



Marszałek Województwa
Kujawsko-Pomorskiego
Piotr Całbecki



Toruń, 4 lipca 2025 r.

Dot.: KS-II-S.0003.40.2025

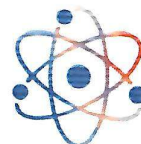
Pan
Marek Gralik
Radny Województwa
Kujawsko-Pomorskiego

Szanowny Panie Radny,

odpowiadając na zapytanie w sprawie krytycznych uwag do dokumentu o nazwie „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020”, opracowanego w ramach programu badawczego Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, informuję, co następuje.

Hierarchia sieci osadniczej to klasyfikacja jednostek osadniczych na podstawie ich roli i znaczenia w organizacji struktury funkcjonalno-przestrzennej danego obszaru. Wynika bezpośrednio z różnic w potencjale poszczególnych miejscowości w zakresie „dóbr”, które kształtują zależności pomiędzy miejscowościami. Zależności te opierają się na prostym założeniu: zarówno ludność, jak i instytucje/podmioty gospodarcze, korzystają z różnego rodzaju „dóbr” (usług/zaopatrzenia/wykonywanej pracy), których oferta nie jest równomiernie rozmieszczona w przestrzeni. Im rzadziej reprezentowana jest oferta dostępna w danym ośrodku, tym większy jest jego obszar oddziaływania – a więc tym wyższa jest jego pozycja w hierarchii sieci osadniczej.

Zazwyczaj dobra powszechne to te, dla których funkcjonowania wystarcza niewielki popyt i są łatwe do zaoferowania, a dobra rzadsze wymagają większego popytu oraz dodatkowych zdolności dla ich zaoferowania. To podaż i popyt oferty ośrodków osadniczych budują terytorialne zależności/podległości. Niezależnie od systemów społeczno-gospodarczych oraz różnic wynikających od specyfiki poszczególnych państw, systemy osadnicze ukształtowały się w taki sposób, że wyróżnia się w nich kilka poziomów hierarchicznych – a więc kilka

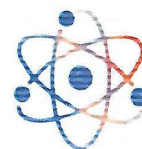


poziomów na których identyfikuje się obszary ciężące do „swojego” ośrodka centralnego, a mniejsze obszary na niższych poziomach, tworzą większe obszary na poziomach wyższych.

Dobra i usługi o podobnym zasięgu terytorialnym mają skłonność do „kumulowania się” – co oznacza, że niezależnie od rodzaju danej oferty, dobra i usługi, które mają podobny przestrzenny zasięg oddziaływania, zazwyczaj są dostępne w tych samych ośrodkach (inaczej ujmując – miasto powiatowe zazwyczaj oferuje zarówno szkoły średnie, jak i szpital, instytucje administracji powiatowej, wyspecjalizowane placówki handlowe, większe skupienie podmiotów gospodarczych, jest głównym centrum życia kulturalnego w powiecie – zasięg oddziaływania wszystkich tych usług jest zbliżony do obszaru powiatu i są one skoncentrowane w jego siedzibie). Ośrodki podobne pod względem prezentowanej oferty lokują się więc na tych samych poziomach hierarchicznych. Dobrym przykładem są tu miasta powiatowe. Pod względem pozycji w hierarchii sieci osadniczej, miasta pełniące rolę wyłącznie siedzib powiatów (a więc niewyposażone w dodatkowe funkcje o znaczeniu ponadpowiatowym, jak np. szkoły wyższe) są sobie równe – niezależnie od indywidualnych niewielkich różnic w wyposażeniu w usługi (np. różnic w liczbie szkół średnich lub wielkości szpitala) lub różnic w wielkości obsługiwanego powiatu. Równość tej grupy miast polega na tym, że są głównymi ośrodkami („ośrodkami centralnymi”) obsługującymi fragment struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju, jaki stanowi powiat (a więc obszar obejmujący najczęściej kilka gmin – obszarów niższego rzędu niż powiat, i stanowiący niewielki podregion w strukturze województwa, w którym funkcjonuje – będącym obszarem wyższego rzędu, niż powiat).

Jedną z podstawowych zasad regulujących hierarchię sieci osadniczej jest uwzględnienie faktu, że ośrodki wyższego rzędu pełnią równocześnie także rolę ośrodków niższego rzędu – ale ich pozycję („poziom”, „rząd”) w hierarchii sieci osadniczej wyznaczają dobra najrzadsze, generujące najszerszy zasięg oddziaływań. Inaczej ujmując – miasto wojewódzkie pełni także zadania siedziby powiatu dla bezpośredniego otoczenia oraz zadania gminne dla własnej społeczności, ale jest pozycjonowane w hierarchii jako miasto wojewódzkie, bo jest to najwyższy poziom obsługi i oddziaływania, jaki oferuje, chyba że oferuje także usługi oddziałujące poza granice województwa, wówczas w klasyfikacji krajowej będzie postrzegane jako ośrodek ponadregionalny (uzupełniający oddziaływanie stolicy państwa).

Na pozycję miasta w hierarchii sieci osadniczej wpływa więc posiadanie w ofercie „dóbr” rzadkich, bo o wysokiej pozycji w sieci osadniczej świadczy zdolność do oferowania dóbr



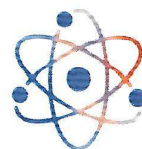
rzadkich – a nie „wysokie natężenie” lub bardzo dobry stan rozwoju, np. bardzo duża liczba instytucji/podmiotów zaliczanych do kategorii dóbr powszechnych. Często popełnianym błędem jest twierdzenie, że miasto o większej liczbie mieszkańców na pewno jest ulokowane wyżej w hierarchii od miasta mniejszego – ale o pozycji świadczy zakres oferty, a nie liczba ludności.

Rozkład przestrzenny miast oraz wzajemne interakcje pomiędzy nimi są przedmiotem badań naukowych w obszarze geografii osadnictwa. W 1933 r. Walter Christaller opublikował teorię ośrodków centralnych, która stała się jednym z aksjomatów w naukach geograficznych. Teoria ta („teoria Christallera”) wyjaśnia prawidłowości rządzące rozmieszczeniem, liczbą i wielkością miejscowości w systemie osadniczym. Wyjaśnia zasady i przyczyny hierarchiczności systemów osadniczych. Wskazuje, że istnienie różnych rodzajów dóbr centralnych o różnych zasięgach rynkowych, wyznacza hierarchię osiedli. Hierarchiczność wyraża się w:

1. Istnieniu rzędów (poziomów) hierarchii ośrodków centralnych, przy czym każdy rząd posiada charakterystyczne dla siebie funkcje; wraz z kolejnymi szczeblami hierarchii rośnie liczba funkcji centralnych i ludności oraz obszar obsługi miasta, maleje natomiast liczba ośrodków centralnych,
2. Miejscowości centralnej wyższego rzędu podporządkowana jest pewna liczba ośrodków niższego rzędu,
3. Ośrodki centralne wyższego rzędu posiadają wszystkie funkcje ośrodków niższego rzędu; celem pokazania przestrzennego regularnego uporządkowania systemu ośrodków.

Reasumując więc najważniejsze elementy teorii i metodyki kształtowania układów hierarchicznych osadnictwa, należy uwzględnić kilka fundamentalnych faktów:

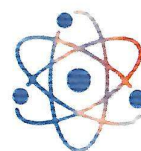
1. Umiejscowienie ośrodka na danym poziomie hierarchii sieci osadniczej jest zależne od rodzaju oferowanych usług, z czym wiąże się zasięg przestrzennego oddziaływania danego ośrodka (czyli zasięg obszaru, który „uzależniony jest” od oferty usługowej danego ośrodka).
2. Podstawą pozycji w hierarchii jest „rzadkość/powszechność” oferowanych „dóbr” – im rzadsze usługi oferuje dany ośrodek, tym szerszy jest zakres jego oddziaływania i tym wyższa pozycja w sieci osadniczej.
3. Aby ośrodek mógł być uznany za ośrodek centralny dla konkretnego poziomu, musi oferować dobra, które na tym poziomie budują ciężenia/zależności. Dlatego też, dla



dokonania prawidłowej oceny/identyfikacji „ulokowania” danego ośrodka w hierarchii sieci osadniczej, kluczowe znaczenie ma prawidłowa identyfikacja „dóbr” istotnych dla danego poziomu hierarchicznego.

4. O znaczeniu miasta w hierarchii sieci osadniczej nie świadczy liczba ludności. W przypadku ośrodków wyższego rzędu większa liczba mieszkańców sprzyja rozwojowi funkcji i umacnianiu pozycji w sieci osadniczej, ale nie jest decydująca. Liczne są przykłady dużych miast nisko ulokowanych w hierarchii, jak też mniejszych o stosunkowo wysokiej pozycji.
5. W Polsce od czasu reformy samorządowej bardzo duży wpływ na ofertę usługową danego ośrodka ma jego status administracyjny – bo działalności stanowiące zadania własne samorządów wojewódzkich i powiatowych są najczęściej ulokowane w siedzibach tych jednostek. Dodatkowo w miastach wojewódzkich ulokowano instytucje rządowe szczebla regionalnego. Tym samym – status administracyjny determinuje rangę ośrodka w sieci osadniczej.
6. Powyższe uwarunkowanie implikuje bardzo duże podobieństwo charakteru ośrodków ulokowanych na tym samym poziomie hierarchicznym – niezależnie od ich wielkości, należy spodziewać się bardzo podobnej oferty „dóbr” w nich dostępnych.
7. To z kolei powoduje, że klasyfikacja hierarchiczna miast jest bardzo poręcznym instrumentem kształtowania polityki rozwoju („skoro każdy z poziomów hierarchicznych dotyczy określonego obszaru – najczęściej powiązanego z podziałem administracyjnym, to należy zadbać o to, żeby główny ośrodek był właściwie wyposażony i dzięki temu zapewni się właściwą obsługę całego obszaru”).
8. Podstawy teoretyczne funkcjonowania układów hierarchicznych osadnictwa zostały bardzo szczegółowo zbadane, a teoria Christallera, która zdefiniowała model funkcjonowania systemu osadniczego, pomimo upływu prawie 100 lat jest niekwestionowana jako punkt wyjścia do systematyzacji tej dziedziny.

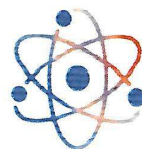
W 2024 roku Instytut Rozwoju Miast i Regionów przygotował publikację pn. „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020” i w ramach upowszechniania jej wyników organizował konferencje regionalne, w tym 14 czerwca 2024 roku w Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu. Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego odniósł się bardzo krytycznie do rzetelności tego opracowania, wskazując na liczne zidentyfikowane niezgodności z teoretycznymi założeniami klasyfikacji sieci osadniczej. Zostaną one szczegółowo omówione poniżej:



Punkt I. Autorzy przyjęli metodykę, która nie pozwala na prawidłowe ułożenie miast w hierarchii sieci osadniczej

Jak wynika z przedstawionych powyżej założeń teoretycznych, hierarchię sieci osadniczej określa się przez identyfikację zasięgu oddziaływania danego ośrodka, a zasięg ten zależny jest od występowania określonych rodzajów działalności. To konkretne oferowane dobra/realizowane działalności (poprzez swoją powszechność lub rzadkość występowania w przestrzeni) determinują zasięg oddziaływania miejscowości, w których są obecne. Każdy z poziomów hierarchii cechuje się innymi rodzajami powiązań (inne cechy/usługi świadczą o budowaniu relacji z zapleczem na każdym z poziomów). Tak więc o pozycji miasta w sieci osadniczej decyduje pełnienie przez nie określonego rodzaju usług – występowanie konkretnych usług. Można tu wręcz mówić o pewnym zestawie usług *sine qua non* dla każdego z poziomów. W pewnym uproszczeniu można to zobrazować w następujący sposób: obecność szkoły podstawowej jest istotna tylko dla ośrodków o znaczeniu lokalnym, jest to usługa realizowana na poziomie samorządu lokalnego, którego zadaniem jest zadbać o to, aby w granicach danej gminy usługa ta była prawidłowo dostępna. Cecha ta nie ma żadnego znaczenia dla oceny tego, czy dane miasto ma powiatowy lub wojewódzki zasięg oddziaływania. Jednak ośrodek nie może mieć rangi powiatowej, jeśli nie jest wyposażony w szkoły średnie, bo są to usługi, za których realizację odpowiada samorząd powiatowy, a więc z założenia powinny obsługiwać obszar powiatu. Z kolei obecność szkoły wyższej upoważnia do weryfikacji tego, czy dane miasto nie pełni roli regionalnej lub ponadregionalnej.

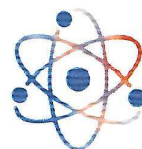
Tymczasem Autorzy opracowania przyjęli za podstawę obliczenia centralności ośrodków usługowych zestaw 66 wskaźników dotyczących różnych dziedzin (załącznik 1 do opracowania Instytutu Rozwoju Miast i Regionów), wspólny dla wszystkich badanych miast, w zakresie których dla każdego z badanych miast określili stan rozwoju poprzez wyliczenie wskaźnika syntetycznego, obrazującego łączny stan rozwoju tych cech. Ten wskaźnik został przyjęty jako podstawa do oceny pozycji miasta w hierarchii sieci osadniczej. Taka metoda powoduje, że po pierwsze nie sprawdzono, czy dane miasto realizuje usługi niezbędne do zaliczenia do określonego poziomu hierarchicznego (na przykład do poziomu aglomeracji regionalnych zaliczono miasta niewyposażone w urzędy administracji poziomu wojewódzkiego); a po drugie – oznacza, że na wartość uzyskanego końcowego wskaźnika wpływa dowolna kombinacja cech cząstkowych (niezależnie od tego, czy dane cechy są istotne dla danego poziomu hierarchicznego) i na przykład wysoka wartość (bardzo dobry stan



rozwoju) tylko jednej lub kilku cech, może wpłynąć na uzyskaną wartość końcowego wskaźnika. Taka metoda jest niezgodna z założeniami teorii Christallera. Przykładowym skutkiem tego błędnie przyjętego założenia jest sytuacja, w której niektórym dobrze rozwiniętym i dobrze wyposażonym miastom nadaje się rangi nieadekwatne (wyższe) wobec ich rzeczywistego znaczenia w sieci osadniczej. Bo aby miasto mogło być ośrodkiem „ponadlokalnym” niezbędny jest „ponadlokalny” obszar, na który oddziałuje. Tymczasem, przy metodzie wskaźnikowej uzyskuje się całą grupę ośrodków, które osiągają wysoki wskaźnik – upoważniający według Autorów do zaliczenia do kategorii ośrodków ponadlokalnych, mimo, że w rzeczywistości nie mają one swojego zaplecza, adekwatnego do tak nadanej rangi (nie mają wystarczająco dużego obszaru, który obsługują). Na przykład szereg miast powiatowych w rejonie Poznania zyskało rangę ośrodków ponadlokalnych, pomimo że obszar ich oddziaływania stanowi powiat (a nie „kilka powiatów”, co byłoby właściwe dla tej kategorii).

Przyjęta przez Autorów metodyka badań wskazuje, że nie badano zależności hierarchicznych tylko obliczono syntetyczny wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego bazujący na kilkudziesięciu wskaźnikach. Wyniki tego badania pozwalają uszeregować miasta według tak rozumianego stanu rozwoju (bo wyliczony wskaźnik można uznać za „syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego”), ale nie ma to nic wspólnego z określeniem zasięgów oddziaływania tych miast, ani z ulokowaniem miasta w hierarchii sieci. Jest to kluczowy błąd metodyczny dyskredytujący w całości wyniki, jeśli uwzględni się cel opracowania (wyrażony w jego tytule). Warto w tym miejscu podać przykłady ośrodków zaliczonych do kategorii „aglomeracji regionalnych”, w przypadku których absurdalność uzyskanych wyników doskonale ilustruje efekty błędnie określonej metodyki:

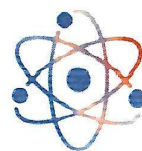
- Gdynia uzyskała wyższą wartość wskaźnika od Bydgoszczy, co zdaniem Autorów wskazuje, że posiada wyższy potencjał funkcji centralnych, a więc w tej kategorii ośrodków, do których zostały zaliczone te ośrodki, większą zdolność do pełnienia funkcji siedziby województwa, niż Bydgoszcz – miasto będące formalnie stolicą, czego wyrazem jest nie tylko potencjał usług regionalnych z pewnością nie mniejszy, niż w tych miastach, ale przede wszystkim ulokowanie administracji rządowej poziomu wojewódzkiego (Urząd Wojewódzki oraz kilkadziesiąt instytucji),
- Aglomeracja Bielska-Białej uzyskała wyższy wynik niż Miejski Obszar Funkcjonalny Bydgoszczy,
- Aglomeracja Rybnika (Rybnik nie posiada siedziby uczelni wyższej, administracji wojewódzkiej, szpitali lub instytucji kultury znaczenia wojewódzkiego) uzyskała



wyższy wynik niż Miejski Obszar Funkcjonalny Torunia oraz Miejski Obszar Funkcjonalny Olsztyna – a więc obszary wykształcone na bazie ośrodków stołecznych województw.

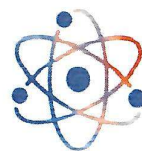
Punkt II. Autorzy przyjęli metodykę, która nie odnosi się do rzeczywistych poziomów hierarchicznych

W tym aspekcie popełniono kilka błędów metodycznych i logicznych. Po wyliczeniu wskaźnika syntetycznego Autorzy przystąpili do klasyfikacji ośrodków do poszczególnych poziomów hierarchicznych. Jak wyjaśniono w opracowaniu – „Podział na siedem rzędów dokonany został natomiast metodą naturalnych przerw.” To oznacza, że nie odniesiono się w ogóle do faktycznej organizacji przestrzeni społeczno-gospodarczej kraju, przekładającej się na strukturę funkcjonalno-przestrzenną, a więc zasięgi oddziaływania poszczególnych ośrodków. W prawidłowo wykonanej klasyfikacji hierarchicznej to identyfikacja liczby i zasięgów poziomów hierarchicznych jest działaniem pierwotnym, a przypisanie ośrodków do poszczególnych poziomów działaniem wtórnym. Liczba poziomów hierarchicznych jest bowiem bezpośrednio i bardzo silnie powiązana przede wszystkim z systemem organizacji usług publicznych, a więc z ustrojem państwa, w tym przypadku przede wszystkim z podziałem administracyjnym i kompetencjami poszczególnych ośrodków władzy; tylko uzupełniające znaczenie mają działalności *stricto* komercyjne. Ma to tym większe znaczenie, że opracowanie „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020” zostało wykonane w celu *stricto* użytecznym, na potrzeby przygotowywanych dokumentów strategicznych poziomu krajowego, a w takim przypadku klasyfikacja hierarchiczna musi nawiązywać do organizacji państwa, bo w innej sytuacji nie będzie stanowiła sprawnego instrumentu dla prowadzenia polityki rozwoju. W Polsce funkcjonowanie społeczeństwa oraz podmiotów gospodarczych jest bardzo silnie uzależnione od podziału administracyjnego, który bezpośrednio wiąże się z kompetencjami przypisanymi do danego poziomu podziału administracyjnego. Reforma samorządowa z roku 1999 niezwykle silnie ten układ skryształizowała. Bardzo jasno i – jak na warunki roku 1999 – bardzo trafnie podzielone pomiędzy władzę rządową oraz samorządy województw, powiatów i gmin kompetencje (czyli tzw. „zadania własne”) ukształtowały w sposób naturalny cztery podstawowe poziomy hierarchiczne. W ramach tym poziomów główne ośrodki każdego z nich stają się ośrodkami centralnymi dla danego obszaru, a ich rolą jest prawidłowa obsługa danego obszaru w zakresie zadań, które są kompetencyjnie dla danego obszaru przypisane. Wspomniane cztery poziomy, to:



- Poziom stołeczny krajowy – dotyczy zadań administracji rządowej, jest odpowiedzialny za kształtowanie jakości życia i konkurencyjności gospodarki w skali całego Państwa Polskiego; ten poziom jest reprezentowany przez Warszawę, a typowe oczekiwane zadania/usługi to: funkcje decyzyjne o znaczeniu krajowym (polityczne, administracyjne, gospodarcze – w tym komercyjne), instytucje o znaczeniu międzynarodowym, najbardziej prestiżowe/o najwyższym poziomie instytucje nauki, kultury, sztuki, rola krajowego hubu komunikacyjnego.
- Poziom stołeczny wojewódzki – dotyczy zadań samorządu wojewódzkiego oraz administracji rządowej, jest odpowiedzialny za kształtowanie jakości życia i konkurencyjności gospodarki w skali każdego z województw; ten poziom jest reprezentowany przez miasta-stolice województw, a typowe oczekiwane zadania/usługi to: szkoły wyższe, nauka, badania i rozwój, finanse, otoczenie biznesu, konsulting, kancelarie prawne, media regionalne, wysokospecjalistyczna ochrona zdrowia, instytucje kultury i sztuki, wysokospecjalistyczny handel, administracja znaczenia regionalnego.
- Poziom stołeczny powiatowy – dotyczy zadań samorządu powiatowego, jest odpowiedzialny za kształtowanie jakości życia i konkurencyjności gospodarki w skali każdego z powiatów, jest reprezentowany przez miasta-siedziby powiatów, a typowe oczekiwane zadania/usługi to: szkoły ponadpodstawowe, szpitale i lecznictwo specjalistyczne, kultura, dziedziny handlu i usług materialnych wymagające większego popytu, podmioty gospodarcze wymagające większej liczby/bardziej wykwalifikowanych pracowników, administracja szczebla powiatowego.
- Poziom siedzib gmin – dotyczy zadań samorządu gminnego, jest odpowiedzialny za kształtowanie jakości życia i konkurencyjności gospodarki w skali każdej z gmin. Ośrodki gminne koncentrują przede wszystkim następujące zadania/usługi: administracja gminna, szkoła podstawowa, podstawowa opieka zdrowotna, przedszkole, żłobek, klub seniora, dom kultury, bank, obsługa rolnictwa.

Wszystkie pozostałe poziomy hierarchiczne dotyczą ośrodków, w których występują elementy oferty typowej dla poziomu wyższego, niż teoretycznie powinna być w danym poziomie hierarchicznym, która powoduje ich „uzupełniające” znaczenie dla tych ośrodków. Dlatego największe miasta w Polsce, o największym potencjale, pełnią rolę wykraczającą poza granice województw, których są stolicami, pełniąc rolę „uzupełniającą” wobec stolicy państwa, bo oferują wybrane działalności, które w *stricte* modelowym ujęciu powinny być realizowane

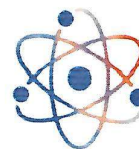


wyłącznie w Warszawie (np. narodowe instytucje kultury lub siedziby krajowych instytucji badawczych/naukowych). Innym przykładem ośrodków uzupełniających są miasta formalnie posiadające administracyjny status „tylko” miast powiatowych, ale wyposażone w usługi oddziałujące na obszar znacznie szerszy, niż tylko danych powiat, a więc „uzupełniające” potencjał miast stołecznych w regionach. W województwie kujawsko-pomorskim do tej kategorii zaliczane są Włocławek, Grudziądz i Inowrocław, ze względu na potencjał szkolnictwa, ochrony zdrowia, kultury, gospodarki. Niezależnie od zróżnicowań w tej grupie miast – każde z nich prezentuje potencjał znacznie wykraczający poza typowy dla miast o znaczeniu „tylko” powiatowym.

Niezależnie od powyższego, ustalanie liczby poziomów hierarchicznych na podstawie „naturalnych przerw” w klasyfikacji powstałej po uszeregowaniu ośrodków jest kolejnym błędem metodycznym, bowiem przy przyjętej metodzie liczenia wskaźnika syntetycznego „przerwy” te pozwalają co najwyżej na wyróżnienie różnych kategorii miast według poziomu ich ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego, ale nie według znaczenia w hierarchii sieci osadniczej. Te „przerwy” nie wyznaczają poziomów hierarchicznych.

Ponadto wyjaśniono, że „Działano zgodnie z założeniem, że miastu z najlepszym wynikiem należy przyznać wartość rangi I rzędu”. Jest to kolejne błędne założenie – o ulokowaniu ośrodka na danym poziomie hierarchii świadczy obecność/brak obecności funkcji niezbędnych dla tego poziomu, a nie najwyższa osiągnięta wartość wskaźnika. Jest oczywiste, że jeżeli określa się hierarchię krajowej sieci osadniczej dla Polski, to należy *a priori* przyjąć, że jedynym miastem, które może zostać umieszczone w kategorii ośrodków o znaczeniu i oddziaływaniu ogólnopolskim, jest Warszawa, a wynika to przede wszystkim ze skupienia ośrodków decyzyjnych o znaczeniu ogólnopolskim w praktycznie wszystkich dziedzinach, czego wyrazem jest obecność siedzib instytucji o znaczeniu ogólnokrajowym.

Na tle powyżej przedstawionych błędów mniejsze znaczenie ma kolejny, to znaczy przyjęcie w opracowaniu nazewnictwa niektórych poziomów, nieadekwatnie do roli i znaczenia miast, które zostały w ten sposób określone. Dwa poziomy zostały określone jako: „ośrodek ponadlokalny” oraz „ośrodek ponadlokalny silny”. Takie nazewnictwo sugeruje, że te ośrodki nie różnią się zasięgiem oddziaływania (obydwa są „ponadlokalne”), a tylko stanem/natężeniem rozwoju funkcji (w przypadku jednego wskazano że jest „silny”). Nie powinny więc stanowić dwóch poziomów hierarchicznych, bo zgodnie z podstawowymi założeniami teorii ośrodków centralnych wyższy poziom podporządkowuje sobie niższy



poziom, a więc obszar oddziaływania ośrodka zaliczonego do wyższego poziomu powinien być znacząco większy niż obszar oddziaływania ośrodka zaliczonego do poziomu niższego.

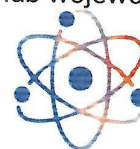
Punkt III. Autorzy przyjęli błędną metodykę dla oceny zmian potencjału funkcji centralnych w latach 1990 i 2020

Autorzy opracowania dokonali porównania ulokowania analizowanych miast w hierarchii sieci osadniczej w roku 1990 oraz 2020. W obydwu przypadkach zastosowano opisaną powyżej metodę wyliczenia wskaźnika syntetycznego i na podstawie osiągniętych wartości zakwalifikowano miasta do określonego poziomu („rzędu”) hierarchicznego. Podkreślić należy, że na potrzeby porównania nie posłużono się archiwalną klasyfikacją dotyczącą roku 1990, tylko w roku 2024 dokonano „wstecznej klasyfikacji” – oceny potencjału miast przed 30 laty na podstawie danych dla 1990 roku.

Porównanie wartości wskaźników ujawnia szereg miast, w których, zdaniem Autorów, poziom centralności się obniżył, bowiem wartość wskaźnika w 2020 jest niższa niż w 1990. Dotyczy to na przykład miast: Kraków, Gdańsk, Poznań, Łódź, Szczecin, Lublin, w których w tym okresie miało miejsce oczywiste i znaczne zwiększenie potencjału naukowego (powstawały nowe uczelnie), biznesowego, gospodarczego, kongresowego, kulturalnego, rozwinięto zdolność pełnienia roli węzłów transportu międzyregionalnego i międzynarodowego – a więc nastąpiła obiektywna, niekwestionowana poprawa stanu ich rozwoju w tych aspektach, które dla oceny centralności są istotne. Dobrą ilustracją jest tu Białystok, miasto lokowane w kategorii „aglomeracji regionalnych”, w którym po roku 1990 utworzono między innymi Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Medyczny w Białymstoku, powołano Operę i Filharmonię Podlaską, a mimo to według Autorów opracowania w roku 2020 miasto jest „słabsze” pod względem stanu rozwoju funkcji centralnych niż w roku 1990.

Przyczyną tak absurdalnej klasyfikacji jest przyjęcie całkowicie błędnego założenia, że o poziomie centralności świadczy relacja do ośrodka najsilniejszego (w tym przypadku po roku 1990 zwiększył się dystans w uzyskanej wartości wskaźnika obliczonego do Warszawy), a nie obiektywna zdolność do budowania relacji wynikająca z oferty „dóbr centralnych”. Bez wątplenia bowiem zdolność tego miasta do pełnienia funkcji stolicy województwa w tym okresie wzrosła, a nie zmalała.

Przyjmując taką metodę, Autorzy chcą powiedzieć, że nawet jeśli jakieś miasto powiatowe lub wojewódzkie utrzymuje na poziomie niezmiennym swój potencjał, to jeśli Warszawa poprawi poziom własnego rozwoju, ich zdolność do obsługi własnego powiatu lub województwa się



zmniejszy. Z kolei jeśli Warszawa pogorszy poziom własnego rozwoju (np. zostanie zlikwidowana instytucja centralna lub siedziba firmy), to automatycznie stają się one silniejszymi miastami powiatowymi i wojewódzkimi.

Punkt IV. Autorzy przyjęli błędną metodykę dla oceny potencjału funkcji centralnych zlokalizowanych w miastach oraz w ich obszarach funkcjonalnych

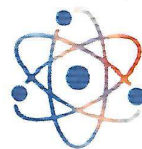
W przypadku największych ośrodków Autorzy opracowania obliczyli wskaźnik syntetyczny (który, zgodnie z przyjętymi przez nich założeniami, ma pełnić rolę wskaźnika centralności) zarówno dla danego miasta, jak i dla całego obszaru funkcjonalnego, w którym to miasto funkcjonuje (wychodząc w założenia, że coraz częściej niektóre funkcje przenoszone są do obszarów podmiejskich, stanowiących pod względem funkcjonalnym integralną całość z miastem centralnym, pomimo położenia w innej jednostce administracyjnej – takie założenie może być zaakceptowane, nie neguje się jego poprawności, jest zgodne z nowoczesnym podejściem do systemów osadniczych).

Jednak nie jest możliwe, żeby zdolność obszaru funkcjonalnego do pełnienia funkcji centralnych była mniejsza, niż zdolność najsilniejszego ośrodka w tym obszarze – te zagadnienia się nie uśredniają, co najwyżej mogą się sumować (dodatkowe funkcje, których nie ma w mieście centralnym, a są dostępne w obszarze funkcjonalnym, powodują, że ogólny potencjał obszaru jako całości jest wyższy, ale ich brak w obszarach podmiejskich nie powoduje, że potencjał miasta centralnego jest niższy).

Mimo to dla szeregu ośrodków wartość wskaźnika syntetycznego dla miasta centralnego została obliczona jako wyższa niż dla obszaru funkcjonalnego jako całości. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku Bydgoszczy, gdzie wartość wskaźnika dla samego miasta wynosi 27,0, a po dodaniu potencjału tego miasta oraz Solca Kujawskiego, Szubina, Koronowa i Łabiszyna, wartość dla całego obszaru funkcjonalnego wynosi 25,9. Przecież fakt, że w strefie podmiejskiej Bydgoszczy nie ma niektórych funkcji, nie oznacza, że potencjał Bydgoszczy w tym zakresie jest mniejszy!

Punkt V. Autorzy przyjęli wskaźniki niewłaściwe dla określania poziomu centralności

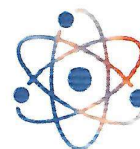
W opracowaniu, którego celem jest określenie krajowej hierarchii sieci osadniczej na potrzeby krajowych dokumentów strategicznych na okres nawet dwóch i pół dekady (Koncepcja Rozwoju Kraju 2050), jako miary centralności (załącznik nr 1) przyjęto szereg cech, które nie mają żadnego znaczenia w tym obszarze (nie mają wpływu na budowanie relacji miasta



z otoczeniem), przy czym albo nie miały go nigdy, albo utraciły to znaczenie na bazie zmian sposobu funkcjonowania społeczeństw w ostatnich dekadach. Wykorzystano na przykład liczbę: bankomatów, antykwariatów, punktów sprzedaży komputerów, aptek (których rozmieszczenie jest limitowane odgórnie), placówek usług fotograficznych („punktów wywoływania zdjęć”), firm sprzątających, restauracji.

Jednocześnie wśród wskaźników centralności nie uwzględniono: szpitali, spółek z udziałem kapitału zagranicznego, nawet ogólnego stopnia rozwoju przedsiębiorczości (a tym bardziej dziedzin bardziej szczegółowych), występowania wykształconych klastrów przemysłowych, funkcjonowania parków przemysłowo-technologicznych, obecności instytucji z zakresu bezpieczeństwa i obronności, obecności lotnisk obsługujących miasta, dostępności za pomocą dróg klasy ekspresowej i autostrad, bazy hotelowej (w tym o wysokim standardzie, która jest kluczowym warunkiem dla organizacji kongresów naukowych, wydarzeń kulturalnych, wydarzeń sportowych, wystaw i targów), ważnych i istotnych obiektów z zakresu sportu (które służą organizowaniu imprez rangi mistrzostw krajowych czy o zasięgu międzynarodowym), występowania wielkopowierzchniowych sklepów, które rzadko występują w przestrzeni (np. centrów budowlanych, sklepów IKEA, Decathlon itp.; w miastach niższych szczebli hierarchii – także różnego rodzaju placówek „klasy Biedronka”, które są bardzo dużym generatorem ruchu).

W opracowaniu zastosowano więc wskaźniki, które nie świadczą o hierarchiczności, bowiem nie mają w praktyce znaczenia dla obsługi ludności lub kształtowania konkurencyjności ośrodków, ale jednocześnie pominięto szereg wskaźników, które mają decydujące znaczenie w tym zakresie. Opisy roli i charakteru miast poszczególnych poziomów są prawidłowe – tylko w analizie nie uwzględniono cech/wskaźników, które by się do nich odnosiły. Np. oczekiwania wobec „metropolii ponadregionalnych” sformułowano następująco: *Ma duże znaczenie dla rozwoju regionu większego niż województwo. Chociaż oferuje wiele specjalistycznych usług centralnych wysokiego rzędu, jej oferta w zakresie usług nierynkowych jest mniejsza w porównaniu z metropolią krajową. Pełni rolę ponadregionalnego ośrodka gospodarczego, naukowego, usługowego, handlowego, kulturalnego i edukacyjnego. Metropolie ponadregionalne są najczęściej również znaczącymi węzłami powiązań komunikacyjnych na poziomie międzynarodowym. Posiadają duże międzynarodowe lotniska oraz ważne węzły kolejowe i drogowe, które umożliwiają łatwe połączenia z innymi miastami i krajami. Dzięki temu odgrywają istotną rolę w handlu, turystyce, wymianie kulturalnej oraz w nawiązywaniu międzynarodowych kontaktów.* Tymczasem, jak wykazano wcześniej, w analizie nie sprawdzono stanu rozwoju miast w zakresie bardzo



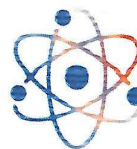
wielu z wymienionych powyżej zagadnień, które uważa się za ważne dla ulokowania miasta na danym poziomie hierarchicznym. To właśnie nieanalizowane cechy mają duże znaczenie dla oceny zdolności do obsługi województw oraz wykraczania z ofertą poza granice województw. To te poziomy hierarchiczne zostały w największym stopniu obarczone popełnionymi błędami w metodyce.

Punkt VI. Nie do zaakceptowania jest stan aktualności zasięgów obszarów funkcjonalnych oraz źródła użytych danych

W opracowaniu, którego celem jest określenie krajowej hierarchii sieci osadniczej na potrzeby krajowych dokumentów strategicznych na okres nawet dwóch i pół dekady (Koncepcja Rozwoju Kraju 2050), wykorzystano niekatulane dane oraz informacje pochodzące z nierzetelnych źródeł.

Jako dokument źródłowy dla określenia zasięgów Miejskich Obszarów Funkcjonalnych wskazano opracowanie Profesorów Śleszyńskiego i Komornickiego, datowane na rok 2016. Jednak w rzeczywistości dokument ten nie identyfikuje miejskich obszarów funkcjonalnych, tylko przytacza, bez zmian, wcześniejszą klasyfikację Profesora Śleszyńskiego, wykonaną w roku 2012 (publikacja 2013). Ta delimitacja (stanowiła ona podstawę do realizacji instrumentu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w perspektywie 2014-2020; na jej podstawie wyznaczono bydgosko-toruński obszar realizacji ZIT) została wykonana w oparciu o 7 wskaźników, pochodzących z lat: 2006, 2009, 2002, 2011, 2011, 2011, 2002-2011. Warto podkreślić, że w momencie tworzenia opracowania od ponad 3 lat obowiązywała Strategia Przyspieszenia 2030+, która określała miejskie obszary funkcjonalne (MOF) Bydgoszczy i Torunia, a MOF Bydgoszcz został określony jako tożsamy z zasięgiem działalności Stowarzyszenia Metropolia Bydgoszcz – zasięgi te (MOF Bydgoszcz i MOF Toruń) są znacząco różne od przyjętych przez Autorów opracowania, określonych w roku 2012. Z pewnością wpływa to na ocenę obydwu miast (uzyskane wartości wskaźników). W przypadku MOF Bydgoszczy nie uwzględnia się Nakła nad Notecią i Żnina, w przypadku MOF Torunia nie uwzględnia się Aleksandrowa Kujawskiego, Chełmna, Golubia-Dobrzynia, Ciechocinka.

Jako powszechnie przyjęte źródło danych wskazywana jest Panorama Firm. Pierwsza wersja opracowania „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020”, prezentowana przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów w Toruniu w czerwcu 2024 roku, wskazywała, że nawet dla określenia miast-lokalizacji urzędów marszałkowskich oraz urzędów

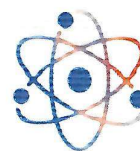


wojewódzkich źródłem informacji były Panorama Firm oraz strony www. Po zwróceniu wówczas uwagi na ten fakt te kompromitujące źródła danych zostały zastąpione innymi (dokonano wówczas rozległej korekty wskazanych źródeł dla wielu wskaźników, ale już sam fakt, że instytut badawczy po wykonaniu analizy zmienia źródła informacji, bez zmiany wartości/treści tych informacji, jest kuriozalny i podważa rzetelność wykonanych prac).

Autorzy opracowania zawarli w nim następującą rekomendację: *Rekomendujemy wzięcie pod uwagę wyników przeprowadzonego badania, a w szczególności hierarchicznej klasyfikacji ośrodków miejskich uwzględniającej obszary funkcjonalne metropolii i aglomeracji regionalnych, jako punktu wyjścia do planowania oraz lepszej terytorializacji krajowych polityk i dokumentów programujących rozwój, co w praktyce oznacza, że w 2024 roku podstawą planowania hierarchii sieci osadniczej Polski w roku 2050 mają być miejskie obszary funkcjonalne określone na podstawie danych za rok 2002 oraz dane pochodzące z Panoramy Firm.*

Punkt VI. Nie do zaakceptowania jest nierzetelność metodyczna w sposobie ujęcia problematyki bydgosko-toruńskiej

Autorzy opracowania poświęcili odrębny fragment relacjom bydgosko-toruńskim (str. 54-55). Wskazano, że: *Po reformie administracyjnej z 1999 r. nowo powstałe województwo kujawsko-pomorskie stało się jedynym obok województwa lubuskiego regionem, w którym funkcjonują dwa ośrodki stołeczne. W Bydgoszczy znajduje się siedziba wojewody, natomiast w Toruniu ulokowany został urząd marszałkowski. O ile w przypadku województwa lubuskiego pełna odrębność Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego nie budzi żadnych wątpliwości, to znacznie mniejszy dystans oraz styczność obszarów funkcjonalnych sprawiają, że Bydgoszcz i Toruń tworzą specyficzny układ bipolarny. Następnie podkreślono, że: Po zsumowaniu badanych funkcji centralnych ośrodek bydgosko-toruński (wraz z MOF) stanowiłby ósmą metropolią ponadregionalną, ale wyjaśniono, że: Obecnie jednak większość przesłanek wskazuje na odrębność i konkurowanie ze sobą obu ośrodków, czego jedną z politycznych emanacji jest ustanowienie (po licznych perturbacjach) odrębnych związków ZIT (zob. Kubiak 2018). Jeszcze istotniejsze są jednak przesłanki obiektywne, na które zwracał uwagę m.in. samorząd Bydgoszczy, i które przywołał również przewodniczący Stowarzyszenia Metropolia Bydgoska, protestując przeciw łącznemu potraktowaniu MOF Bydgoszczy i Torunia w badaniu MOF ośrodków wojewódzkich zrealizowanym przez Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMIR (zob. Janas, Jarczewski 2017), a następnie przytoczono fragment pisma przewodniczącego Stowarzyszenia Metropolia Bydgoska. Oznacza to, że Autorzy opracowania, dla którego przyjęto określoną metodykę, wskazują, że*

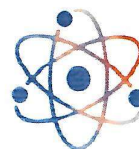


zrealizowanie badania zgodnie z tą metodyką doprowadziłoby do ulokowania „ośrodka bydgosko-toruńskiego” na wyższym poziomie hierarchicznym, niż odrębnie rozpatrywanych miast Bydgoszcz i Toruń. Jednocześnie Autorzy przyznają, że w tym przypadku uczyniono odstępstwo od metodyki – i zostało to dokonane na podstawie pisma prezesa stowarzyszenia (przy czym nie zweryfikowano prawdziwości zawartych w nim stwierdzeń, a część jest ewidentnie nieprawdziwa, tylko przyjęto jako podstawę do zmiany podejścia, nie zasięgnięto także opinii pozostałych interesariuszy w tym obszarze; jak to się ma do rzetelności wymaganej od pracowników naukowych i publikacji naukowej – Autorami są cztery osoby z tytułami doktorskimi, a opracowanie było recenzowane przez pięć osób, w tym czterech profesorów). Pismo prezesa stowarzyszenia jest wykazane jako materiał źródłowy w wykazie literatury. Dodatkowo Autorzy zamieścili niepoparty żadnymi danymi oraz nieprawdziwy komentarz, że *Integracji obu ośrodków nie sprzyja także ograniczona oferta kolejowych połączeń aglomeracyjnych – zwłaszcza w zestawieniu z dużymi nakładami finansowymi na projekt BIT City*, przy czym druga jego część dodatkowo nie ma żadnego związku z przedmiotem analizy.

Takie nierzetelne podejście do metodyki oraz wiarygodności źródeł ma miejsce w opracowaniu o charakterze naukowym, sporządzonym w instytucji mającej rangę instytutu, a wyniki pracy są przyjmowane przez Rząd RP do tworzenia dokumentów określających politykę rozwoju kraju.

* * *

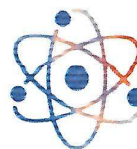
Finalnie opracowanie „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020” bardzo niekorzystnie ulokowało w hierarchii krajowej sieci osadniczej obydwie ośrodki stołeczne województwa kujawsko-pomorskiego. Jest to klasyfikacja bardzo krzywdząca – niesprawiedliwie zaniżająca potencjał zarówno obydwu miast, jak i województwa, którego są stolicami. Zarząd Województwa, odpowiadając za prowadzenie polityki rozwoju i mając pełną świadomość jak duży jest wpływ dokumentów szczebla krajowego na możliwości tego rozwoju, przede wszystkim na kształtowany wizerunek regionu i jego stolic (a więc postrzeganie ich jako ośrodków i obszaru atrakcyjnego oraz konkurencyjnego lub wręcz przeciwnie – sprowadzanie ich do grupy ośrodków i regionu niewyróżniającego się pozytywnie), nie może sobie pozwolić, aby wskutek błędów popełnionych w dokumentach poziomu krajowego, narażać Województwo na straty konkurencyjne - podjął więc działania na rzecz zmiany tej klasyfikacji poprzez wyeliminowanie błędów.



Podsumowując, należy stwierdzić, że w obliczu przedstawionych powyżej wyjaśnień – wskazanych niezgodności wykonanej analizy z założeniami teorii ośrodków centralnych, błędów merytorycznych i logicznych w przyjętej metodyce analiz, Zarząd Województwa miał pełne prawo do określenia w „Raporcie o stanie województwa kujawsko-pomorskiego w 2024 roku” opracowania „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020” mianem „wadliwie wykonanego” i „niezgodnego z metodyką klasyfikacji osadnictwa znaną od niemal stu lat”.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że 28 sierpnia 2024 roku Pan Rafał Bruski, Prezydent Bydgoszczy, w piśmie do Pani Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz, Ministry Funduszy i Polityki Regionalnej, w następujący sposób odniósł się do analizy „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020”: *Opracowanie budzi wątpliwości co do poprawności metodologicznej i nie powinno być podstawą prac nad dokumentem kształtującym długofalową politykę rozwoju. W dalszej części pisma Pan Prezydent Bydgoszczy podkreśla, że Hierarchię funkcjonalną polskich miast powinno się określać poprzez identyfikację zasięgu oddziaływania ośrodka oraz analizę zależności funkcjonalnych opartych na aktualnych danych, a także domaga się: W przypadku Bydgoszczy obszar funkcjonalny powinien być tożsamy z obszarem określonym w Strategii rozwoju województwa [...] tj. z faktycznym zasięgiem oddziaływania miasta. Pan Rafał Bruski konkluduje, że – Z uwagi na uzasadnione wątpliwości co do metodologii i metodyki opracowania [...] uważam, że w obecnej formie nie powinno ono stanowić elementu KRK2050. Pan Prezydent Bydgoszczy szczegółowo umotywował swoje tezy i oczekiwania, powołując się bardzo szeroko (w praktyce często cytując) na argumenty Zarządu Województwa (przedstawione szczegółowo we wcześniejszej części niniejszego pisma) przedstawione podczas konferencji prezentującej powyższą analizę w Toruniu 14 czerwca 2025 roku. Jak się wydaje, oznacza to dosyć jednoznaczne poparcie przez Prezydenta Bydgoszczy stanowiska Zarządu Województwa odnośnie poprawności wykonania analizy „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020”. Podkreślić należy, że bezpośrednio po konferencji argumenty uzasadniające opinię Samorządu Województwa zostały udostępnione, także w celu umożliwienia ich wykorzystania przez samorządy Bydgoszczy i Torunia w ich staraniach o rzetelną ocenę i zweryfikowanie pozycji tych miast w krajowej sieci osadniczej.*

We wspomnianej konferencji wzięła udział zaproszona przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów Pani Daniela Szymańska, profesor nauk o ziemi, specjalizująca się w zakresie procesów i struktur osadnictwa miejskiego w Polsce i na świecie, w tym zrównoważonego



rozwoju miast i regionów, członkini kilku Komitetów Naukowych Polskiej Akademii Nauk (w tym w latach 2019-2022 Rady Naukowej Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN) oraz autorka publikacji o charakterze podręczników i kompendiów naukowych w dziedzinie osadnictwa i urbanizacji. W dyskusji Profesor Daniela Szymańska w pełni poparła przedstawiane zastrzeżenia dotyczące metodyki prac oraz jej niezgodności z teorią ośrodków centralnych.

W sierpniu 2024 roku miała także miejsce wymiana korespondencji dotyczącej analizy „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020” pomiędzy mną a Profesorem Przemysławem Śleszyńskim, recenzentem opracowania, jednym ze współczesnych autorytetów w zakresie geografii osadnictwa oraz autorem analiz, które były podstawą polityki Rządu RP wobec regionów (m.in. identyfikacja MOF stolic województw, identyfikacja miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze). Profesor Śleszyński przyznał rację odnośnie znacznej części zgłaszanych przez Zarząd Województwa wątpliwości dotyczących metodyki analiz, a przytaczane argumenty uznał za na tyle interesujące, że godne opublikowania w periodyku naukowym.

Niezależnie od wszystkich popełnionych błędów logicznych i metodycznych, jeszcze innym powodem krytyki opracowania „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020” ze strony Zarządu Województwa było przyjęcie założenia, że jeśli celem dokonanej hierarchizacji sieci osadniczej ma być (zgodnie z rekomendacją zawartą w tym dokumencie na str. 21) jego traktowanie „jako punktu wyjścia do planowania oraz lepszej terytorializacji krajowych polityk i dokumentów programujących rozwój”, to klasyfikacja powinna określać stan docelowy, a nie stan zastany. Stan docelowy to wizja funkcjonowania sieci osadniczej oraz roli w niej poszczególnych ośrodków, określonej poprzez ich umiejscowienia na określonych poziomach hierarchicznych. Błędnie przyjęto, że analiza stanu obecnego powinna być tożsama z hierarchią sieci osadniczej przyjętą dla prowadzenia polityki rozwoju kraju (wyniki opracowania zostały adaptowane w projekcie KRK 2050), co jest niekorzystne dla zrównoważonego rozwoju Państwa Polskiego, ale jednocześnie jest także dysfunkcyjne, niemożliwe do wdrożenia w ramach prowadzenia polityki rozwoju, bo identyfikuje poziomy hierarchiczne, w których brak jest podmiotów odpowiedzialnych za ich kształtowanie.

Hierarchia sieci osadniczej może być bowiem przedmiotem zarówno „badania” (co stanowi podejście teoretyczne/akademickie), jak i „kształtowania” (stanowiącego podejście



praktyczne, związane z planowaniem i prowadzeniem polityki rozwoju). Powyższe warunkuje dwie płaszczyzny podejścia do hierarchii sieci osadniczej. Ujęcie „badawcze” polega na określeniu/identyfikacji pozycji poszczególnych ośrodków w hierarchii sieci osadniczej na podstawie obszarów ich oddziaływania – powodowanych prezentowanym przez te ośrodki potencjałem. Jednak ujęcie badawcze pozbawione możliwości wykorzystania wyników w sposób praktyczny (a to ma miejsce jeśli identyfikuje się poziomy, dla których brak jest podmiotów odpowiedzialnych za ich kształtowanie) ma wartość wyłącznie dokumentacyjną. Ujęcie „praktyczne” polega na prowadzeniu polityki rozwoju w taki sposób, by ułokować dany ośrodek na określonym poziomie hierarchicznym poprzez wsparcie rozwoju tych działalności (a więc „budowanie oferty tych dóbr”), które są istotne dla danego poziomu hierarchicznego, po to, by swoim oddziaływaniem stymulował on rozwój obszaru, na który oddziałuje. Kształtowanie potencjału sieci osadniczej jest więc przedmiotem, ale także instrumentem prowadzenia polityki rozwoju. Wyposażenie ośrodków w określoną gamę dóbr i usług, które są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania tego obszaru, jest niezbędnym warunkiem zapewnienia wysokiej jakości życia mieszkańców oraz konkurencyjności gospodarki tego obszaru. Uwagę zwraca tu sformułowanie „ten obszar” – różnego/innego rodzaju dobra i usługi są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania: gminy, powiatu, województwa i kraju, a więc na każdym z tych poziomów władze odpowiedzialne za rozwój każdej z tych jednostek terytorialnych (samorządowe lub rządowe) dbają, prowadząc politykę rozwoju, o zapewnienie dostępności do „właściwej oferty” (dóbr i usług), a oferta ta jest dostępna właśnie w miejscowościach lokowanych na określonych, adekwatnych poziomach hierarchicznych. Dlatego też, w ocenie Zarządu Województwa, głównym celem opracowania „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020” powinno być wskazanie propozycji docelowego stanu klasyfikacji hierarchicznej, optymalnego z punktu widzenia harmonijnego rozwoju Państwa Polskiego, co byłoby punktem wyjścia do planowania rozwoju poszczególnych kategorii (rzędów hierarchicznych) miast.

Z wyrazami szacunku

