stały się kluczowym źródłem finansowania inwestycji publicznych, skupiając ponad 60% alokacji (European Commission, 2017). Skorzystanie z tej możliwości ze strony państwa członkowskiego wymagało m.in.: uwzględnienia priorytetowych kierunków finansowania Unii Europejskiej w ramach środków EFSI; zapewnienia wkładu własnego przynajmniej na poziomie 15%, a także spełnienia wielu obligatoryjnych warunków wstępnych.

Zgodnie z zapisami Traktatu z Maastricht, będącymi podstawą budowania Unii Europejskiej, polityka przestrzenna została określona jako kompetencja państw członkowskich. Dlatego Komisja Europejska powstrzymywała się od aktywności w tej sferze, a główną rolę w kształtowaniu europejskiej polityki przestrzennej odgrywały państwa członkowskie. Efektem ich współpracy stała się przyjęta w 1999 r. Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (ESDP 1999). Kontynuacją tego nurtu aktywności podejmowanej przez państwa członkowskie stały się kolejne agendy terytorialne akceptowane w 2007 r. w Lipsku, w 2011 r. w Godollo i w 2020 r. ponownie w Lipsku (Szlachta, 2018). Traktat Lizboński przyjęty w 2009 r. oznaczał uzupełnienie spójności gospodarczej i społecznej o spójność terytorialną (Barcz, 2008). Powołany po 2000 r. program ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) odegrał istotną rolę w analizie terytorialnych wymiarów polityk europejskich oraz w promowaniu znaczenia polityki przestrzennej dla rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Aktywność ta była generalnie skoncentrowana na poziomie makroprzestrzennym – europejskim, krajowym i regionalnym.

Rosnąca świadomość po stronie Komisji Europejskiej odnośnie do istotnego znaczenia polityki przestrzennej dla utrzymania korzystnej trajektorii rozwojowej Polski po 2020 r. znalazła wyraz w zapisach Załącznika D Komisji Europejskiej, określającego wytyczne inwestycyjne dla Polski w zakresie funkcjonowania polityki spójności na lata 2021-2027 (Komisja Europejska, 2019b). W załączniku tym jako jeden z pięciu celów strategicznych uwzględniono aktywność zatytułowaną *Europa bliżej obywateli*. Zwrócono uwagę na wspieranie zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich i wiejskich oraz wzmocnienie zdolno-

ści administracyjnych władz lokalnych. W ramach realizacji tego celu jako elementy uwzględniono: wzmocnienie roli obszarów metropolitalnych jako siły napędowej wzrostu, innowacji i wydajności; przeciwdziałanie negatywnym skutkom niekontrolowanego rozrastania się miast, w tym zanieczyszczeniu powietrza oraz w celu racjonalizacji świadczenia usług publicznych, zwłaszcza na obszarach metropolitalnych i w ich aglomeracjach; przyspieszenie społeczno-gospodarczej rewitalizacji obszarów podupadających, w szczególności w małych i średnich miastach, w tym w ubogich dzielnicach miejskich, strefach poprzemysłowych i w regionach transformacji przemysłowej i niskoemisyjnej; wzmocnienie powiązania pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, w szczególności inwestycje w inteligentne i innowacyjne rozwiązania w dziedzinie transportu; a także łagodzenie skutków zmian demograficznych i ubóstwa, zwłaszcza na obszarach wiejskich (Komisja Europejska, 2019b). Dodatkowo wskazano na następujący element o charakterze przestrzennym, niezbędny dla skutecznej realizacji polityki spójności w Polsce: ulepszone zagospodarowanie przestrzenne i zarządzanie projektami, zwłaszcza w obszarach funkcjonalnych (Komisja Europejska, 2019b).

Propozycja zasadniczej zmiany sposobu podejścia do skali finansowania oraz ukierunkowania interwencji ze środków funduszy Unii Europejskiej została spowodowana pandemią COVID-19. Cała Unia Europejska i jej kraje członkowskie zostały boleśnie dotknięte negatywnymi konsekwencjami dla zdrowia publicznego, ale także gospodarczymi i społecznymi pandemii. Dlatego zdecydowano o uruchomieniu od 2021 r. nowego europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (*Recovery and Resilience Facility*). Proponowanymi beneficjentami tego instrumentu, posługującego się bezzwrotnymi dotacjami i zwrotnymi pożyczkami są wszystkie kraje członkowskie UE, w tym także Polska. W sumie w całej Unii zaproponowano alokację 750 mld EUR (środki bezzwrotne i zwrotne). Polska może skorzystać łącznie z 58,1 mld EUR, z czego 23,9 mld EUR stanowią środki bezzwrotne, a 34,2 mld EUR środki zwrotne. W ramach puli środków bezzwrotnych zdecydowano o przeznaczeniu: 6,4 mld EUR na zieloną energię i zmniejszenie energochłonności; 6,1 mld EUR na zieloną inteligentną mobilność; 4,3 mld EUR na efektywność, dostępność i jakość ochrony zdrowia; 4,1 mld EUR na odporność i konkurencyjność gospodarki; a także 3,0 mld EUR na transformację cyfrową. Warunkiem uzyskania dostępu do środków tego instrumentu przez kraj członkowski jest przygotowanie i uzgodnienie z Komisją Europejską *Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności* (KPO).

Zgodnie z regulacjami prawnymi (*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021*) Krajowe Plany Odbudowy poszczególnych państw członkowskich UE koncentrują swoje działania na sześciu filarach odpowiedzi na kryzys i zwiększanie odporności. Są to: 1) zielona transformacja; 2) transformacja cyfrowa; 3) inteligentny i trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu; 4) spójność społeczna i terytorialna; 5) opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna; a także 6) polityki na rzecz następnego pokolenia, takie jak edukacja i umiejętności. Ustalenia ogólne dotyczące KPO zakładają możliwość finansowania w ramach części bezzwrotnej do 100% wartości projektów. Zwraca się także uwagę na możliwość uwzględnienia sfer i aktywności, które z założenia nie są wspierane ze środków europejskiej polityki spójności. Działania uruchamiane w ramach KPO powinien cechować wysoki poziom gotowości, bowiem nakłady na te przedsięwzięcia powinny zostać sfinalizowane do 31 sierpnia 2026 r. Istotne jest uwzględnienie zarówno inwestycji podejmowanych jako wiązki projektów, jak też reform rekomendowanych Polsce w ramach Semestru Europejskiego (Komisja Europejska, 2019a; 2020).

Projekt KPO dla Polski z lutego 2021 roku zawiera propozycję interwencji w ramach pięciu komponentów, a są one następujące: A. Odporność i konkurencyjność gospodarki; B. Zielona energia i zmniejszenie energochłonności; C. Transformacja cyfrowa; D. Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdro-

wia; a także E. Zielona, inteligentna mobilność (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021a). Dla każdego z tych komponentów oraz ich elementów przedstawiono: syntetyczny opis, główne wyzwania i cele, charakterystykę reform i inwestycji, kamienie milowe wdrażania i wskaźniki ilościowe, a także zestawienie dotyczące podejmowanego ryzyka. Istotnym elementem KPO jest szacunkowy koszt realizacji każdego komponentu, odnoszony jednak wyłącznie do środków bezzwrotnych. Uzupełniającym elementem opisu każdego komponentu są: założenia dotyczące wdrażania (tryb konkursowy albo za pomocą zidentyfikowanych wcześniej indywidualnych projektów), zestawienia dotyczące identyfikacji potencjalnych beneficjentów (populacja docelowa), zgodność z zasadami UE dotyczącymi pomocy publicznej, zakres czasowy realizacji, sposób szacowania kosztów, a także demarkacja z innymi źródłami finansowania.

Dla możliwości podejmowania i współfinansowania działań dotyczących gospodarki przestrzennej ze środków funduszy europejskich kluczowe znaczenie miał wspomniany już zapis traktatowy określający politykę przestrzenną jako kompetencję państw członkowskich. Dlatego pomimo udokumentowanych wniosków wynikających z badań naukowych dotyczących negatywnych konsekwencji bezładu przestrzennego w Polsce nie było możliwości współfinansowania stosownych działań ze środków europejskiej polityki spójności (Śleszyński et al., 2018).

KPO JAKO INSTRUMENT MODYFIKACJI SYSTEMU POLITYKI PRZESTRZENNEJ W POLSCE

W regulacjach dotyczących zawartości *Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności* uwzględniono możliwość podjęcia problematyki gospodarki przestrzennej na poziomie europejskim. W projekcie KPO dla Polski znalazło to wyraz w identyfikacji działań dotyczących spójności terytorialnej w ramach wszystkich pięciu komponentów (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021b). W komponencie A KPO są to działania dotyczące edukacji, umiejętności i zatrudnienia. W komponencie B KPO wymieniono aktywności dotyczące: zaopatrzenia w wodę, kanalizacji i oczyszczania ścieków na obszarach położonych poza aglomeracjami, działań na rzecz wielkoobszarowych terenów zdegradowanych oraz zazieleniania przestrzeni miast średnich i małych. W komponencie C KPO zaproponowano finansowanie aktywności dotyczących wspierania rozwoju infrastruktury sieciowej (likwidacja białych plam w dostępie do szerokopasmowego Internetu, rozwój technologii 5G) i zwiększenia kompetencji cyfrowych społeczeństwa. W komponencie D KPO zidentyfikowano działania obejmujące modernizację infrastruktury podmiotów leczniczych oraz szersze wykorzystanie rozwiązań cyfrowych, sprzyjające zwiększeniu dostępności i jakości świadczeń zdrowotnych bez względu na miejsce zamieszkania. W komponencie E KPO uwzględniono tematykę zwiększenia zrównoważonej dostępności transportowej, w szczególności przez zapewnienie odpowiedniej jakości usług zbiorowych przewozów publicznych na potrzeby zeroemisyjnego transportu publicznego.

Polski system planowania przestrzennego podlega już od dłuższego czasu szerokiej krytyce. Pojawiające się od lat koncepcje zmian, do tej pory nie zostały zrealizowane. Paradoksalnie, może właśnie uwarunkowania związane z przygotowaniem KPO umożliwią przeprowadzenie tych zmian. Bardzo ważnym elementem jest powiązanie z formułą KPO zapewnienie szerszego źródła finansowania konkretnych projektów. Może przyczynić się to do przezwyciężenia wielu barier, występujących przede wszystkim na szczeblu lokalnym. Nie budzi wątpliwości, że diagnoza barier nie może poprzestać na stanie sprzed pandemii COVID-19. Pandemia wiele zmieniła, wymuszając liczne korekty w ramach polityk przestrzennych, również względem wcześniejszych diagnoz.

Aby czytelnie ująć znaczenie KPO dla kształtowania przestrzennych wymiarów procesów rozwojowych, warto przypomnieć kluczowe problemy i wyzwania polskiego systemu gospodarki przestrzennej. Jeszcze przed pandemią wyodrębniano wśród nich m.in.:

- ogromny chaos przestrzenny generujący poważne koszty (Kowalewski et al., 2013; Śleszyński et al., 2018);
- brak woli i umiejętności władz publicznych różnych szczebli zapewnienia adekwatnej ochrony ładu przestrzennego (Markowski, 2010);
- poważne problemy występujące na styku różnych dyscyplin/perspektyw, przy stosowaniu narzędzi polityki przestrzennej (Szulczewska et al., 2020);
- bariery zdefiniowania pojęcia (kategorii) interesu publicznego w planowaniu przestrzennym (Markowski, 2016).

Z perspektywy dyskusji międzynarodowej, część problemów wygląda podobnie w innych krajach. Trzeba jednak zastrzec, że Polska zdecydowanie wyodrębniana jest w grupie systemów najslabiej chroniących ład przestrzenny i posiadających w skali Unii Europejskiej najwięcej wyzwań i barier do przezwyciężenia. Zwraca się w związku z tym uwagę na szerszą potrzebę doprecyzowania praw (i roli) właścicieli nieruchomości w systemie planowania przestrzennego, powstrzymanie niekontrolowanej suburbanizacji, a także kształtowanie kultury planistycznej w skali krajowej, regionalnej i lokalnej (Alterman, 2010; Berisha et al., 2020; de Olde, 2015; Muñoz-Gielen, Tasan-Kok, 2010; Nadin, 2012).

KPO nie odpowiada oczywiście wprost tylko i wyłącznie na te problemy. Niemniej jednak po pierwsze, w związku z ujęciem w nim jako celu całościowej zmiany systemu planowania przestrzennego, powinien gwarantować szerokie do nich odniesienie. Po drugie, priorytety powiązane z pandemią COVID-19, również stanowią odpowiedź na wcześniejsze wyzwania. W tym kontekście KPO może być postrzegany jako instrument gwarantujący skuteczne podjęcie obu kategorii problemów (zarówno tych najnowszych, jak też wcześniej diagnozowanych). Oczywiście, kluczowy będzie sposób jego realizacji. KPO zakłada, że studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostaną zastąpione przez plany ogólne, których zakres będzie zdecydowanie węższy. Pozwoli to zdaniem autorów KPO niniejsze dokumenty przygotować znacznie szybciej. Jednocześnie plany ogólne mają być aktami prawa miejscowego, co zapewni stabilne i jasne reguły dla inwestorów. Nowe regulacje mają pozwolić na wyznaczenie obszarów, których zabudowa jest uzasadniona ze względu na przesłanki ekonomiczne i ekologiczne. Ograniczenie niekontrolowanego rozlewania się zabudowy ma doprowadzić do zmniejszenia negatywnych skutków powodowanych przez indywidualny transport samochodowy. Przez wprowadzenie standardów urbanistycznych miasta mają zostać także zachęcane do tworzenia wysokiej jakości przestrzeni publicznych, co zachęci do korzystania z aktywnych form przemieszczania się i przyczyni się do generowania inwestycji prywatnych w centrach miast.

KPO podejmuje zagadnienia związane ze zmianami systemu gospodarki przestrzennej w kilku miejscach. W podrozdziale dotyczącym „poprawy otoczenia regulacyjnego” (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021a) akcentuje rolę planów ogólnych (bez precyzyjnego określenia ich zakresu), w tym szybkość ich uchwalania i wprowadzenie jasnych reguł dla inwestorów. Zagadnienia te rozwinięto w podrozdziale „Stabilne warunki do inwestowania” (s. 60-61), gdzie do problemów żywiołowej suburbanizacji i konfliktów przestrzennych dodaje się wątek integracji modelu społeczno-gospodarczego i przestrzennego. We wskazanym fragmencie dokumentu pojawia się także ogólny postulat zapewnienia szerszej elastyczności w związku z „szokami wywołanymi zjawiskami kryzysowymi.”

Wymienione kierunki zostały zdefiniowane w zasadzie w zgodzie z najnowszym dorobkiem (i rekomendacjami) polskiej i międzynarodowej literatury przedmiotu dotyczącej planowania przestrzennego. Rozumiejąc jednak zakładaną formułę KPO, trzeba wskazać na skrótowe (wręcz hasłowe) ich ujęcie. Tak ujęte cele mogą w praktyce stanowić podstawę do zróżnicowanych, niekoniecznie spójnych działań. Wymaga to silnego podkreślenia, również w kontekście rekomendacji formułowanych względem systemu gospodarki przestrzennej przez środowiska eksperckie (w tym Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN). Ogólnikowość wskazanych w KPO kierunków nie pozwala na jednoznaczne przyjęcie, że będą one na pewno stanowiły wykonanie zgłaszanych postulatów.

Zastrzegając konieczność doprecyzowania wielu zawartych w KPO rekomendacji, trzeba wskazać, że samo odwołanie się w dokumencie do licznych dotyczących planowania przestrzennego wyzwań i problemów zasługuje na pozytywną ocenę. Jest potwierdzeniem silnego związku występującego pomiędzy naprawą systemu planowania przestrzennego a efektywnością prowadzenia poszczególnych polityk publicznych po pandemii. Przy okazji dyskusji nad reakcją na kryzys (i nowe wyzwania) trzeba jednak przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, które elementy systemu gospodarki przestrzennej wymagają głębokiej modyfikacji. Zarówno na podstawie orientacyjnych diagnoz w KPO, jak też aktualnych w literaturze przedmiotu (por m.in. Giedych, 2018; Legutko-Kobus, 2021; Markowski, Nowak, 2021) można wyodrębnić następujące kierunki:

- poszerzenie elastyczności w planowaniu, przez co należy rozumieć także zdolność systemów gospodarki przestrzennej do szybkiej reakcji na pojawiające się zagrożenia i kryzysy – przy czym nie chodzi np. o samą elastyczność planów rozumianą jako dostosowywanie się do wszystkich partykularnych oczekiwań inwestorów;
- zwiększenie roli ochrony środowiska i przyrody w planowaniu przestrzennym; niezbędne jest ułatwienie podmiotom polityki przestrzennej takiego zagospodarowania terenu, które gwarantuje realizację tych celów, np. w wymiarze odnoszącym się do szerszego kształtowania Zielonej Infrastruktury w miastach lub ochrony terenów zielonych;
- poszerzenie kontekstu społecznego w planowaniu przestrzennym, oznaczającego zarówno wzmocnienie roli ochrony zdrowia w perspektywie polityk przestrzennych, jak też jeszcze większą dbałość o sytuację społeczną, w tym socjalną, mieszkańców;
- akcentowanie sektorowych z perspektywy krajowych systemów gospodarki przestrzennej celów, a zarazem kluczowych z perspektywy europejskiej – jakim jest m.in. wspieranie rozwoju OZE.

Rzeczywiście, również w kontekście reakcji na pandemię istotnym wyzwaniem wydaje się ograniczanie chaosu przestrzennego (w szczególności suburbanizacji) oraz dbałość o szerszą integrację modelu społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Niemniej jednak postulat tego nie rozwiązuje samo uwzględnienie niniejszego kierunku w przepisach prawnych. Konieczne wydaje się doprecyzowanie, jakich analiz, również na szczeblu lokalnym, taka integracja wymaga. Celem w samym sobie nie powinno być tylko „sporządzenie nowych strategii” (albo odpowiednio – sporządzenie nowych planów), ale przede wszystkim zapewnienie, żeby te nowe narzędzia realizowały niniejsze wytyczne. Wydaje się, że na obecnym etapie prac nad KPO ten ostatni kierunek zaakcentowano zbyt słabo. Możliwe jest jednak uzupełnienie na etapie realizacyjnym.

Istotne wnioski KPO dotyczą także cyfryzacji procesu budowlanego. KPO zakłada połączenie równoległych programów danych cyfrowych z zakresu geodezji, planowania przestrzennego, infrastruktury, ar-

chitektury i budownictwa, co umożliwia cyfrową komunikację pomiędzy władzami, instytucjami i administratorami sieci a inwestorem skracając proces uzyskiwania pozwoleń na budowę i ułatwiając późniejsze wykorzystanie inwestycji. Reforma będzie polegała na stworzeniu platformy wymiany danych o projekcie budowlanym, która będzie dostępna dla każdego z uczestników procesu i zintegrowana z pozostałymi systemami. Poprawne jest założenie, że dzięki cyfryzacji możliwe będzie udrożnienie i przyspieszenie procedur planistycznych, a także wyeliminowanie wielu rejestrowanych obecnie niespójności. Niniejszy kierunek stanowił częściowo przedmiot licznych analiz w Polsce, m.in. projektu realizowanego przez zespół M. Borsy (Borsa et al., 2019). Realizacja tego celu – obejmująca w praktyce nowelizację co najmniej kilkunastu aktów prawnych (przy uprzednim dostosowaniu do kierunku zmian optymalnych rozwiązań technicznych) przyczyni się także do podwyższenia poziomu partycypacji społecznej. Poprawa jakości partycypacji społecznej w systemie gospodarki przestrzennej to jeden z kluczowych postulatów dyskutowanych w międzynarodowej literaturze. Umożliwi m.in. szersze wdrażanie koncepcji powiązanych ze współzarządzaniem publicznym. Ponadto generowana przez pandemię COVID-19 cyfryzacja niejako wymusza tego typu rozwiązania. Nie można zapomnieć przy tej okazji o malejącym, ale wciąż koniecznym do odnotowania ryzyku wykluczenia cyfrowego części społeczności. Wątek ten również powinien zostać uwzględniony.

KPO przewiduje dla Polski wydatkowanie 550 mln EUR na poprawę warunków inwestowania dla przedsiębiorstw poprzez przygotowanie terenów inwestycyjnych oraz wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, polegającej m.in. na wsparciu 2350 gmin w przygotowaniu dokumentów planistycznych oraz przygotowaniu przeszło 4 tys. ha uzbrojonych terenów inwestycyjnych (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021b). To jest kluczowy element reformy służący pozytywnej odpowiedzi na pytanie na co najlepiej wydać takie środki oraz określić warunki, jakie pozwalają na efektywne ich wykorzystanie.

Bardzo dobrze, że postulat przygotowania terenów inwestycyjnych w Polsce został w KPO silnie powiązany z reformą planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem autorów, ten związek powinien zostać nawet jeszcze bardziej jednoznacznie zaakcentowany. Brak bardzo czytelnego podkreślenia tego powiązania doprowadzi bowiem niewątpliwie do interpretacji akcentujących jedynie ważność „sprawnej realizacji inwestycji” z zupełnym zignorowaniem uwarunkowań przestrzennych terenu. Uwzględniając to zastrzeżenie dodajmy, że fakt przekierowania większych środków na wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego należy ocenić bardzo pozytywnie. Kluczowym wyzwaniem jest jednak to, aby środki te zostały wydane możliwie najbardziej efektywnie i tym samym przyczyniły się do skutecznego rozwiązania wskazywanych wyzwań i problemów. W projekcie KPO wskazuje się w tym ujęciu docelowo „sporządzenie” m.in. planów ogólnych, „strategii rozwoju”, jak również „przekształcenie” planów miejscowych w plany zabudowy i zintegrowane programy inwestycyjne. Wyodrębniono również „doksztalcanie z reguł obowiązujących w zreformowanym systemie”.

Przy takim ujęciu występuje oczywiście istotne ryzyko. Dotychczasowe doświadczenia związane z systemem gospodarki przestrzennej w Polsce wskazują, że bez dbałości o poziom kapitału społecznego w gminach, jak również dostatecznego zrozumienia problemów i celów zmian w skali lokalnej, nawet najlepsze z perspektywy centralnej pomysły mogą być źle realizowane. Dlatego ograniczenie się – zwłaszcza w szerszym podejściu tylko do zadeklarowania jako celu sporządzenia lub dostosowania poszczególnych aktów prawnych jest niewystarczające. Równie ważnym (jeśli nie ważniejszym) kierunkiem jest prowadzenie w skali gminnej szerszych analiz uwarunkowań związanych ze stanem zagospodarowania przestrzennego. To właśnie tego typu szersze analizy, obecnie przekraczające możliwości finansowe

i merytoryczne wielu gmin, powinny być podstawą do dalszych działań. Nie będą w tym zakresie wystarczające zadeklarowane w projekcie KPO szkolenia. Oczywiście, odpowiednio przeprowadzone mogą stanowić cenny wkład w reformę systemu gospodarki przestrzennej. Ważne wydaje się jednak, aby nie były prowadzone tylko do znajomości nowych prawnych „reguł obowiązujących w zreformowanym systemie”. Jak wskazano powyżej, powinny one stanowić jeden z kilku elementów podwyższania kapitału społecznego w gminach. Kluczowym wydaje się wymóg analiz w skali lokalnej, pozwalających lepiej zdefiniować i zrozumieć ważne problemy i wyzwania. Czyli podstawowe będzie uzyskanie umiejętności przeniesienia ogólnokrajowych dyskusji do skali lokalnej. Pewnym punktem odniesienia dla prowadzonych na szczeblu lokalnym analiz mogą być te zawarte w raporcie *Studia nad chaosem przestrzennym* (Śleszyński et al., 2018) lub wcześniejsze, dotyczące wskaźników kształtowania i ochrony ładu przestrzennego (Śleszyński, 2013). Jeżeli do takiego modelu doda się nowe narzędzia polityki przestrzennej, całościowe rozwiązanie można będzie uznać za bardziej kompleksowe, z większą szansą na powodzenie.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. Przy okazji dyskusji nad zmianami systemu planowania przestrzennego bardzo istotny jest kontekst rewitalizacji. Do tej pory to właśnie problematyka dotycząca rewitalizacji była bardzo silnie powiązana zarówno z planowaniem przestrzennym, jak i funduszami (i dofinansowaniem) Unii Europejskiej. Jeżeli KPO postuluje całościową zmianę systemu planowania przestrzennego (i jednocześnie wdraża kierunek europeizacji polityki przestrzennej), niniejszy kierunek powinien również zostać uwzględniony. Obecnie obowiązujące przepisy dotyczące rewitalizacji wywołują mniej głosów krytycznych, niż przepisy dotyczące bezpośrednio planowania i zagospodarowania przestrzennego. Niemniej wciąż istotnymi wyzwaniami pozostają takie kwestie, jak jakość dokumentów dotyczących rewitalizacji (w tym możliwy zakres rewitalizacji), jakość analiz poprzedzających rewitalizację oraz jakość związanych z rewitalizacją konsultacji społecznych. Warto również wskazać, że niektóre instrumenty rewitalizacji (np. miejscowy plan rewitalizacji) nie znalazły zaplanowanego wcześniej odzwierciedlenia w praktyce. Ewentualna zmiana systemu planowania przestrzennego musi więc także uwzględniać niniejszy kontekst.

WPŁYW PANDEMII COVID-19 NA ZMIANY W SYSTEMIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO (W KONTEKŚCIE ZAPISÓW KPO)

Kolejnym elementem dotyczącym gospodarki przestrzennej występującym w projekcie KPO dla Polski jest wyzwanie o charakterze horyzontalnym, polegające na trudnościach włączenia w procesy rozwojowe i transformacyjne Polski terytoriów, które mają niską odporność na zjawiska kryzysowe (Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego, 2021a: 13). W KPO stwierdzono, że problemem uwarunkowanym terytorialnie są dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów oraz nasilenie na niektórych obszarach niekorzystnych sytuacji w wyniku pandemii COVID-19. Według oceny zawartej w KPO kryzys w największym stopniu zaszkodził obszarom bazującym na zasobach przyrodniczych, takich jak: uzdrowiska, tereny koncentracji turystyki oraz cechujące się monokulturą gospodarczą typową dla obszarów wiejskich zależnych od rolnictwa.

Pandemia COVID-19 spowodowała poważne zmiany społeczno-gospodarcze, wywierające również istotny wpływ na uwarunkowania prowadzenia polityk przestrzennych. Znajduje to odzwierciedlenie w ujętych w projekcie KPO sześciu filarach odpowiedzi na kryzys i budowy odporności. Warto je ponownie wymienić w kontekście dalszego wywodu: 1) zielona transformacja, 2) transformacja cyfrowa, 3) inteligentny i trwały wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, 4) spójność społeczna i terytorialna, 5) opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna, 6) polityki na rzecz następnego po-

kolenia (edukacja, umiejętności). Każda z omawianych płaszczyzn tematycznych stanowi reakcję na problemy spowodowane przez COVID-19 (ale często występujące w mniejszej skali już wcześniej). Zielona transformacja wydaje się tym bardziej potrzebna, że cele związane z ochroną środowiska i przyrody w związku z pandemią stały się jeszcze bardziej istotne, niż wcześniej. Jednym z powiązanych z tym celem wymiarów powinny być zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym miast (Favas et al., 2020; Kleinschroth, Kowarik, 2020; Rodgers, 2020), w tym szersza promocja Zielonej Infrastruktury, jak też ochrona terenów zielonych w mieście. Wymagać to będzie zredefiniowania interesu publicznego i poszerzenia przesłanek (zarówno w sferze przepisów, jak też w sferze wykładni orzeczniczej) uzasadniających związane z tym ograniczenia w zagospodarowaniu terenów prywatnych. Transformacja cyfrowa wiąże się z kolei ze wspomnianym postulatem cyfryzacji procesu budowlanego i planowania przestrzennego. W kontekście szerokiego włączenia społecznego ważnym kierunkiem jest dostosowanie przystępności nowych rozwiązań dla osób obecnie wykluczonych cyfrowo. Obejmuje to także sferę partycypacji społecznej, wymagającej poważnego zredefiniowania w nowych warunkach. Z grupy wskazanych powyżej postulatów poważne przełożenie na polityki przestrzenne powinna mieć również poprawa systemu opieki zdrowotnej. Komponent związany z ochroną zdrowia powinien być zdecydowanie szerzej uwzględniany w narzędziach polityki przestrzennej (Śleszyński et al., 2020). Względy związane z ochroną zdrowia mocno wiążą się z zagadnieniami ochrony środowiska i przyrody (Kojder et al., 2020). Dlatego też przy okazji sporządzania zwłaszcza lokalnych narzędzi polityk przestrzennych, komponent zdrowotny powinien być uwzględniany zdecydowanie szerzej niż obecnie. Obejmuje to zarówno narzędzia dotyczące terenów powiązanych z funkcjami ochrony zdrowia, jak też szerszą (generalną) analizę kierunków gwarantujących polepszenie warunków zdrowotnych w skali poszczególnych miast. Tym bardziej, że w tym przypadku dochodzi jeszcze wymiar związany ze zwalczaniem skutków pandemii (co może być problemem długotrwałym), jak też ochrona przed potencjalnie pojawiającymi się przyszłymi zagrożeniami.

Przy okazji dyskusji na temat poprawy dostępności poszczególnych usług w miastach (tzw. koncepcja „miasta 15-minutowego”) trzeba również podkreślić, że na uwzględnienie zasługuje wymiar powiązany z odpornością społeczną, a także (częściowo) spójnością środowiskową i terytorialną (Angiello, 2020; Lai et al., 2020; Pisano, 2020). Taka może być współkształtowana również z lokalnego poziomu. Właśnie w takim kontekście można przypomnieć postulat elastyczności w planowaniu (Markowski, Nowak, 2021). Elastyczność w planowaniu (nie rozumiana jako elastyczność planów, ani tym bardziej oportunizm wobec inwestorów) oznaczać powinna instytucjonalną umiejętność reakcji organów władzy publicznej na pojawiające się zagrożenia. Brak rozwiązań gwarantujących elastyczność zauważalny był zresztą w trakcie tzw. pierwszej fali pandemii (Nowak, Zybala, 2021). Jako sytuacja zupełnie nieoczekiwana doprowadziła ona do zablokowania prac nad narzędziami planistycznymi i – co istotne – partycypacji społecznej (te doraźne problemy sukcesywnie rozwiązywano, w zakresie odnoszącym się do partycypacji społecznej – w czerwcu 2020 r.). Sam fakt wystąpienia problemów w szerokim zakresie dowodzi nazbyt proceduralnego ujęcia wielu aspektów systemu planowania przestrzennego, a właśnie takie ujęcie jest często krytykowane w międzynarodowej dyskusji nad systemami planowania przestrzennego (Alfasi, Portugali, 2007).

Wskazane aspekty związane z kryzysem spowodowanym przez pandemię potwierdzają tezę, że reakcja na pandemię powinna obejmować nie tylko całościową zmianę w systemie planowania przestrzennego. Powinna ona również mieć precyzyjnie zdefiniowane wyzwania bardziej szczegółowe, dotyczące m.in.: ochrony środowiska i przyrody, zagospodarowania przestrzeni publicznych i terenów otwartych w miastach, a także poszerzenia ram partycypacji społecznej.

Kolejnym istotnym elementem KPO, który wpisuje się w całości w filar IV RRF są działania służące spójności społecznej i terytorialnej (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021a: 22-23). Polega to na ad-

resowaniu działań KPO do tych grup społecznych i obszarów, które są szczególnie dotknięte skutkami pandemii, gdzie występuje także kumulacja problemów społeczno-gospodarczych. Są to terytoria poszkodowane w wyniku kryzysu, jak też zagrożone zmianami technologicznymi, które wynikają z cyfrowej i zielonej transformacji. Zakłada się, że działania na rzecz grup społecznych defaworyzowanych podejmowane będą w ramach wszystkich komponentów KPO.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na silne powiązanie dwóch podejmowanych w projekcie KPO osobno zagadnień. Z jednej strony jest to reforma systemu planowania przestrzennego, a z drugiej strony rozwój OZE (najnowsze badania na ten temat zawarto w: Śleszyński et al., 2021). Polska charakteryzuje się silnym rozproszeniem osadnictwa (Rosner, Wesołowska, 2020), które współcześnie stale pogłębia się. Powyższe wprost przekłada się na odmienną strukturę popytu na energię. Inwestycje dotyczące OZE mają zróżnicowane podstawy planistyczne. Większe elektrownie wiatrowe mogą być realizowane tylko na obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem odległości od zabudowy mieszkaniowej. Z kolei energetyka rozproszona, może być realizowana zarówno na obszarach objętych planami miejscowymi, jak i na obszarach bez takich planów (na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). W obu przypadkach występują jednak poważne problemy związane z wykładnią przepisów. Problemy dotyczyć mogą interpretacji planów i określenia na ich podstawie, jaka konkretna inwestycja energetyczna może być realizowana. Podobne problemy interpretacyjne wystąpią przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Projekty zmian w tym zakresie są zresztą obecnie dyskutowane i procedowane na szczeblu władz publicznych. Niemniej, niniejszą perspektywę warto szerzej uwzględnić w ramach realizacji celów KPO. Jest to bardzo dobry przykład bardziej problemowego ujęcia zadań związanych z planowaniem przestrzennym. Nie negując w żaden sposób potrzeby całościowej zmiany systemu planowania przestrzennego, w kontekście udzielania odpowiedzi na wyzwania spowodowane przez pandemię COVID-19 kluczowe jest bardziej szczegółowe zdiagnozowanie poszczególnych problemów i rozwiązań. W kontekście jednej z podstawowych problematyk zawartych w KPO, czyli OZE, sprowadza się to do lepszego dostosowania narzędzi polityki przestrzennej. Skoro realizacja OZE jest dla Polski zadaniem priorytetowym, kluczowym krokiem wydaje się wyeliminowanie proceduralnych barier prowadzących do wątpliwości przy wykładni miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub przy wykładni przepisów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy. Nie chodzi o zmiany, które można sprowadzić do „zapewnienia szybkiej realizacji inwestycji” – ważne jest dalsze zagwarantowanie ochrony ładu przestrzennego. Chodzi przede wszystkim o wyeliminowanie diagnozowanych w literaturze przedmiotu problemów, które pojawiły się niezależnie od wskazanych okoliczności.

Pomimo zaliczenia polityki przestrzennej do kompetencji państw członkowskich Komisja Europejska odnosiła się do problemów jakości tej aktywności w Polsce. Zasadniczo wnioski te były zbliżone do polskich badań naukowych dotyczących bezładu przestrzennego. Wyrazem tego był zapis zawarty w Załączniku D Komisji Europejskiej dotyczący celów strategicznych inwestycji w Polsce w latach 2021-2027. KPO oznacza możliwość zasadniczego poszerzenia skali interwencji strukturalnej UE po 2020 r. przypisywanej do pola aktywności polityki przestrzennej. Jest to wyzwaniem dla kształtowania kompleksowej polityki przestrzennej, podejmowanej w różnych skalach terytorialnych.

W raporcie ESPON (Amdaoud et al., 2020) sklasyfikowano reakcje władz publicznych na pandemię. W ramach podstawowej klasyfikacji wyodrębniono środki: łagodzące, kompensujące, obchodzące i wykorzystujące. Pierwsze i trzecie mają raczej wymiar krótkookresowy (związany z szybką reakcją na zagrożenia), drugie i czwarte – zasadniczo długookresowy. Nad tą klasyfikacją wciąż trwają dyskusje, ale zmiany

w systemie polityki przestrzennej należy wiązać z perspektywą długookresową. Możliwość szybkiej reakcji (np. łagodzenia kryzysu) powinna zagwarantować poszerzenie elastyczności w planowaniu. Natomiast inne kierunki zmian, w tym poprawę dostępności i zakresu OZE (również z perspektywy systemu planowania przestrzennego), poszerzenie wymiaru ochrony środowiska i przyrody w miastach, zmianę zagospodarowania przestrzennego miast, a także wzmocnienie kierunku związanego z ochroną zdrowia w polityce przestrzennej można zakwalifikować jako środki „wykorzystujące”. Z perspektywy kształtowania systemu planowania przestrzennego, taką rolę odgrywa również sam *Krajowy Plan Odbudowy dla Polski*.

WNIOSKI KOŃCOWE

Jak wskazano powyżej, priorytety określone w KPO bardzo silnie wiążą się ze zmianami w systemie planowania przestrzennego. Bez tych zmian, realizacja znacznej części postulatów KPO nie będzie możliwa (a przynajmniej znacznie utrudniona). Bardzo istotny wydaje się kontekst lokalnych polityk przestrzennych. Niemniej jednak, zmian nie można sprowadzić do prostego zastąpienia obowiązujących narzędzi polityki przestrzennej innymi (nawet, jeżeli zostaną zdecydowanie lepiej od obecnych przemyślane). Odpowiedź na wskazane powyżej problemy i wyzwania wymaga oddolnej pracy – poszerzonych analiz (i to analiz oddolnych, lokalnych), stanowiących bezpośrednią inspirację dla organów władz publicznych różnych szczebli. Może to stanowić okazję do poszerzenia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym i tym samym realizacji celów z perspektywy społecznej czasoprzestrzeni gospodarowania (Hausner, 2019).

Ważnym przełomem związanym z KPO, jest gotowość finansowania z funduszy Unii Europejskiej kształtowania nowoczesnego modelu polityki przestrzennej w Polsce. KPO kierunkowo (bardzo ogólnie) poprawnie ujmuje wyzwania dotyczące systemu planowania przestrzennego w Polsce. Na dalszym etapie konceptualizacji należy jednak bardziej precyzyjnie je zdefiniować. Należy to zrobić przynajmniej w dwóch płaszczyznach:

- wyodrębnienie tych sfer w systemie planowania przestrzennego, które wiążą się z najszerszą reakcją na szkody spowodowane przez pandemię COVID-19. Warto zwrócić uwagę na pojawienie się bogatej literatury dotyczącej kształtowania struktur przestrzennych miast, które są bardziej odporne na pandemię (Baganz et al., 2020; Boschetto, 2020);
- zapewnienie szerszego wdrażania zmian w skali lokalnej, co wymaga nie tylko propozycji nowych rozwiązań prawnych, ale doprecyzowania skali i zakresu lokalnych analiz związanych z lepszym (też oddolnym) ujmowaniem wskazanych problemów (Nowak, Lorens, 2020).

Zakres, w jakim wymienione warunki zostaną spełnione, gwarantuje poziom i skuteczność reakcji na skutki pandemii, a więc efektywność całego *Krajowego Planu Odbudowy*.

Analiza też KPO skłania do kilku wniosków na temat europeizacji planowania przestrzennego w Polsce. Kluczowe wydaje się zdefiniowanie priorytetowych zagadnień, znajdujących odzwierciedlenie w najnowszych dokumentach europejskich. Warto odwołać się chociażby to rekomendacji zawartych w Agendzie Terytorialnej 2030, związanych z „Zieloną Europą” i „Sprawiedliwą Europą” (Territorial Agenda 2030; Weiland et al., 2021). Zgłoszone w prezentowanym opracowaniu uwagi krytyczne nie sprowadzają się do podważenia roli KPO. Dokument ten może stanowić ważny, wcześniej nieoczekiwany instrument zmian systemu planowania przestrzennego w Polsce. Nawiązując do powołanego powyżej raportu

ESPON, jeszcze raz trzeba podkreślić, że KPO może w tym kontekście stanowić jeden z przejawów działania władz publicznych „wykorzystujących” obecną sytuację do wprowadzenia zmian wcześniej niemożliwych lub bardzo trudnych do wprowadzenia. Wydaje się, że również w innych sferach należy wyodrębnić płaszczyzny, umożliwiające wprowadzenie korzystnych, związanych z polityką publiczną rozwiązań.

Na marginesie warto zwrócić uwagę na konieczność zachowania spójności pomiędzy postanowieniami KPO a zaplanowanymi wcześniej zmianami w systemie planowania przestrzennego. Przyjęcie KPO stanowi nową, bardzo ważną okoliczność, związaną z wydatkowaniem w określonym terminie środków finansowych na zadeklarowane cele. Z treści KPO wynika, że zmiany w systemie planowania przestrzennego powinny zostać przeprowadzone szybko (raczej nie w perspektywie wieloletniej). Do tego celu powinny więc zostać dostosowane działania administracji rządowej.

BIBLIOGRAFIA

- Alfasi, N., Portugali, J. (2007) Planning rules for a self-planned city. *Planning Theory*, 6(2): 164-182. <https://doi.org/10.1177/1473095207077587>
- Alterman, R. (2010) *Takings international: a comparative perspective on land use regulations and compensation rights*. American Bar Association.
- Amdaoud, M., Arcuri, G., Levratto, N., Succurro, M., Costanzo, D. (2020). *Geography of COVID-19 outbreak and first policy answers in European regions and cities*. Policy Brief, December, Luxembourg.
- Angiello, G. (2020) Toward greener and pandemic-proof cities: Italian cities policy responses to Covid-19 pandemic. *TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 13(2), 271-280.
- Baganz, G., Baganz, D., Kloas, W., Lohrberg, F. (2020) *Urban Planning and Corona Spaces – Scales, Walls and COVID-19 Co-incidences*, Real Corp 2020: Shaping Urban Change. Livable City Regions, Aachen, Germany.
- Barcz, J. (2008) *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Berisha, E., Cotella, G., Janin-Rivolin, U., Solly, A. (2020) Spatial governance and planning systems and the public control of spatial development: a European typology. *European Planning Studies*, 29(1): 181-200. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1726295>
- Borsa, M., Nowak, M., Leszczyński, M., Spychała, J., Grzyb, G., Mityk, B., Łabaj, A. (2019). *Analiza możliwości cyfryzacji procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce wraz z przygotowaniem koncepcji informatycznego systemu wydawania rozstrzygnięć w ramach tego procesu i uzgadniania dokumentacji projektowej*. Kraków.
- Boschetto, P. (2020). Covid-19 and simplification of urban planning tools. The residual plan. *TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment*: 9-16. <https://doi.org/10.6092/1970-9870/6845>
- European Commission (2017). *My Region, My Europe, Our Future: Seventh report on economic, social and territorial cohesion*. September. Directorate-General for Regional and Urban Policy, Brussels.
- Faludi, A. (2018) Historical Institutional account of European spatial planning. *Planning Perspectives*, 33(4): 507-522, <https://doi.org/10.1080/02665433.2018.1437554>
- Favas, C., Checchi, F., Waldman, R. J. (2020). *Guidance for the prevention of COVID-19 infections among high-risk individuals in urban settings*. London School of Hygiene and Tropical Medicine.
- Giedych, R. (2018). *Ochrona przyrody w polityce przestrzennej miast*. Studia KPZK PAN, t. CXC. Warszawa.
- Hausner, J. (2019). *Spoleczna czasoprzestrzeń gospodarowania. W kierunku ekonomii wartości*. Wydawnictwo Nieoczywiste, Warszawa.
- Kleinschroth, F., Kowarik, I. (2020). COVID19 crisis demonstrates the urgent need for urban greenspaces. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 18(6): 318.
- Kojder, K., Kupiec, M., Baranowska-Bosiacka, I., Nowak, M. (2020). *Narzędzia polityki przestrzennej a ochrona zdrowia*. W: M. Nowak (red.), *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*. Studia KPZK PAN, t. 5/197, Warszawa.

- Komisja Europejska (2019a). *Zalecenie Rady w sprawie Krajowego Programu Reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r.*, Bruksela, 5.6.2019, COM(2020)521 final.
- Komisja Europejska (2019b). *Załącznik D. Wytyczne inwestycyjne dla Polski w zakresie funkcjonowania polityki spójności na lata 2021-2027, 2019, Dokument Roboczy Służb Komisji. Sprawozdanie Krajowe – Polska 2019, Bruksela, 27.2.2019 SWD(2019) 1020 final, towarzyszący dokumentowi Komunikat Komisji Europejskiej Semestr 2019: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniku szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia nr 1176/2011 COM final.*
- Komisja Europejska (2020). *Zalecenie Rady w sprawie Krajowego Programu Reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r.*, Bruksela, 20.5.2020, COM(2020)521 final.
- Kowalewski, A., Mordasewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J., Śleszyński, P. (2013). *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Lai, S., Leone, F., Zoppi, C. (2020). Covid-19 and spatial planning. *TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 231-246.
- Legutko-Kobus, P. (2021). Wyzwania dla partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym w okresie pandemii COVID-19 w Polsce. W: M. Nowak (red.), *Polityka przestrzenna w czasie kryzysu*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Markowski, T. (2010). Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków. W: P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, Politechnika Gdańska.
- Markowski, T. (2016). Budowanie regulacyjnego systemu planowania przestrzennego. Teoria sprawiedliwości podstawą budowy systemu. *Kontrola Państwowa*, nr 2: 16-17.
- Markowski, T., Nowak, M. (2021). Współczesne trendy w rozwoju gospodarczym a potrzeba nowej doktryny urbanistycznej – w stronę elastyczności w planowaniu przestrzennym. W: *Polityka przestrzenna w czasie kryzysu*, M. Nowak (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2021a). *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2021b). *Umowa Partnerstwa na lata 2021-2027*, Warszawa.
- Muñoz-Gielen, D., Tasan-Kok, T. (2010). Flexibility in planning and the consequences for public value capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18(7): 1097-1131. <https://doi.org/10.1080/09654311003744191>
- Nadin, V. (2012). International comparative planning methodology: introduction to the theme issue. *Planning Practice & Research*, 27(1): 1-5. <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.669928>
- Nowak, M., Lorens, P. (2020). Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Propozycje kierunku wykładni. W: M. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnouurbanistycznej*. Wolters Kluwer.
- Nowak, M., Zybała, A. (2021) *Polityka przestrzenna i jej uwarunkowania w kontekście pandemii COVID-19. Zagrożenia, wyzwania i reakcje władz publicznych*. W: A. Zybała, A. Bartoszewicz, K. Księżopolski (red.), *Polska... Unia Europejska... Świat... Pandemia COVID-19 – wybrane zagadnienia. Wnioski dla kształtowania i prowadzenia polityki publicznej*. Dom Wydawniczy Elipsa.
- Olde de, C., (2015). *Moving forward comparative planning studies: beyond planning cultures and institutionalism. Paper presented at the RC21 International Conference on 'The ideal city: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life', Urbino (Italy), 27-29 August 2015.* <http://www.rc21.org/en/conferences/urbino2015/>
- Pisano, C. (2020). Strategies for post-COVID cities: An insight to Paris En Commun and Milano 2020. *Sustainability*, 12(15), 5883.
- Rodgers, C. (2020). Nourishing and protecting our urban 'green' space in a post-pandemic world. *Environmental Law Review*, 22(3): 165-169.

- Rosner, A., Wesołowska, M. (2020). Deagrarianisation of the Economic Structure and the Evolution of Rural Settlement Patterns in Poland. *Land*, 9, 523. <https://doi.org/10.3390/land9120523>
- Rozporządzenie Parlamentu i Rady UE 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 roku ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021) (Dz. Urz. UE L 57 z 18.2.2021).
- Szlachta, J. (2018). *Terytorializacja jako wyzwanie polityki rozwoju – perspektywa europejska*. Studia KPZK PAN, t. CLXXXIV, A. Klasik F., Kuźnik (red.). Warszawa.
- Szulcewska, B., Nowak, M., Solarek, K. (2020). Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie kształtowania środowiska przyrodniczego. W: M. Nowak (red.), *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*. Studia KPZK PAN, t. 5/197, Warszawa.
- Śleszyński, P. (2013). Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach. *Biuletyn KPZK PAN*, z. 252, Warszawa.
- Śleszyński, P., Kowalewski, A., Markowski, T. (2018). *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. III, Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego. Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa.
- Śleszyński, P., Nowak, M., Blaszkę, M. (2020). Spatial policy in cities during the Covid-19 pandemic in Poland. *TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 13, 427-444. <https://doi.org/10.6092/1970-9870/7146>
- Śleszyński, P., Nowak, M., Brelik, A., Mickiewicz, B., Oleszczyk, N. (2021). Planning and Settlement Conditions for the Development of Renewable Energy Sources in Poland: Conclusions for Local and Regional Policy. *Energies*, 14, 1935. <https://doi.org/10.3390/en140719>
- Territorial Agenda 2030, A future for all places, Informal meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion* 1 December 2020, Germany. <https://territorialagenda.eu/home.html>
- Weiland, S., Hickmann, T., Lederer, M., Marquardt, J., Schwindenhammer, S. (2021). The 2030 Agenda for Sustainable Development: Transformative Change through the Sustainable Development Goals? *Politics and Governance*, 9(1). <https://doi.org/10.17645/pag.v9i1.4191>