

# **KONCEPCJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU 2030**



## SPIS TREŚCI

Wprowadzenie .....	5
I. Zagospodarowanie przestrzenne kraju – podstawowe definicje KPZK 2030 .....	16
II. Uwarunkowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie najbliższych dwudziestu lat .....	20
III. Wizja przestrzennego zagospodarowania Polski 2030 .....	35
IV. Zasady i cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju .....	67
V. Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju .....	72
Cel 1. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności. ....	72
Cel 2. Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów .....	82
Cel 3. Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej .....	100
Cel 4. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski .....	118
Cel 5. Zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa.....	134
Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładów przestrzennego.....	159
VI. Typologia obszarów funkcjonalnych.....	178
VII. System realizacji koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 .....	207
VIII. Stan przestrzennego zagospodarowania kraju 2011 – mapy diagnostyczne .....	212
Lista rysunków i tabel.....	223
ZAŁĄCZNIK 1. Raport z prac nad przygotowaniem KPZK 2030.....	225
ZAŁĄCZNIK 2. Proces Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko .....	232
ZAŁĄCZNIK 3. Lista ekspertyz wykonanych na potrzeby KPZK 2030.....	239





## Wprowadzenie

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) jest najważniejszym krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju. Została opracowana zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku. Zgodnie z wymogami ustawowymi określono także wynikające z KPZK 2030 ustalenia i zalecenia dla przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego województw (pzipw)<sup>1</sup>.

W dokumencie przedstawiono wizję zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie najbliższych dwudziestu lat, określono cele i kierunki polityki zagospodarowania kraju służące jej urzeczywistnieniu oraz wskazano zasady oraz mechanizmy koordynacji i wdrażania publicznych polityk rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny. Tym samym KPZK 2030 ma wiele cech strategii ogólnorozwojowej, łącząc elementy zagospodarowania przestrzennego z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego.

Proponowane w KPZK 2030 nowe ujęcie problematyki zagospodarowania przestrzennego kraju polega na zmianie podejścia do roli polityki przestrzennej państwa w osiąganiu nakreślonych wizji rozwojowych. KPZK 2030 proponuje zerwanie z dotychczasową dychotomią planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, wojewódzkim i lokalnym oraz w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych, wprowadza współzależność celów polityki przestrzennej z celami polityki regionalnej, wiąże planowanie strategiczne z programowaniem działań w ramach programów rozwoju i programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE, określa działania państwa w sferze legislacyjnej i instytucjonalnej dla wzmocnienia efektywności systemu planowania przestrzennego i działań rozwojowych (w tym inwestycyjnych) ukierunkowanych terytorialnie. KPZK 2030 włącza także w główny nurt rozważań na temat zagospodarowania przestrzennego kraju strefę morską, dotychczas nieobecną w strategicznych dokumentach poziomu krajowego (Rysunek 1.), oraz rozszerza zakres interakcji transgranicznych w układzie lądowym i morskim.

Zastosowane w KPZK 2030 zintegrowane podejście do zagadnień rozwoju powoduje, że przestrzeń kraju widziana jest jako obszar różnicowania przebiegu i efektów procesów społeczno-gospodarczych, środowiskowych i kulturowych. Procesy te w dużej mierze są niezależne od istniejących struktur administracyjnych zarządzania procesami rozwojowymi. Wymaga to odejścia w ramach polityki przestrzennej od tradycyjnie definiowanych obszarów interwencji: np. obszary wiejskie – miasto, na rzecz zindywidualizowanego podejścia do różnych terytoriów wyznaczanych na podstawie cech społeczno-gospodarczych i przestrzennych w ujęciu dynamicznym. Ze względu na potrzebę prowadzenia efektywnej polityki przestrzennej, dokonano także próby uporządkowania i usystematyzowania wielu pojęć, które odnoszą się do zagospodarowania przestrzennego kraju i polityki przestrzennej, takich jak zagospodarowanie przestrzenne, obszary funkcjonalne, w tym obszary wiejskie i miejskie, obszary koncentracji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym i inne.

W sferze wdrożeniowej KPZK 2030 proponuje:

- sukcesywne dokonanie w ciągu kilku najbliższych lat zasadniczego przeorganizowania systemu i wprowadzenie szeregu nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych

---

<sup>1</sup> Art. 47 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) KPZK „określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia. W szczególności: 1) podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych; 2) wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie; 3) rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym; 4) rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym; 5) obszary problemowe o znaczeniu krajowym, w tym obszary zagrożeń wymagające szczegółowych studiów i planów” oraz Art. 39 ust. 4. „W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnić się ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (...)”.

- pozwalających na budowę spójnego, hierarchicznego układu planowania i zarządzania przestrzennego ukierunkowanego na realizację celów społeczno-gospodarczych wyznaczanych w odniesieniu do przestrzeni;
- wyznaczenie priorytetów inwestycyjnych i podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację;
  - nadanie polityce przestrzennej bardziej europejskiego wymiaru;
  - zwiększenie roli koordynacyjnej polityki przestrzennej w stosunku do polityk sektorowych mających największy wpływ na sytuację przestrzenną kraju i poszczególnych terytoriów.

W stosunku do planów zagospodarowania przestrzennego województw KPZK 2030 nakłada obowiązek wdrożenia ustaleń i zaleceń określonych w Tabeli 5. (Rozdział VI.) odnoszących się do delimitacji obszarów funkcjonalnych i wdrożenia działań o charakterze planistycznym w formie opracowania strategii, planów i studiów zagospodarowania przestrzennego.

Ze względu na strategiczną rolę dokumentu KPZK 2030 nie formułuje ustaleń i zaleceń odnoszących się do przygotowania i wyznaczania programów zadań celu publicznego<sup>2</sup> o charakterze inwestycyjnym, pozostawiając to, jak wspomniano powyżej, dokumentom strategicznym i realizacyjnym pozostającym domeną poszczególnych ministrów oraz jednostek samorządu terytorialnego.

W ciągu trzech miesięcy po przyjęciu przez Radę Ministrów KPZK 2030 Minister Rozwoju Regionalnego przedstawi szczegółowy plan działań, które powinny być podjęte przez Radę Ministrów i inne podmioty publiczne, dla zapewnienia możliwości pełnej jej realizacji. Stworzenie warunków realizacji KPZK 2030 wymaga zaprojektowania i wprowadzenia zmian o charakterze prawnym i instytucjonalnym dla usprawnienia systemu planowania przestrzennego i działań rozwojowych (w tym inwestycyjnych) ukierunkowanych terytorialnie. Plan działań będzie zawierał zadania w zakresie wprowadzenia podstaw prawnych, zasad i sposobów formułowania i koordynacji publicznych polityk rozwojowych, mających istotny wpływ terytorialny. Ideą projektowanych zmian systemowych jest zbudowanie zintegrowanego, wieloszczeblowo skoordynowanego systemu planowania rozwoju, zerwanie z dualizmem planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, zapewnienie przeniesienia celów rozwojowych określonych na poziomie strategicznym docelowo na poziom realizacyjny oraz ochrona interesu publicznego. Plan działań przedstawi harmonogram prac wraz ze wskazaniem jednostek odpowiedzialnych za przygotowanie wyżej wymienionych zmian.

Obok działań o charakterze prawnym i instytucjonalnym polityka przestrzenna zmierzająca do osiągnięcia celów nakreślonych w KPZK 2030 będzie angażowała środki finansowe (krajowe i zagraniczne) przeznaczone na działania o charakterze inwestycyjnym w ramach innych polityk, w tym w szczególności tych mających wymiar terytorialny. Przede wszystkim w ramach polityki regionalnej i powiązanych z nią działań na rzecz miast czy obszarów wiejskich oraz polityk o charakterze sektorowym, które mają szczególne znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego kraju, takich jak: polityka transportowa, morska, energetyczna, ekologiczna, klimatyczna itp. Projekt KPZK 2030 wskazuje kierunki działań o charakterze inwestycyjnym, nie przesądzając o strukturze wydatków i nie określając nakładów finansowych, co pozostaje domeną dokumentów strategicznych, takich jak Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz inne strategie zintegrowane, programy realizacyjne i wieloletnie plany finansowe. KPZK stanowi, wspólnie z Długookresową Strategią Rozwoju Kraju, ramę dla innych dokumentów strategicznych. Wskazuje przesłanki i pożądane kierunki inwestycji dla podejmowanych decyzji w ramach dziewięciu strategii zintegrowanych oraz innych dokumentów strategicznych i operacyjnych.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 48 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

Ważnymi punktami odniesienia dla KPZK 2030 są dwa dokumenty istotne dla polskiej polityki przestrzennego zagospodarowania, tj.: *Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (2001) oraz *Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (2005)<sup>3</sup>. Pierwszy stanowi unikatowy przykład kompleksowego ujęcia tematu rozwoju przestrzennego Polski, drugi wskazał wiele nowych ważnych wątków, takich jak: problem delimitacji obszarów metropolitalnych, potrzeba wykorzystania badań ESPON, oraz określił uwarunkowania wynikające z wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Projekt KPZK 2030 – odpowiadając na wyzwania identyfikowane w opracowaniach europejskich, m.in. w pracach VASAB<sup>4</sup>, ESPON<sup>5</sup> i Grupy Wyszehradzkiej oraz Bułgarii i Rumunii<sup>6</sup> – przedstawia Polskę na tle europejskim jako przestrzeń spójną i konkurencyjną. KPZK 2030 może służyć jako konceptualny i merytoryczny wkład Polski w przestrzeni Europy, które znajdują wyraz w dokumentach dotyczących wymiaru terytorialnego celów UE<sup>7</sup> oraz spójności terytorialnej, jak Agenda Terytorialna dla UE 2020 i Strategia Europa 2020.

### *Wizja rozwoju*

Zaproponowana w KPZK 2030 wizja zakłada istotną zmianę akcentów, odchodząc od koncepcji polskiego terytorium jako zwornika między Wschodem i Zachodem na rzecz silniejszego akcentowania znaczenia uwarunkowań przestrzennych dla wykorzystania endogenicznych potencjałów i czynników rozwoju.

KPZK 2030 odpowiada na współczesne wyzwania, przed którymi stoi polska przestrzeń za sprawą postępującej integracji europejskiej. Wyzwania te związane są z procesami globalnymi, w których Polska uczestniczy jako kraj UE o coraz bardziej otwartej gospodarce i społeczeństwie. Mają one charakter polityczny, gospodarczy (budowa konkurencyjności, zapewnienie energii), środowiskowy (zachowanie bioróżnorodności), demograficzny (depopulacja, migracje, starzenie się społeczeństwa), społeczny (budowa kapitału społecznego), a także kulturowy (zmiany wzorców zachowań). Wyzwania te będą miały wpływ na kształtowanie się kierunków i tempa przemian polskiej przestrzeni – tylko na niektóre z tych procesów będzie można wpływać za pomocą krajowej polityki przestrzennej.

KPZK 2030 formułuje tezę o przyspieszeniu zmian w polskiej przestrzeni w ciągu najbliższych kilkunastu lat. Przyspieszenie rozwoju i modernizacji Polski spowoduje poważne konsekwencje dla zagospodarowania przestrzennego kraju. Znaczne zwiększenie skali i przyspieszenie procesów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury (m.in. dzięki środkom UE), podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki (poprzez zwiększenie zatrudnienia w sektorach

<sup>3</sup> KPPZK powstała w realiach prawnych ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), a ze względu na czas jego opracowania nie uwzględniono w nim ani zmian wynikających z reformy administracyjnej kraju dokonanej w 1999 r., ani perspektywy wejścia do UE. W 2005 r. podjęto próbę jej uaktualnienia. Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (ZKPZK) opracowana pod kierunkiem prof. Grzegorza Gorzelaka i przyjęta przez Radę Ministrów 6 września 2005 r. w niewystarczającym stopniu uwzględniała zintegrowane podejście do polityki rozwoju. W październiku 2006 r. Rada Ministrów zdecydowała o wycofaniu ZKPZK z Sejmu, jednocześnie podejmując decyzję o przystąpieniu do opracowania nowego dokumentu.

<sup>4</sup> VASAB – *Visions and Strategies around the Baltic Sea* – jest programem współpracy międzynarodowej dotyczącym zintegrowanego planowania przestrzennego w Regionie Morza Bałtyckiego. Najważniejszym dokumentem programowym jest Długookresowa Perspektywa Rozwoju Przestrzennego Regionu Morza Bałtyckiego (*Long-term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region* – LTP/BSR, Ryga 2009). W programie uczestniczą wszystkie kraje bałtyckie oraz Białoruś.

<sup>5</sup> ESPON – *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion* – Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej. Program badawczy KE o silnym znaczeniu opiniotwórczym, w programie uczestniczy 27 państw UE oraz Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

<sup>6</sup> W ramach współpracy transgranicznej w zakresie planowania przestrzennego państw Grupy Wyszehradzkiej powstała inicjatywa opracowania dokumentu dla państw V4, na bazie dyskusji nad możliwością i potrzebą przygotowania nowej edycji Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego na forum europejskim, rozszerzonej o terytorium nowych państw członkowskich. Brak poparcia dla tej inicjatywy ze strony „starych” państw UE spowodował wysunięcie przez Czechy i Słowację podobnej propozycji dotyczącej opracowania dokumentu w zakresie planowania przestrzennego w ramach już zidentyfikowanego obszaru państw Grupy Wyszehradzkiej. Na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. rozwoju regionalnego w czerwcu 2008 r. w Pradze do tej inicjatywy dołączyła także Bułgaria i Rumunia.

<sup>7</sup> Jednym z priorytetów Polskiej Prezydencji w Radzie UE było przetransponowanie zawartych w Agendzie Terytorialnej 2020 priorytetów terytorialnych, stanowiących ramy dla osiągania celów strategii Europa 2020 oraz ważnych z punktu widzenia spójności terytorialnej UE, na zapisy rozporządzeń, programów operacyjnych, kontraktów realizowanych w ramach Polityki Spójności po 2013 r. 1) *Territorial Agenda EU* – Agenda Terytorialna dla UE 2007 przyjęta podczas nieformalnego spotkania Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Spójności Terytorialnej i Rozwoju Miast w maju 2007 r. w Lipsku; 2) *Territorial State and Perspectives of the European Union* – stanowi podstawę merytoryczną Agendy, również poddany aktualizacji; 3) *Europe 2020 – Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth* – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu – podstawy Polityki Spójności po 2013 r., komunikat KE opublikowany 3 marca 2010 r.

o większej wydajności i wartości dodanej) przy wykorzystaniu potencjału intelektualnego i społecznego oraz zmiana modelu życia i konsumpcji (zwiększenie dochodów, zmniejszenie jednostkowego zapotrzebowania na energię, troska o środowisko) objawi się w sferze przestrzennej bardzo szybkimi (w porównaniu z ostatnimi 20 latami) zmianami struktur przestrzennych i relacji między nimi. Nastąpi dalsza koncentracja funkcji ośrodków krajowych i europejskich zlokalizowanych w podstawowej sieci ośrodków wzrostu oraz intensyfikacja powiązań funkcjonalnych między nimi. Przy założeniu stabilizacji zaludnienia Polski można przypuszczać, że będzie następować koncentracja ludności w ośrodkach rozwijających się i jednocześnie będzie następował odpływ ludności z pewnych obszarów obejmujących zarówno niektóre tereny wiejskie, jak i małe ośrodki miejskie.

Procesy te będą wywoływać presję na wsparcie procesów restrukturyzacyjnych i sanacyjnych w różnych skalach: krajowej, regionalnej i lokalnej (duże miasta, obszary depopulacji). Procesy te, oprócz zagrożeń o charakterze społeczno-gospodarczym, niosą ze sobą także korzyści, które mogą być zwielokrotnione dzięki skutecznej polityce przestrzennej koordynującej, w odniesieniu do terytorium, oddziaływanie innych polityk. Do takich korzyści można zaliczyć m.in. poszukiwanie na poziomie regionalnym i lokalnym możliwości nowego, odmiennego niż dotychczas wykorzystania potencjałów rozwojowych i w konsekwencji zmianę dotychczasowej trajektorii rozwoju (co da szansę na tworzenie lepszych miejsc pracy) oraz zmniejszenie antropopresji na znacznych obszarach Polski, co z kolei powinno pozytywnie wpłynąć na środowisko przyrodnicze i jakość życia.

W odpowiedzi na te procesy w dokumencie cel polityki zagospodarowania przestrzennego kraju określono jako wykorzystanie potencjału całego polskiego terytorium dla osiągnięcia celów rozwojowych, zgodnie z założeniem terytorialnego równoważenia rozwoju. Wysilek skoncentrowany będzie na łączeniu wspierania konkurencyjności z wspieraniem spójności. W wymiarze czasowym oznacza to z jednej strony wzmacnianie potencjałów rozwojowych wszystkich regionów w wymiarze doraźnym (np. infrastruktura transportowa), z drugiej zaś budowanie przewag konkurencyjnych na przyszłość. Osiąganie tego celu będzie polegać na tworzeniu warunków do dalszego rozwoju sieci największych miast – motorów wzrostu i procesów rozwojowych w skali kraju, w tym zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, i wprowadzeniu mechanizmów zapewniających spójność i udział w procesach rozwojowych całej przestrzeni Polski, poprzez sprzyjanie procesom dyfuzji rozwojowej w skali kraju oraz w skali regionalnej (wokół miast wojewódzkich i powiatowych). Na obszarach wymagających wsparcia procesów rozwojowych, na których procesy dyfuzji będą za słabe dla pełnego wykorzystania potencjałów terytorialnych, KPZK 2030 wprowadza mechanizmy wsparcia polityki regionalnej. Kluczowe w osiągnięciu założonego celu polityki zagospodarowania przestrzennego kraju będzie dostosowanie działań i polityk do specyfiki regionów i poszczególnych obszarów (uwzględnienie ich tożsamości, tradycji, własnych sił). Wymaga to odpowiednich instrumentów planowania, w tym planowania fizycznego i ekonomicznego, a także ładu i spójności w rozwoju potencjałów wzrostu, dostosowanych do lokalnych i regionalnych uwarunkowań. Obszary miejskie i obszary wiejskie są więc postrzegane jako elementy dynamicznego układu dopełniające się nawzajem i stanowiące integralną całość społeczno-gospodarczą i przestrzenną.

W odniesieniu do przestrzeni europejskiej KPZK 2030 postrzega Polskę jako obszar leżący geograficznie w środku kontynentu, ale z punktu widzenia gospodarczego zapóźniony w stosunku do obszaru Europy Zachodniej. W kontekście przestrzennym członkostwo w UE daje Polsce szansę na poprawienie jej konkurencyjnej pozycji poprzez zwiększanie stopnia powiązań funkcjonalnych z głównymi centrami gospodarczymi i innowacyjnymi UE, ale jednocześnie niesie zagrożenia związane z wymywaniem zasobów z poszczególnych obszarów, co w konsekwencji może doprowadzić do degeneracji i dezintegracji przestrzennej Polski.

Pełne wykorzystanie dla rozwoju Polski możliwości wynikających z już odbywającego się, z różną intensywnością w skali przestrzennej, procesu integracji funkcjonalnej z głównymi

centrami UE wymaga intensyfikacji procesów integracyjnych i kreowania sieci powiązań pomiędzy głównymi miastami w Polsce. Z jednej strony stworzy to potrzebną masę krytyczną (w zakresie funkcji gospodarczych, społecznych i kulturowych) dla konkurencji z innymi krajami i regionami UE o ograniczone zasoby (czynniki rozwoju), a z drugiej zbuduje potencjał dla obopólnie korzystnej współpracy. Dzięki w miarę równomiernemu rozmieszczeniu w przestrzeni głównych miast – węzłów sieci – oraz dowiązaniu do sieci ośrodków o niższej randze osadniczej, zwiększanie się integracji funkcjonalnej w ramach sieci będzie korzystnie wpływać na możliwości rozwojowe mniejszych miast i otaczających je obszarów wiejskich. Sieć dobrze powiązanych współpracujących miast jest wystarczająco silna dla generowania samoistnych bodźców rozwojowych na otaczającą przestrzeń. Tworzy to warunki dla dynamizowania rozwoju kraju dzięki umożliwieniu pełniejszego wykorzystania potencjału obszarów położonych wokół nich (poprzez rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych), co sprzyja spójności terytorialnej i stanowi przeciwwagę dla obecnie szybko rosnącej dominacji stolicy. Dla obszarów znajdujących się poza bezpośrednim wpływem ośrodków wzrostu, ze względu na ograniczoną możliwość wykorzystania przez nie potencjałów rozwojowych, przewidziano specjalne działania aktywizujące. Dzięki rozwojowi sieci polska przestrzeń staje się jedną ze stref integracji globalnej wchodzącą w interakcje gospodarcze i społeczne z innymi tego typu strefami. Dzięki modelowi sieci zmienia się także percepcja polskiej przestrzeni w Europie – postrzeganie jej nie tylko jako obszaru tranzytu na osi wschód-zachód i północ-południe, ale także jako dobrze zorganizowanego docelowego miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej i do zamieszkania. Zgodnie z wizją przedstawioną w Koncepcji rozwój odbywa się nie w pasmach, ale na całym obszarze kraju i koncentruje się w węzłach sieci, którymi są główne miasta.

Model sieci wpływa także na postrzeganie roli sieci transportowych, ich przebiegu i etapowanie modernizacji oraz rozbudowy. Zabudowa odpowiedniej jakości infrastruktury w ramach Transeuropejskich Sieci Transportowych (TEN-T) powinna uwzględniać przede wszystkim wzmacnianie powiązań wewnątrz kraju oraz włączanie sieci miast polskich w układ powiązań transportowych, służąc najsilniejszym gospodarczo metropoliom i regionom UE.

KPZK 2030 potwierdza ważność tworzenia związków funkcjonalnych z obszarami położonymi w pobliżu granic. Ze względu na przestrzenne kierunki intensyfikacji powiązań społeczno-gospodarczych, jako transgraniczny obszar szans rozwojowych (obejmujący szerszy niż tylko kilkumetrowy obszar położony po obu stronach granicy), widziane są zwłaszcza: obszar wschodnich Niemiec (w szczególności Berlin i Saksonia), Czechy, Morawy oraz częściowo obszar północno-zachodniej Słowacji. Jako obszary o mniejszych możliwościach integracji funkcjonalnej widziane są tereny krajów bałtyckich i skandynawskich oraz większa część Słowacji. Potencjalnie duże znaczenie rozwojowe stwarza sąsiedztwo terytorium Polski z krajami pozostającymi poza UE: Rosją, Białorusią i Ukrainą, jednak nie może być ono w pełni wykorzystane bez dalszych procesów integracji gospodarczej i politycznej tych krajów z UE. W tym kontekście granica zewnętrzna UE, stanowi również potężną barierę rozwojową dla obszarów do niej przylegających po stronie polskiej (obszary Polski Wschodniej).

Zaprezentowanie w KPZK 2030 podejście do kształtowania polskiej przestrzeni oznacza odejście od wskazanej w Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju<sup>8</sup> idei rozwoju w pasmach i jednocześnie opartej na tezie zwornikowego położenia Polski w Europie na rzecz wizji rozwoju sieci powiązań funkcjonalnych krajowych ośrodków wzrostu połączonych z europejską (głównie zachodnioeuropejską) siecią metropolii. Model oparty na

---

<sup>8</sup> Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPPZK) opracowana pod kierunkiem prof. dr. hab. Jerzego Kolodziejkiego. Koncepcja tej polityki odnosiła się do horyzontu czasowego 25 lat, ale faktycznie przedstawiała stan planowania w 1999 r. i nie uwzględniała wielu uwarunkowań zaistniałych później, jak uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. KPZK została przyjęta przez Radę Ministrów 5 października 1999 r. (M. P. z 2001 r. Nr 26, poz. 432). Uwypuklono w nim rolę rozwoju w pasmach, postępującego z zachodu ku wschodowi i związanego z podporządkowaniem wymogom tranzytu przez Polskę układu głównych sieci komunikacyjnych. Towarzyszyła temu teza o zwornikowym położeniu Polski w przestrzeni europejskiej. Ponadto KPPZK ograniczała się do obszaru lądowego, relacje z sąsiednimi krajami ujmowała w układzie sektorowym dotyczącym korytarzy ekologicznych, transportowych, energetycznych, a polsko-niemieckie relacje transgraniczne były przedstawiane jako zagrożenie (zastosowano termin „krytyczne regiony przygraniczne”).



idei pasm nie spełnia już roli rozwojowej. Dzisiejsze wyzwania rozwojowe wymagają przede wszystkim odpowiedniej masy krytycznej kapitału ludzkiego i społecznego, dobrze zorganizowanej przestrzeni lokalnej (rynków pracy, brak kongestii, wysoki poziom życia) i sprzyjającej rozwojowi tkanki instytucjonalnej (regulacje prawne, administracja).

Rysunek 1. Polska – ląd i obszary morskie<sup>9</sup>



Źródło: Opracowanie MRR

<sup>9</sup> Sporna strefa ekonomiczna pomiędzy Polską a Danią wynika z braku delimitacji wyłącznej strefy ekonomicznej na morzu. Zgodnie z ustaleniami Polski i Danii obszar sporny stanowi „szarą strefę”, w której mogą być dokonywane połowy prowadzone przez oba państwa. Obie strony ustaliły wspólnie kwoty połowowe. Poza rybolowstwem na tym obszarze nie jest prowadzona żadna działalność gospodarcza.

### *Struktura dokumentu*

W sferze konstrukcyjnej dokument ma następujący układ: rola polityki przestrzennej i relacje z innymi politykami, identyfikacja uwarunkowań, na podstawie których sformułowano wizję przestrzennego zagospodarowania kraju, następnie cel strategiczny polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i sześć celów operacyjnych służących osiągnięciu wizji, a także część poświęcona identyfikacji typów obszarów funkcjonalnych. Każdy cel zawiera opis problemu oraz propozycję działań, które będą rozwinięte w Planie służącym realizacji KPZK 2030. Dokument zawiera także rozdział dotyczący finansowania działań wynikających z koncepcji, w tym opis systemu oraz źródła finansowania.

Sześć celów KPZK 2030 odpowiada najważniejszym wyzwaniom rozwojowym polskiej przestrzeni: niskiej konkurencyjności głównych ośrodków miejskich i regionów Polski na tle europejskim, słabej spójności terytorialnej kraju i niskiemu poziomowi rozwoju infrastruktury (zwłaszcza transportowej i społecznej) obszarów wiejskich, brakowi spójnego systemu ochrony środowiska przyrodniczego, niewystarczającej odporności struktury przestrzennej na wewnętrzne i zewnętrzne zagrożenia oraz bezładowi przestrzennemu. Cele formułowane w projekcie KPZK są ze sobą powiązane, a ich dopełnieniem jest typologia obszarów funkcjonalnych, tożsamy z obszarami problemowymi w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które wyodrębniono dla uporządkowania systemu planowania. Wyznaczenie obszarów funkcjonalnych służy zatem wyodrębnieniu obszarów funkcjonalnych o znaczeniu krajowym, w tym obszarów zagrożeń wymagających szczegółowych studiów i planów. Natomiast obszary, które wymagają wsparcia publicznego zostaną wskazane w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, strategiach zintegrowanych oraz innych dokumentach strategicznych i operacyjnych

Każdy z sześciu celów KPZK 2030 (Rozdział V.) zawiera podstawową diagnozę w postaci „Opisu problemu” obrazującą najważniejsze wyzwania przestrzenne w danym obszarze tematycznym. Jest ona zbieżna z analizami i danymi zawartymi w projekcie Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Trzecia fala nowoczesności<sup>10</sup> oraz aktualizowanej Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju opartej o dane z Raportu Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony. Opisy problemu bazują również na wnioskach z Podsumowania Raportu o stanie przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska przestrzeń” przygotowanego przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej<sup>11</sup>, zawierające wskazówki dla polityki przestrzennej<sup>12</sup>.

Elementem diagnozy są dynamiczny zestaw dwudziestu trzech szczegółowych map diagnostycznych przedstawiających stan przestrzennego zagospodarowania kraju przygotowanych na potrzeby Koncepcji<sup>13</sup>. Porównanie map prezentujących te same zjawiska w kolejnych okresach umożliwi rzetelną i precyzyjną analizę zmian oraz będzie stanowić podstawę do oceny trendów i prowadzenia monitoringu w oparciu o system przestrzennej informacji geograficznej (GIS) oraz do planowanych aktualizacji dokumentu.

<sup>10</sup> Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju wykorzystuje następujące rysunki zawarte w projekcie KPZK 2030: Rys.10. Kierunki integracji polskiej przestrzeni 2010 i 2015, Rys.19 Kierunki działań polityki przestrzennej na rzecz poprawy spójności wewnętrznej kraju, 23. Przewidywany rozwój sieci drogowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej 2030, Zmodyfikowany Rys. 26. Przewidywany rozwój sieci kolejowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej 2030, 31. Zagrożenia powodziowe Polski, 34 Kierunki działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego

<sup>11</sup> Polska przestrzeń. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, Ministerstwo Budownictwa, Warszawa 2007, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 15 maja 2007 r.

<sup>12</sup> Dotyczące sposobu kształtowania struktury polskiej przestrzeni, by sprzyjać procesom rozprzestrzeniania się czynników rozwoju; rozwoju miast i wzmacniania policentrycznej struktury kraju z równoczesnym rozwijaniem powiązań funkcjonalnych z otaczającymi je obszarami; zarządzania rozwojem obszarów metropolitalnych; różnicowania profili rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z warunkami miejscowymi i regionalnymi; ochrony i scalanie obszarów chronionych i zapobieganie konfliktom przestrzennym; uwypuklenia wagi obszarów morskich; zintegrowanego podejścia do rozwoju, rozwoju transportu, w tym publicznego; wzmocnienie koordynacyjnych funkcji planowania rozwoju.

<sup>13</sup> Zestaw map diagnostycznych stanowi Rozdział VIII KPZK 2030. Mapy zostały wykonane na zlecenie MRR w Instytucje Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk.

Integralną częścią dokumentu są załączniki zawierające: raport z prac nad przygotowaniem koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, opis procesu oceny oddziaływania KPZK 2030 na środowisko oraz listę ekspertów opracowanych na potrzeby koncepcji.

#### *KPZK jako element zintegrowanego systemu programowania rozwoju w Polsce i Europie*

Projekt KPZK 2030 stanowi element nowego systemu zarządzania rozwojem kraju<sup>14</sup> którego fundamenty zostały określone w znowelizowanej ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>15</sup>.

W ramach działań Rządu RP dobiegają końca prace nad Długookresową Strategią Rozwoju Kraju (DSRK), której podstawę opracowania stanowi Raport Polska 2030<sup>16</sup>, oraz Strategią Rozwoju Kraju 2020 (ŚSRK) wraz z dziewięcioma strategiami zintegrowanymi<sup>17</sup>. W przyszłości, zgodnie z zapisami Systemu zarządzania rozwojem kraju KPZK 2030 będzie elementem Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, traktującej równorzędnie aspekt przestrzenny i społeczno-gospodarczy, a dla strategii zintegrowanych, w tym Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, wytyczną dla wymiaru terytorialnego.

Obecnie w Unii Europejskiej podejmowane są próby włączenia wymiaru terytorialnego do głównego nurtu programowania rozwoju. Znaczenie wymiaru terytorialnego, tak jak pojęcie spójności terytorialnej, jest przedmiotem dyskusji od połowy ubiegłego wieku, w 1999 roku powstała Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego<sup>18</sup> (ESDP), jednak dopiero Traktat Lizboński<sup>19</sup> nadał wymiarowi terytorialnemu miejsce równorzędne z wymiarem gospodarczym i społecznym. Ze względu na postrzeganie zagospodarowania przestrzennego jako wypadkowej procesów krajowych, europejskich i globalnych, KPZK 2030 może być głosem Polski w dyskusji na temat europejskiej polityki spójności, w tym spójności terytorialnej, oraz sposobu uwzględniania wymiaru terytorialnego przy realizacji celów europejskich (Strategii Europa 2020<sup>20</sup> oraz Agendy Terytorialnej 2020). Terytorialne równoważenie rozwoju, które skupia się na budowie potencjałów rozwojowych poszczególnych obszarów, przyczyniać się będzie do realizacji priorytetów wyznaczonych w Strategii Europa 2020. Osiąganie rozwoju inteligentnego (ang. smart growth), zrównoważonego (ang. sustainable growth) oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu (ang. inclusive growth) musi opierać się na założeniu, że w korzyściach ze wzrostu gospodarczego w pełni uczestniczą także regiony najbardziej oddalone od centrów rozwoju, zwiększając w ten sposób spójność terytorialną kraju. KPZK wykorzystuje w tym kontekście dorobek prac nad aktualizacją Territorial State and Perspectives<sup>21</sup> i Agendy Terytorialnej<sup>22</sup>, Kartą Lipską<sup>23</sup> i Deklaracją z Toledo<sup>24</sup>, Zieloną Księgą

<sup>14</sup> Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27 kwietnia 2009 r.

<sup>15</sup> Nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dokonano w grudniu 2008 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712).

<sup>16</sup> Raport Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2009 r.

<sup>17</sup> Prace nad ograniczeniem liczby strategii rozwoju – z 42 dokumentów tego typu do 9 nowych, zintegrowanych strategii rozwoju – dotyczą następujących dokumentów: Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki; Strategia rozwoju kapitału ludzkiego; Strategia rozwoju transportu; Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko; Sprawne państwo; Strategia rozwoju kapitału społecznego; Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej; Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa; Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, przyjęta przez rząd 13 lipca 2010 r.

<sup>18</sup> *European Spatial Development Perspective (ESDP)* – Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego, dokument nieformalny, podkreślający potrzebę podniesienia rangi wymiaru terytorialnego w polityce regionalnej UE, Poczdam 1999 r.

<sup>19</sup> Oficjalna nazwa Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (w wersji roboczej określany jako Traktat reformujący) podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie, opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Seria C Nr 306 z 17 grudnia 2007 r. oraz w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2009 Nr 203, poz. 1569). Wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. W artykule 2 ust. 3 Traktatu znalazł się zapis, iż „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”.

<sup>20</sup> *Europe 2020—Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth* – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, komunikat KE opublikowany 3 marca 2010 r.

<sup>21</sup> *Territorial State and Perspectives of the European Union – Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of Lisbon and Gothenburg Ambitions*, 2007, dokument referencyjny dla Agendy Terytorialnej przyjęty podczas nieformalnego spotkania Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Spójności Terytorialnej i Rozwoju Miast w maju 2007 r. w Lipsku, zaktualizowany podczas Prezydencji Węgierskiej wraz z Agendą Terytorialną 2020.

<sup>22</sup> *Territorial Agenda of European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020. W kierunku sprzyjającego społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy – zaktualizowany dokument – Agenda terytorialnej Unii Europejskiej 2007 – został przyjęty 19 maja 2011 r. w Gödöllő (Węgry), podczas nieformalnego spotkania ministrów do spraw spójności terytorialnej.

<sup>23</sup> *Leipzig Charter on Sustainable European Cities - Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*, przyjęta przez Ministrów Państw Członkowskich UE w maju 2007 r. w Lipsku, zawiera szereg zaleceń, które mają przyczynić się do rozwoju miast europejskich.



w sprawie spójności terytorialnej<sup>25</sup>, Stanowiskiem Rządu RP do Zielonej Księgi<sup>26</sup> oraz Wspólnym Dokumentem Rozwoju Przestrzennego Grupy Wyszehradzkiej, Bulgarii i Rumunii<sup>27</sup>, a także dorobek programu badawczego ESPON.

### *Przebieg prac nad KPZK 2030*

Prace nad KPZK Ministerstwo Rozwoju Regionalnego rozpoczęło w październiku 2006 roku, powołując Zespół Roboczy<sup>28</sup> do opracowania Tez i Założeń do KPZK<sup>29</sup>. Ten dokument określił podstawowe założenia metodologiczne odnoszące się do prac nad Koncepcją oraz główne tezy odnoszące się do jej zawartości: wizji, celów i uwarunkowań. Po jego akceptacji przez Radę Ministrów przystąpiono do właściwych prac nad Koncepcją.

Prace nad KPZK były oparte na równoległym współdziałaniu trzech specjalnie do tego powołanych zespołów, z których najważniejszym gremium jest Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej (PRGP) pełniąca funkcję organu doradczego Premiera w pracach nad KPZK, działająca od 2007 roku. W skład Rady wchodziły osoby o autorytecie naukowym w zakresie planowania przestrzennego, planiści oraz urbaniści praktycy. Opinia Rady była kluczowa zarówno na poszczególnych etapach powstawania dokumentu, jak i dla jego końcowego kształtu oraz decyzji o ostatecznym przyjęciu projektu przez Radę Ministrów.

W czerwcu 2007 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego powołało Zespół Ekspertów Naukowych (ZEN) pod kierunkiem prof. dr hab. Piotra Korcellego, w którego skład weszli: prof. dr hab. Marek Degórski, prof. dr hab. Tomasz Komornicki, prof. dr hab. Tadeusz Markowski, prof. dr hab. Jack Szlachta, prof. dr hab. Grzegorz Węclawowicz, prof. dr hab. Janusz Zaleski, prof. dr hab. Jacek Zaucha oraz dr Dominik Drzazga, sekretarz ZEN. Zespół naukowy opracował ekspercką wersję projektu KPZK.

W lipcu 2007 roku Minister Rozwoju Regionalnego powołał Zespół Realizacyjny<sup>30</sup> (ZR), aby dyskutować na bieżąco etapy prac nad projektem, ułatwić dostęp do dokumentów sektorowych i samorządowych mających wpływ terytorialny oraz proponować tematy wymagające dodatkowych analiz.

W trakcie prac nad Koncepcją zgromadzono wiele opinii, w tym ponad czterdzieści ekspertyz<sup>31</sup>, zorganizowano konferencje oraz seminaria tematyczne dotyczące m.in.: środowiska przyrodniczego, gospodarki, transportu, infrastruktury energetycznej, rozwoju miast, obszarów transgranicznych i obszarów morskich, przy dużym wsparciu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.

W grudniu 2008 roku Zespół Ekspertów Naukowych zaprezentował Eksperski Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (EP KPZK). EP KPZK zawierał

<sup>24</sup> Deklaracja z Toledo – *Toledo Declaration* – przyjęta przez Ministrów Państw Członkowskich UE ds. Rozwoju Miast podczas nieformalnego spotkania 22 czerwca 2010 r.

<sup>25</sup> Zielona Księga – *Green Paper on Territorial Cohesion* – w sprawie spójności terytorialnej, przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę. COM (2008) 616, przyjęta przez Komisję Europejską w październiku 2008 r.

<sup>26</sup> W odpowiedzi na publikację *Zielonej Księgi* 24 lutego 2009 r. Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął Stanowisko RP do Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej. Stanowisko podejmuje najważniejsze zagadnienia dotyczące spójności terytorialnej oraz przyszłości polityki spójności.

<sup>27</sup> Wspólny Dokument Rozwoju Przestrzennego Grupy Wyszehradzkiej, Bulgarii i Rumunii (*Common Spatial Development Document of the V4+2 Countries*) został przyjęty na spotkaniu ministrów ds. polityki regionalnej państw Grupy Wyszehradzkiej w Budapeszcie 30 marca 2010 r. Celem dokumentu jest koordynacja rozwoju przestrzennego, a w szczególności rozwiązanie problemu braku kontynuacji sieci drogowej i kolejowej, a także likwidacja braku połączeń osi rozwojowych pomiędzy państwami V4+2. Dokument ten obecnie służy członkom grupy V4 + 2 do aktualizacji krajowych dokumentów w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

<sup>28</sup> W skład Zespołu weszli przedstawiciele dziewięciu Ministerstw: Rozwoju Regionalnego, Budownictwa, Transportu, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska, Gospodarki Morskiej, Obrony Narodowej, Gospodarki oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>29</sup> Tezy i Założenia zaakceptowane przez rząd 26 czerwca 2007 r.

<sup>30</sup> W skład Zespołu Realizacyjnego weszli przedstawiciele Ministerstw: Rozwoju Regionalnego, Infrastruktury, Gospodarki, Obrony Narodowej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska oraz Związku Województw RP. W marcu 2009 r. skład Zespołu został poszerzony o przedstawicieli następujących resortów: Sprawiedliwości, Sportu i Turystyki, Zdrowia, Finansów, Spraw Zagranicznych, Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz przedstawiciela Głównego Urzędu Statystycznego.

<sup>31</sup> Lista ekspertyz znajduje się w ZAŁĄCZNIKU 3. Większość z nich ukazała się jako publikacja Ekspertyzy do KPZK 2008-2033, Warszawa 2008, tomy 1-4, trzy dodatkowe opracowania dotyczące krajobrazu, usług społecznych i gospodarki wodnej nie ukazały się drukiem, są dostępne jedynie w formie elektronicznej z pozostałymi tekstami ekspertyz na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_przestrzenna/kpz/ekspertyzy/strony/default.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kpz/ekspertyzy/strony/default.aspx)

ekspercką ocenę sytuacji i trendów w zakresie rozwoju przestrzennego w Polsce, wskazywał główne elementy struktury przestrzennej kraju oraz wizję jej rozwoju w perspektywie dwudziestopięcioletniej. Ekspercki Projekt KPZK nie miał statusu dokumentu rządowego, lecz jako kompleksowe opracowanie wywarł istotny wpływ na przygotowanie przez MRR projektu Koncepcji. EP KPZK stał się podstawą debaty publicznej nad wizją rozwoju przestrzennego kraju przeprowadzonej przez MRR w szesnastu regionach w pierwszej połowie 2009 roku<sup>32</sup> i został skonfrontowany z postulatami regionów wobec przyszłego dokumentu rządowego.

W październiku 2009 roku MRR rozpoczęło prace nad przygotowaniem rządowego projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w których wykorzystano zapisy EP KPZK oraz uwzględniono wnioski z debaty.

W maju 2010 roku została opracowana pierwsza wersja projektu rządowego, konsultowana do września 2010 roku w ramach Zespołu Realizacyjnego, Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej (stanowisko PRGP z czerwca 2010 roku), a przede wszystkim w ramach wielostronnych spotkań z resortami wchodzącymi w skład ZR (transport, środowisko, gospodarka, zdrowie i nauka). W porównaniu z EP rządowy projekt Koncepcji został uzupełniony o zagadnienia dotyczące infrastruktury społecznej i gospodarki wodnej. Zmianie uległa struktura dokumentu – powstały nowe rozdziały na temat istoty polityki przestrzennej, podstawowych definicji i typologii obszarów funkcjonalnych oraz uwzględniono zagadnienie dostępu do usług publicznych służących zwiększeniu spójności wewnętrznej kraju oraz zagadnienia dotyczące specyfiki obszarów wiejskich. Opracowana została diagnoza w postaci kartograficznej prezentacji stanu przestrzennego zagospodarowania kraju (mapy diagnostyczne) oraz przygotowano od nowa warstwę graficzną dokumentu (rysunki wizji, celów). Równolegle, w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, opracowana została w 2010 r. Prognoza oddziaływania na środowisko skutków realizacji KPZK 2030<sup>33</sup>.

Po uwzględnieniu w projekcie zaleceń wynikających z oceny w lutym 2011 roku rozpoczęto konsultacje społeczne KPZK. Projekt przedyskutowano podczas spotkań tematycznych i branżowych, międzynarodowych oraz w Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, uruchomiono skrzynkę mailową (konsultacje\_kpz@mr.gov.pl). Do kwietnia wpłynęło ponad trzy tysiące uwag od około 180 partnerów, a same spotkania tematyczne zgromadziły prawie pół tysiąca osób.

Ponownie przeanalizowano opis wizji metropolii sieciowej oraz propozycje dotyczące etapowania rozwoju sieci transportowej kraju. Projekt został uzupełniony o rozdział finansowy, kluczowy dla realizacji działań proponowanych w Koncepcji. Opracowano materiał syntezujący, zawarte w projekcie dane zostały zaktualizowane. W treści dokumentu wprowadzono także zmiany o charakterze redakcyjnym oraz niewielkie autokorekty.

Uczestnicy konsultacji odnieśli się pozytywnie do zasadności i potrzeby powstania zintegrowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, łączącej elementy planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz do konieczności kontynuowania prac nad Planem działań i rozwijaniu planowania w obszarach funkcjonalnych. Zgodzono się także z tezą, że sfera planowania przestrzennego nie ma silnej pozycji koordynacyjnej wobec polityk sektorowych (w porównaniu do innych krajów europejskich), a sam system planowania przestrzennego w Polsce wymaga gruntownej reformy.

Uwagi do systemu planowania przestrzennego sformułowała również Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej, która w toku prac nad Koncepcją, oprócz pozytywnego wobec niej stanowiska, przeanalizowała także obecny, niespełniający swych zadań system gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego. Rada wyraziła opinię, iż uchwalenie Koncepcji przyczyni się do przyspieszenia procesu zreformowania i przebudowy systemu<sup>34</sup>. Podobne

<sup>32</sup>Raport z prac nad przygotowaniem koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju stanowi ZAŁĄCZNIK 1.

<sup>33</sup> Raport dotyczący procesu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko stanowi ZAŁĄCZNIK 2.

<sup>34</sup> Stanowisko Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej w sprawie systemu gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego przyjęte na posiedzeniu Rady w dniu 30 maja 2011 r.

opinie na temat KPZK 2030 oraz stanu planowania przestrzennego w Polsce wyraził również Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk. Koncepcja, jak również polski system planowania były także przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Konwentu Marszałków RP oraz Unii Metropolii Polskich. Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 został przyjęty przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komitet do Spraw Europejskich Rady Ministrów, Komitet Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności oraz Stały Komitet Rady Ministrów. Rada Ministrów przyjęła Uchwałę w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 w dniu 13 grudnia 2011 roku.

## **I. Zagospodarowanie przestrzenne kraju – podstawowe definicje KPZK 2030**

W celu zaprezentowania zagadnień objętych Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz dla zapewnienia jednoznacznego ich rozumienia, niezbędne jest zdefiniowanie podstawowych pojęć odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego i polityki przestrzennej. Potrzeba ta wynika m.in. z niejednoznaczności zapisów obowiązujących aktów prawnych w tej sferze.

### **1. Zagospodarowanie przestrzenne kraju**

W ramach KPZK 2030 zagospodarowanie przestrzenne kraju należy rozumieć jako sposób rozmieszczenia w przestrzeni Polski podstawowych elementów struktury przestrzennej oraz zachodzące pomiędzy nimi relacje. Do podstawowych elementów struktury przestrzennej kraju, będących przedmiotem analiz i oddziaływania polityki publicznej, zalicza się elementy systemu gospodarczego i społecznego, infrastrukturę techniczną, sieć osadniczą, krajobraz (przyrodniczy i kulturowy) oraz powiązania funkcjonalne.

Na podstawie przeprowadzonych analiz stanu i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego, Raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju oraz analizy uwarunkowań i trendów rozwojowych KPZK 2030 formułuje wizję przestrzennego zagospodarowania kraju w 2030 roku, pożądaną z punktu widzenia strategicznych celów rozwoju kraju<sup>35</sup>. Koncepcja określa sposób osiągania tej wizji w czasie – politykę przestrzennego zagospodarowania, instrumenty jej realizacji (planowanie przestrzenne, koordynacja polityk mających największe oddziaływanie przestrzenne) oraz inne instrumenty: prawne, instytucjonalne, inwestycyjne.

Ze względu na odległy – dwudziestoletni – horyzont czasowy przedstawiona wizja jest formułowana intuicyjnie ze świadomością sporego marginesu niepewności. W związku z powyższym powinna być ona traktowana jako ramowy opis pożądanego stanu zagospodarowania przestrzennego kraju, umożliwiający w najpełniejszy sposób realizację celów strategicznych rozwoju kraju.

### **2. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju**

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju wskazuje sposób realizacji wizji przestrzennego zagospodarowania i celów rozwojowych kraju w odniesieniu do terytorium, oddziałując na główne elementy zagospodarowania przestrzennego kraju i zapewniając koordynację instrumentów o charakterze sektorowym. Będąc integralną częścią polityki rozwoju, polityka przestrzenna łączy i koordynuje działania podejmowane na poziomie krajowym z działaniami realizowanymi na innych poziomach zarządzania, w tym na poziomie regionalnym i lokalnym.

Polityka przestrzennego zagospodarowania stanowi instrument realizacji długookresowej strategii rozwoju kraju i jest realizowana na podstawie i poprzez:

- Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,
- strategiczne dokumenty dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego o długo- lub średniookresowym horyzoncie realizacji (Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020),
- dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju,
- dokumenty planistyczne odnoszące się do:
  - poziomu regionalnego (strategia rozwoju województwa i w powiązaniu z nią plan zagospodarowania przestrzennego województwa,

---

<sup>35</sup> Poziomem odniesienia wizji przestrzennego zagospodarowania kraju (Rozdział III.) jest Raport Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe, opublikowany w czerwcu 2009 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

- poziomu lokalnego (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego),
- poziomu funkcjonalnego (strategii i powiązanych z nimi planów zagospodarowania obszarów funkcjonalnych, takich jak np. obszary funkcjonalne miejskie, wiejskie, górskie, obszary funkcjonalne na morzu),
- działania inwestycyjne wynikające z programów rozwoju i programów operacyjnych,
- uregulowania prawne,
- odpowiednie rozwiązania instytucjonalne, w tym zintegrowany system monitoringu przestrzennego.

Prowadzenie polityki przestrzennego zagospodarowania kraju zapewnia:

- koordynację przestrzennej działalności podmiotów publicznych, polegającą na łączeniu różnych zamierzeń, tak aby w określonym czasie osiągnąć wyznaczone cele,
- tworzenie platformy porozumienia między różnymi podmiotami w zakresie wyznaczania celów i działań podejmowanych w poszczególnych sektorach i dziedzinach,
- wykorzystanie potencjału kraju, jego poszczególnych regionów oraz obszarów funkcjonalnych.

Podmiotem programującym politykę przestrzennego zagospodarowania kraju jest Rząd (przy zapewnieniu odpowiednich ram dla konsultacji i partnerstwa w procesie programowania), natomiast współrealizowana jest ona przez wszystkie podmioty publiczne w ramach ich kompetencji.

### **3. Instrumenty realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju**

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju jest realizowana za pomocą różnego typu instrumentów. Do najważniejszych należy:

- planowanie przestrzenne, którego ustalenia, na bazie zapisów prawnych, obowiązują w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego na poziomie kraju, regionu i lokalnym lub w odniesieniu do wyodrębnionych przestrzennie specyficznych kompleksów terytorialnych (obszary funkcjonalne),
- regulacje prawne,
- instytucje i rozwiązania organizacyjne determinujące sprawność i efektywność zarówno systemu planowania przestrzennego, jak i związanych z nim instytucji zajmujących się zagadnieniami rozwojowymi (planowaniem i realizacją),
- działania o charakterze inwestycyjnym określane w ramach strategii i programów o horyzoncie średniookresowym i operacyjnym będące domeną różnych polityk publicznych.

#### **3.1. Planowanie przestrzenne**

Planowanie przestrzenne jako narzędzie zarządzania służy formułowaniu celów i zadań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i określa sposób jej realizacji. Głównym zadaniem planowania przestrzennego jest wskazywanie możliwości optymalnego wykorzystania przestrzennie zróżnicowanych cech danego obszaru dla osiągnięcia celów rozwojowych, ustalenie rozmieszczenia w przestrzeni i koordynacja w czasie działań rozwojowych, pozwalające na uzyskanie efektu synergii tych działań i jednocześnie zachowanie tych cech terytorium, które wymagają ochrony i gwarantują tworzenie podstaw trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Planowanie przestrzenne w Polsce reguluje szereg dokumentów prawnych, z których najważniejszym jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku. Reguluje ona rodzaj, zakres przedmiotowy oraz tryb uchwalania poszczególnych dokumentów planistycznych na różnych szczeblach administracji publicznej.

Na potrzeby KPZK 2030 dokonano następującego rozróżnienia w systemie planowania<sup>36</sup>:

- planowanie krajowe – kompetencje w zakresie przygotowania dokumentów planistycznych przysługują:
  - ministrowi do spraw rozwoju regionalnego (konceptja przestrzennego zagospodarowania kraju),
  - innym ministrom właściwym odpowiedzialnym za działania w określonych funkcjonalnie elementach zagospodarowania Polski oraz mających kompetencje w zakresie przygotowania odpowiednich dokumentów planistycznych, w tym ministrowi właściwemu ds. gospodarki i ministrowi właściwemu do spraw skarbu państwa w zakresie zarządzania i ochrony strategicznych złóż kopalin,
- planowanie funkcjonalne – jako oddzielna przekrojowa kategoria planistyczna ze względu na konieczność zapewnienia planowania na obszarach o specyficznych cechach, niezwiązanych z ograniczeniami administracyjnymi niezależnie od istnienia planu krajowego, planów wojewódzkich czy lokalnych (plany obszarów funkcjonalnych),
- planowanie regionalne – kompetencje w zakresie przygotowania dokumentów planistycznych na poziomie województwa przysługują samorządom województw (plany przestrzennego zagospodarowania województw),
- planowanie lokalne – studia i plany miejscowego zagospodarowania przestrzennego, które wynikają ze studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określając kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów; kompetencje w tym zakresie należą do odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego.

### 3.2. Instrumenty prawne

Instrumenty prawne to wszystkie inne niż plany zagospodarowania przestrzennego akty prawa, takie jak: ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju, zbiór ustaw odnoszących się do zarządzania środowiskiem przyrodniczym (z których większość ma istotne znaczenie dla zarządzania przestrzenią) czy strategie, programy i plany zatwierdzane przez Radę Ministrów wywierające wpływ na stan przestrzennego zagospodarowania kraju. Stanowią one podstawę procedury planistycznej, gdyż wspomagają prawidłową realizację celów polityki przestrzennej i służą prowadzeniu racjonalnych działań w sferze zagospodarowania przestrzennego. Podstawowym warunkiem prawidłowego funkcjonowania instrumentów prawnych w systemie planowania jest ich skoordynowanie z polityką zagospodarowania przestrzennego.

Instrumentem uzupełniającym planowanie przestrzenne jest system ocen oddziaływania na środowisko obowiązujący wobec wszystkich dokumentów planistycznych. Jego podstawą jest ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>37</sup>.

W kontekście oddziaływania polityki przestrzennego zagospodarowania na zachowanie zasobów środowiska i jakość życia istotne znaczenie mają normy prawne regulujące podstawy wyznaczania sieci ekologicznych, planowania ochrony na obszarach chronionych, prowadzenia gospodarki wodnej, ograniczania emisji, kształtowania klimatu akustycznego miast itd. oraz instrumenty oceny stopnia obciążenia środowiska, zmniejszania konfliktowości rozwoju i prowadzenia kompensacji przyrodniczych.

### 3.3. Instrumenty instytucjonalne

System instytucjonalny wspomaga, a w rzeczywistości warunkuje właściwą i efektywną realizację zamierzeń w zakresie polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Do podstawowych elementów tego systemu należą:

<sup>36</sup> Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie reguluje precyzyjnie tej kwestii.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.

- system koordynacji realizacji polityki zagospodarowania przestrzennego kraju obejmujący wszystkie podmioty publiczne włączone w proces planowania i realizacji polityki; koordynacja w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju obejmuje koordynację:
  - na poziomie krajowym – prezes Rady Ministrów i minister właściwy ds. polityki regionalnej oraz ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w zakresie zagospodarowania obszarów morskich,
  - na poziomie regionalnym – samorząd województwa,
  - na poziomie lokalnym, a także w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych – właściwy minister, samorząd terytorialny bądź związki samorządu o charakterze celowym,
- wieloszczeblowy system instytucjonalny realizacji polityki zagospodarowania przestrzennego obejmujący: biura planowania przestrzennego oraz instytucje odpowiedzialne za realizację polityki społeczno-gospodarczej. System jest obecnie rozproszony i nie spełnia swoich podstawowych zadań w zakresie efektywnej realizacji założeń polityki zagospodarowania przestrzennego,
- system monitoringu zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji polityki przestrzennej, dostarczający informacje konieczne do podejmowania decyzji o charakterze zarządczym na wszystkich szczeblach systemu polityki przestrzennej,
- kadry zdolne do prowadzenia planowania i zarządzania rozwojem,
- wieloszczeblowe partnerstwo w zakresie prowadzenia zadań,
- polityka informacyjna w zakresie danych przestrzennych i środowiskowych.

### 3.4. Instrumenty o charakterze inwestycyjnym

Właściwie ukierunkowanie działań inwestycyjnych może wspomagać osiąganie celów polityki przestrzennej. Dotychczas brakowało bezpośredniego związku pomiędzy zapisami dokumentów strategicznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego kraju a zapisami społeczno-gospodarczych średniookresowych strategii i dokumentów operacyjnych, które stanowią podstawę do wydatkowania środków publicznych na realizację zamierzeń rozwojowych. Biorąc pod uwagę postulowany zwiększony nacisk na koordynację działań ukierunkowanych przestrzennie (lub mających wyraźne oddziaływanie przestrzenne) w ramach jednolitej, zintegrowanej polityki rozwoju oraz ze względu na wielkość puli środków finansowych przeznaczonych na realizację projektów modernizacyjnych i rozwojowych w najbliższych kilkunastu latach (także z udziałem środków UE), znaczną część przewidywanych wydatków w ramach polityk publicznych, a także środków wydatkowanych przez samorządy terytorialne i poprzez różne „sektorowe” mechanizmy alokacyjne należy uważać za instrumenty służące realizacji wizji określonej w KPZK 2030.

Środki te określane są w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, ustawie budżetowej, wieloletnich prognozach finansowych jednostek samorządu terytorialnego i budżetach jednostek sektora finansów publicznych oraz w ramach programów rozwojowych i programów wieloletnich – krajowych i współfinansowanych ze środków europejskich. Zarządzanie programami i poszczególnymi instrumentami inwestycyjnymi powierzane jest zazwyczaj różnym dysponentom środków. Istotne jest, aby system zarządzania i koordynacji polityki przestrzennej zapewniał dysponentom współdziałanie i umożliwiał branie pod uwagę efektów oddziaływania instrumentów terytorialnych wykorzystywanych w ramach różnych programów. Dla realizacji pożądanej wizji zagospodarowania przestrzennego KPZK 2030 określa, w ramach opisów celów kierunki inwestycji, a także, jak w wypadku sieci infrastruktury technicznej, podstawowe inwestycje w podziale na wyodrębnione etapy realizacji. Postęp realizacji kluczowych projektów wynikających z KPZK 2030, a finansowanych w ramach sektorowych i regionalnych programów rozwoju, będzie przedmiotem stałego monitoringu polityki przestrzennej.

## **II. Uwarunkowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie najbliższych dwudziestu lat**

Uwarunkowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju tworzy zbiór czynników i procesów zależnych w niewielkim stopniu od działań rządu i innych podmiotów publicznych. Powinny one jednak zostać uwzględniane w formułowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, gdyż mogą wywierać duży wpływ na sposób jej prowadzenia, wyznaczanie celów i możliwości ich osiągnięcia. Uwarunkowania wynikają z czynników historycznych, z rozwoju sytuacji politycznej, demograficznej, gospodarczej, ze stanu środowiska i zmian w zakresie wykorzystywanych technologii. Są też konsekwencją przemian społeczno-gospodarczych i ekologicznych – zarówno współczesnych, jak i możliwych w przyszłości. Istotny kompleks uwarunkowań tworzy sytuacja prawno-institutionalna Polski związana z członkostwem w UE. Innym istotnym uwarunkowaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest sprawność krajowego systemu prawnego i instytucjonalnego zarządzania procesami rozwojowymi, w tym planowania przestrzennego.

Każde z uwarunkowań ma cechy wielowymiarowe i jest współzależne z innymi, zatem podziałów na poszczególne kategorie nie można traktować rygorystycznie.

### **2.1. Uwarunkowania polityczne**

#### **Proces rozszerzania Unii Europejskiej**

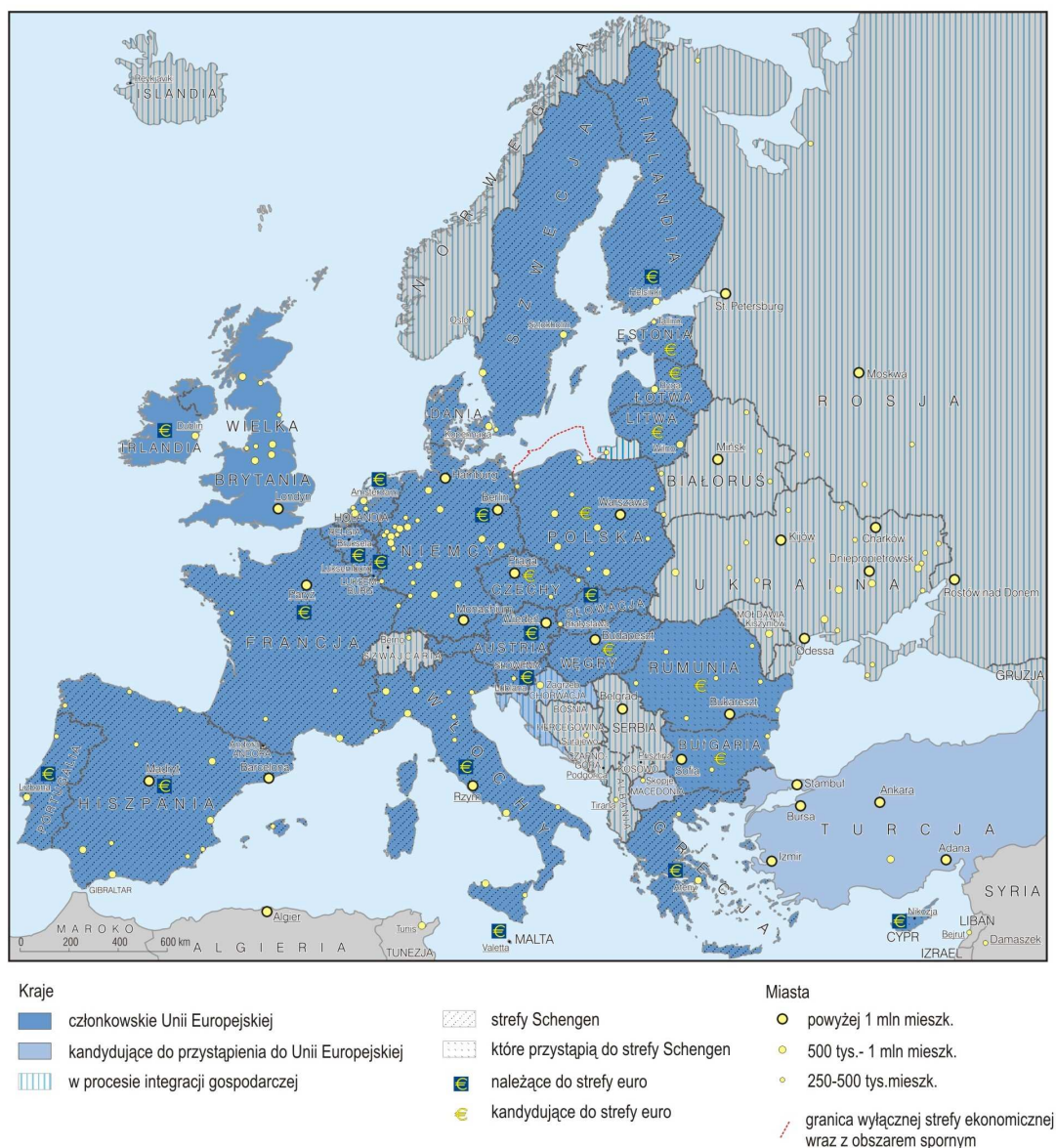
Po włączeniu do Unii Europejskiej w latach 2004-2007 dwunastu nowych krajów oraz spodziewanym w najbliższych latach rozszerzeniu o Chorwację i Islandię należy oczekiwać spowolnienia procesu integracji w najbliższych dziesięcioleciach. Będzie to rzutowało na kierunki rozwoju międzynarodowych szlaków transportowych oraz kierunki intensyfikacji procesów integracji funkcjonalnej na terenie Europy i w jej bliskim otoczeniu. Do 2030 roku wschodnia granica Polski pozostanie prawdopodobnie częścią zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, a rozwój sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej na obszarach przylegających do niej będzie warunkowany między innymi zmianami o charakterze politycznym zachodzącymi na Białorusi, Ukrainie i w Rosji (Rysunek 2.).

#### **Rozwój współpracy gospodarczej i polityka zagraniczna UE wobec Europy Wschodniej, Europy Południowo-Wschodniej i Bliskiego Wschodu**

Istotne uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski są związane ze stanem przyszłych relacji politycznych pomiędzy Unią Europejską a Rosją. W pewnym zakresie także z sytuacją w innych krajach Europy Wschodniej (w szczególności na Ukrainie i Białorusi), Europy Południowo-Wschodniej (kraje byłej Jugosławii i Albania), Turcji oraz na Bliskim Wschodzie i w rejonie Zatoki Perskiej. Potrzeby inwestycyjne i rozwojowe tych krajów będą prawdopodobnie powodowały zacieśnianie relacji gospodarczych z UE, co wpłynie na rozwój połączeń transportowych oraz na rozwój procesów integracyjnych w innych dziedzinach. Polska jako kraj położony w pewnym oddaleniu od centrum gospodarczego UE, a jednocześnie w geograficznym centrum kontynentu, może skorzystać na tych procesach pod warunkiem prowadzenia odpowiedniej polityki społeczno-gospodarczej i zagospodarowania przestrzennego. Rozwój współpracy gospodarczej oraz liberalizacja polityki wizowej między Unią Europejską a krajami Europy Wschodniej będą sprzyjały wzrostowi popytu na przewozy przez polską granicę wschodnią, a tym samym rozwojowi infrastruktury tranzytowej na terenie Polski, w szczególności jej wschodniej części. Beneficjentem tych procesów może być cała Polska Wschodnia oraz wszystkie największe ośrodki miejskie umiejące wykorzystać zacieśnianie więzów gospodarczych między UE a innymi krajami położonymi na wschód i południowy wschód od Polski.



Rysunek 2. Polska w procesie integracji europejskiej 2010



Źródło: Opracowanie MRR.

### Niewystarczający poziom bezpieczeństwa energetycznego

Potrzeba zapewnienia ciągłości dostaw ropy naftowej lub gazu będzie skutkowało bardziej spójną niż obecnie europejską polityką energetyczną. W warunkach polskich musi ono także wpłynąć na zbilansowanie i ochronę własnych zasobów (również tych, których eksploatacja jest obecnie nieopłacalna lub kwestionowana ze względów ekologicznych) oraz dywersyfikację zaopatrzenia w surowce dla produkcji energii elektrycznej (w tym rozwój morskiej energetyki wiatrowej, energetyki jądrowej i opartej na odnawialnych źródłach energii), dywersyfikację kierunków i bezpieczeństwo dostaw surowców energetycznych, w szczególności gazu ziemnego, a także rozwój i modernizację infrastruktury energetycznej.

## **2.2. Uwarunkowania wynikające z historycznie ukształtowanej struktury przestrzennej sieci osadniczej**

### **Struktura przestrzenna i funkcjonalna systemu osadniczego**

System osadniczy Polski charakteryzuje się regularnym pod względem wielkości rozkładem miast, wykształconą, kilkustopniową strukturą hierarchiczną, niewielką na tle innych krajów europejskich przewagą największego – stołecznego miasta nad innymi ośrodkami regionalnymi. Rozmieszczenie miast, zwłaszcza małych i średniej wielkości, jest równomierne w przestrzeni (Mapa diagnostyczna 1. Rozdział VIII.). Są to cechy systemu policentrycznego, sprzyjającego realizacji celów rozwoju zrównoważonego – konkurencyjności gospodarki, spójności społecznej i terytorialnej oraz ekorozwoju.

Istniejąca struktura osadnictwa miejskiego jest zatem korzystną cechą ogólnego układu przestrzennego zagospodarowania kraju, ułatwia wypełnianie funkcji sektora publicznego, ogranicza skalę procesów przestrzennej polaryzacji życia gospodarczego i społecznego. Niewystarczająca jest jednak sprawność funkcjonowania systemu osadniczego mierzona poziomem przestrzennej dostępności miast usytuowanych na różnych szczeblach układu hierarchicznego (zwłaszcza wzajemnej dostępności dużych miast oraz ośrodków subregionalnych względem głównych ośrodków regionów), wyposażeniem w infrastrukturę techniczną i społeczną, międzynarodową konkurencyjnością w zakresie pełnionych funkcji wyższego rzędu.

### **Główne składniki systemu osadniczego**

Są to grupy miast lub konurbacji zagregowanych według poziomu hierarchicznego oraz kategorii wielkości. Pierwszą stanowią ośrodki o podstawowym znaczeniu dla systemu osadniczego kraju i jego gospodarki: Warszawa, Kraków, Gdańsk-Gdynia, Wrocław, Poznań, Katowice – Aglomeracja Górnośląska, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz z Toruniem i Lublin. Miasta te (bez Bydgoszczy, Torunia i Lublina) są wymieniane w opracowaniach przygotowywanych dla celów polityki przestrzennej w skali Unii Europejskiej jako tzw. MEGA, wśród 72 największych ośrodków miejskich UE. Pod względem poziomu infrastruktury i pełnionych funkcji nie zajmują one jednak konkurencyjnej pozycji w stosunku do miast podobnej wielkości w krajach zachodniej i północnej Europy. Aglomeracja Górnośląska jest obszarem występowania szeregu zjawisk wymagających umiejętnego gospodarowania przestrzennego. W przypadku Łodzi niezakończona transformacja struktury przemysłowej, a Szczecina, Bydgoszczy i Lublina – niepełny profil funkcjonalny przy ograniczonym potencjalne ludnościowym i rynkowym – stanowią wyzwania rozwoju.

Kolejne grupy miast to pozostałe ośrodki wojewódzkie pełniące oprócz funkcji regionalnych szereg funkcji o znaczeniu krajowym: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra; ośrodki regionalne (nie będących stolicami województw i liczących przeważnie od 100 do 300 tys. mieszkańców): Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk oraz ośrodki subregionalne, wśród których wyróżniają się podgrupy stanowiące dawne miasta wojewódzkie oraz ośrodki przemysłowe. Miasta tych zbiorów różnią się wzajemnie znacznie pod względem stanu gospodarki i infrastruktury. Ich pozycja w systemie osadniczym jest jednak stabilna.

Pozostałe ośrodki powiatowe pełnią ważną rolę w zakresie funkcji sektora publicznego na poziomie lokalnym. Stymulują rozwój usług i wytwórczości w tych ośrodkach, stabilizują społeczności lokalne. Utrzymywanie funkcji związanych z rangą administracyjną, a przez to określonej pozycji w krajowym systemie osadniczym ogranicza zasięg i tempo procesów przestrzennej koncentracji ludności oraz działalności gospodarczej w skali kraju. Na obszarach

depopulacyjnych znaczenie tych ośrodków jest szczególnie duże, zapewniają one bowiem trwałość i ciągłość osadnictwa w przestrzeni.

Wśród ośrodków lokalnych najliczniejszą kategorię stanowi grupa małych miast – obejmuje ona 497 jednostek (poniżej 10 tys. mieszkańców), w tym 311 liczących poniżej 5 tys. mieszkańców (stan z 2009 r.). Jest to silnie zróżnicowany zbiór. Podstawowa linia podziału przebiega między miejscowościami o wyspecjalizowanych funkcjach a lokalnymi ośrodkami usługowymi położonymi na obszarach wiejskich. Te pierwsze to miejscowości o funkcjach uzdrowiskowych i wypoczynkowych usytuowane na obszarach górskich, pojeziernych, nadbrzeżnych, miejscowości pełniące funkcje mieszkaniowe i rekreacyjne, znajdujące się w zasięgu bezpośredniego oddziaływania dużych miast, jak również wyspecjalizowane ośrodki przemysłowe położone w różnych częściach kraju. Sytuacja społeczno-gospodarcza tych miast jest w większości korzystniejsza aniżeli małych miast pełniących funkcje ośrodków obsługi obszarów wiejskich. W przypadku tych lokalnych ośrodków, w następstwie przemian zachodzących w rolnictwie, transporcie, telekomunikacji, a także w koncentracji ludności powiązania ekonomiczne z otoczeniem wiejskim zmniejszają się. Ich rolę jako rynków usług, zaopatrzenia i zbytu oraz lokalnych rynków pracy przejmują miasta średniej wielkości.

### **Osadnictwo wiejskie i procesy suburbanizacji**

Pod względem gęstości osadnictwa wiejskiego, wielkości jednostek i ich morfologii – układów przestrzennych – występują widoczne, historycznie ukształtowane, różnice międzyregionalne. W skali kraju przeważają wsie liczące od 100 do 500 mieszkańców. Większe wsie występują głównie w Polsce południowej oraz w Wielkopolsce, na Kujawach i na Kaszubach. Odpływ ludności obejmuje wszystkie typy miejscowości wiejskich, przy czym najintensywniej występuje w małych wsiach, liczących poniżej 100 mieszkańców, zwłaszcza w oddalonych od ośrodków wzrostu regionach wschodniej Polski.

W strefach wokół dużych i średniej wielkości miast wzrasta intensywność osadnictwa, a struktura gospodarki ulega zróżnicowaniu w efekcie rozwoju funkcji pozarolniczych – produkcyjnych i usługowych oraz mieszkaniowych, w związku ze zwiększaniem się skali dojazdów do pracy. Na tych obszarach najszybszym przemianom modernizacyjnym ulegają także budownictwo mieszkalne i infrastruktura techniczna.

### **Kierunki przekształceń systemu osadniczego**

Do 2030 roku będzie zapewne postępował proces koncentracji ludności i działalności gospodarczej na obszarach funkcjonalnych dużych miast, a także w średniej wielkości miastach i na otaczających je obszarach wiejskich. Proces ten jest związany z globalizacją gospodarki, występuje w większości krajów. W Polsce czynnikiem przestrzennej koncentracji ludności są także migracje międzynarodowe, gdyż głównymi obszarami źródłowymi tych migracji są regiony oddalone od centrów rozwoju, obszary wiejskie i małe miasta. Z kolei w sytuacji, w której wzrośnie napływ migracyjny z zagranicy, będzie się on kierował w znacznym stopniu do dużych miast i ich stref podmiejskich.

Przy założeniu, zgodnym z aktualnymi prognozami demograficznymi, iż ogólna liczba ludności Polski do roku 2030 zmniejszy się w stosunku do stanu obecnego o 5-8% (tzn. 2-3 miliony), można oczekiwać następującego scenariusza zmian struktury osadnictwa. Wzrastać będzie ujmowana w granicach obszarów funkcjonalnych liczba mieszkańców miast (z wyjątkiem Aglomeracji Górnośląskiej i ew. Łodzi) stanowiących ośrodki krajowe i ponadregionalne oraz również większości ośrodków regionalnych. Wzrost ten, wbrew niektórym opiniom, obejmie duże miasta wschodnich regionów Polski w wyniku napływu migrantów z otaczających te ośrodki regionów. Sieć miast średniej wielkości pozostanie stabilna. Zbiór małych miast będzie ulegał procesowi dalszego różnicowania, a zagregowana liczba ich mieszkańców zmniejszy się w skali przekraczającej wartość krajową. Nie należy jednak w tym okresie oczekiwać wypadania

poszczególnych miast z systemu osadniczego. Obszary wiejskie, poza strefami otaczającymi miasta duże i średniej wielkości, mogą stracić w sumie ok. jednej piątej ludności wskutek odpływu migracyjnego i ujemnego salda ruchu naturalnego. Pod względem rozmieszczenia ludności pogłębia się zaznaczające się od dawna zróżnicowania międzyregionalne i wewnątrzregionalne.

### **Powiązania funkcjonalne między regionami a dużymi miastami**

O znaczeniu w gospodarce międzynarodowej decyduje w dużej mierze potencjał ludnościowy i gospodarczy największych miast, ważną rolę pełnią także zależności między nimi i między regionami. W Polsce wewnętrzne powiązania funkcjonalne nie są wykształcone w stopniu optymalnym. Mimo policentrycznej sieci osadniczej najlepiej rozwinięte są powiązania dośrodkowe, wynikające z roli stolicy. Widoczne jest to na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej m.in. migracji rejestrowanych i powiązań właścicielskich spółek (Mapa diagnostyczna 3., Rozdział VIII.). Jedną z najważniejszych przyczyn utrudniających powstawanie silnych powiązań jest niedostateczna infrastruktura transportowa.

### **Powiązania funkcjonalne między miastami a ich zapleczem**

W dobie globalizacji zachodzi proces osłabiania powiązań funkcjonalnych między miastami wojewódzkimi a ich zapleczem na rzecz wzmocnienia związków z innymi głównymi miastami. Równocześnie obserwuje się zwiększanie bezpośredniego oddziaływania miasta na tereny przyległe, definiowane jako miejski obszar funkcjonalny. Zasięg tego obszaru wyznaczany jest przez rozprzestrzenianie się miasta (*urban sprawl*), zarówno form zabudowy, jak i miejskiego stylu życia, oraz rosnący zakres dojazdów do pracy do centrów miast (Mapa diagnostyczna 4., Rozdział VIII.). Oznacza to, że także w Polsce, jak i w Europie następuje odejście od tradycyjnego podziału struktur osadniczych z wyraźną granicą między miastem i wsią. Obszary wiejskie, zwłaszcza w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich, w coraz większym stopniu zaczynają pełnić funkcje pozarolnicze – usługowe i produkcyjne.

### **Funkcje gospodarcze największych miast**

Duże miasta i ich obszary funkcjonalne najłatwiej dostosowały się do zmian systemowych, tworząc warunki rozwoju otwartej gospodarki rynkowej. Ale i w tym przypadku postęp nie był równomierny. Funkcje metropolitalne (transportowa, nauki wyższej, kontrolno-decyzyjna, administracyjna, turystyczna, przemysłowa) wymagają wzmocnienia w dużych miastach Polski. W dużych miastach (za wyjątkiem Warszawy) brakuje pełnej palety funkcji metropolitalnych. Głównie w Warszawie i częściowo na Śląsku oraz w Poznaniu (w dużo mniejszym zakresie w Trójmieście i Krakowie) obecne są znaczące funkcje decyzyjne. W przypadku funkcji kontrolnych zarządzania gospodarczego można wyróżnić dwa poziomy hierarchiczne: Warszawa i „reszta” kraju (w tym pozostałe duże miasta). Rosnąca koncentracja ośrodków zarządzania przedsiębiorstwami w Warszawie może stanowić zakłócenie policentrycznej struktury osadniczej kraju. Niezgodność lokalizacji funkcji decyzyjno-kontrolnych w stosunku do rozmieszczenia sił wytwórczych i zasobów ludnościowych wskazuje na nierównowagę systemową.

W dużych miastach Polski (oprócz Warszawy) brakuje instytucji kulturowych o zasięgu krajowym i europejskim. Jedynie Kraków udało się wypromować jako międzynarodowy produkt turystyczny zdolny konkurować z Pragą czy z Budapesztem. Miastami, w których lokują się instytucje międzynarodowe oprócz Warszawy są: Trójmiasto (instytucje bałtyckie) i Szczecin (NATO). W dużych miastach Polski dominuje (66% i więcej) zatrudnienie w gałęziach o niskim i średnim zaawansowaniu technologicznym, a gospodarka oparta na wiedzy koncentruje się w Warszawie, Krakowie oraz częściowo we Wrocławiu i Aglomeracji Górnośląskiej. To wszystko wskazuje na niepełne osadzenie wielkich miast Polski w funkcjach metropolitalnych, na zróżnicowanie tych funkcji między miastami i na korzyści, jakie

wyniknęłyby ze scalenia tych miast w spójny organizm funkcjonalny.

### **Główne funkcje obszarów wiejskich**

Obszary wiejskie pełnią różne funkcje, które w sposób skuteczny i efektywny przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju kraju. W szczególności pełnią istotne znaczenie zarówno w sferze produkcji (rolniczej i pozarolniczej), oddziaływania na środowisko oraz konsumpcji. Na obszarach tych prowadzone są różne rodzaje aktywności gospodarczej, z których najbardziej powszechne jest rolnictwo, są one miejscem życia i pracy blisko 40% ludności kraju oraz miejscem wypoczynku. Funkcje te są zbieżne z oceną i oczekiwaniami społecznymi wobec roli jaką pełnić mają obszary wiejskie<sup>38</sup>. Obserwuje się wciąż duże dysproporcje w jakości życia (dostęp do infrastruktury i usług publicznych oraz jej jakość, dostępność transportowa i energetyczna) na wsi i w mieście oraz wewnętrzne zróżnicowanie w tym zakresie na wsi. Ocena rozwoju obszarów wiejskich wskazuje na konieczność podniesienia ich innowacyjności oraz poziomu cywilizacyjnego. W szczególności należy wzmocnić rozwój kapitału ludzkiego, infrastruktury technicznej i społecznej oraz wszelkich form działalności gospodarczej prowadzonej na tych obszarach. Rozwój gospodarczy obszarów wiejskich zależy również od stanu zasobów naturalnych (odnawialnych i nieodnawialnych) i zrównoważonego ich wykorzystania, co pozwoli na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Proces ten wymaga zmian w sektorze rolno-spożywczym (w tym m.in. inwestycji i zmian strukturalnych) oraz rozwoju pozarolniczych miejsc pracy.

### **2.3. Uwarunkowania demograficzne**

#### **Zmniejszenie się zasobów pracy**

Zmiany związane z regresem demograficznym ujawniają się w pełni po roku 2020, a ich oddziaływanie na rozwój przestrzenny i zagospodarowanie przestrzenne będzie miało zróżnicowany charakter. Z jednej strony stabilizacyjny – w wypadku zmniejszenia oddziaływania na system przyrodniczy, z drugiej zaś wymuszający procesy koncentracji przestrzennej w odniesieniu do struktury przestrzennej gospodarki i systemu osadniczego. Zgodnie z prognozą zmian zaludnienia oraz struktury demograficznej do roku 2030 (Mapa diagnostyczna 5., Rozdział VIII.) duży i średni wzrost liczby ludności przewidywany jest w powiatach otaczających większość miast wojewódzkich, podczas gdy największy spadek przewidywany jest w niektórych obszarach (Sudety, Wysoczyzna Bielska i Białostocka, Warmia i Mazury przy granicy z Obwodem Kaliningradzkim, Roztocze Południowe). Zmniejszenie się zasobów pracy spowoduje konieczność działań aktywizujących zasoby nie w pełni dotychczas wykorzystywane, co doprowadzi do wzrostu odsetka osób aktywnych zawodowo. Sposobami zwiększenia zatrudnienia będzie podwyższanie wieku emerytalnego, usunięcie z systemu emerytalno-rentowego przywilejów i zasad umożliwiających wczesną dezaktywację, stworzenie zachęt dla kontynuowania kariery zawodowej oraz podnoszenia kwalifikacji i uczenia się przez całe życie<sup>39</sup>.

#### **Nowe kierunki migracji**

Wraz z rozwojem ekonomicznym Polski zmniejszać się będzie emigracja do krajów UE. Zwiększająca się atrakcyjność polskiego rynku pracy dla cudzoziemców przyczyni się do stopniowego wzrostu imigracji do Polski z krajów spoza UE. Można założyć, że w perspektywie najbliższych kilkunastu lat Polska stanie się krajem imigracyjnym. Imigracja będzie mieć pewne znaczenie jako czynnik łagodzący niedobory siły roboczej oraz w dużym stopniu wpływający na procesy demograficzne. Obecnie wśród emigrantów dominują mieszkańcy wsi oraz miast poniżej 100 tys. mieszkańców, imigranci natomiast

<sup>38</sup> Najważniejsza rola jaką pełnią obszary wiejskie według wyników zlecanego przez MRiRW cyklicznego badania opinii publicznej Polska wieś i rolnictwo 2011 (Ośrodek badania opinii publicznej TNS OBOP SA.), jest produkcja żywności i ochrona środowiska.

<sup>39</sup> Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, KPRM, Warszawa 2009 r.

osiedlają się na terenie dużych aglomeracji. Trend ten w dłuższej perspektywie przyczyni się do jeszcze większej koncentracji sieci osadniczej – to znaczy skupiania się ludności w dużych miastach i otaczających je strefach podmiejskich. Odpowiednia polityka integracyjna (kulturowa i gospodarcza) i zagospodarowania przestrzennego może przeciwdziałać kumulowaniu się negatywnych procesów społecznych i gospodarczych w pewnych ich dzielnicach.

#### **Wzrost mobilności przestrzennej prowadzący do koncentracji ludności na obszarach zurbanizowanych oraz depopulacji w skali subregionalnej i lokalnej**

Potencjalne zmniejszenie zasobów pracy będzie oznaczało utrudnienia możliwości rozwoju ośrodków i regionów wyspecjalizowanych w pracochłonnych gałęziach gospodarki. Z drugiej strony zmiany demograficzne w połączeniu z aktywizowaniem zasobów pracy będą skutkować zwiększoną mobilnością przestrzenną ludności, spowodowaną rosnącym popytem na pracę (Mapa diagnostyczna 6., Rozdział VIII.). Rozwiązanie kwestii zarządzania w miastach oraz rozwój transportu zbiorowego wpłyną pozytywnie na rozwój najsilniejszych gospodarczo ośrodków i ich obszarów funkcjonalnych – głównych obszarów koncentracji ludności. Obserwowane współcześnie procesy depopulacji w skali subregionalnej i lokalnej ulegną przyspieszeniu. Największa koncentracja ludności nastąpi w obszarach funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich. Na tych obszarach wzrośnie dostępność zasobów siły roboczej.

#### **2.4. Uwarunkowania gospodarcze**

##### **Wzrost znaczenia innowacyjności**

W przyszłości należy się spodziewać kontynuacji dotychczasowych kierunków rozwoju gospodarki światowej, w tym wzrostu globalnych współzależności procesów gospodarczych. Nawet relatywnie silny szok makroekonomiczny, jakim był kryzys, który ujawnił się w 2008 roku, nie doprowadził do zmiany tych tendencji. Zakładając taki jak obecnie lub niewiele większy poziom ochrony rynku wewnętrznego można oczekiwać dalszej relokacji tradycyjnych działów produkcji – o niskim stopniu zaawansowania technicznego i pracochłonnych – do krajów o względnie taniej sile roboczej i niskich standardach ochrony środowiska. W krajach o relatywnie wysokiej jakości życia, dużej mobilności zawodowej i turystycznej mieszkańców wzrastać będzie znaczenie gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach, o wysokiej efektywności energetycznej i niskiej uciążliwości dla środowiska przyrodniczego (*green growth*). W układzie przestrzennym oznaczać to może dalszą koncentrację potencjału rozwojowego na obszarze tzw. jądra Europy z jednoczesnym przesuwaniem się środka ciężkości w kierunku Europy Północnej i Środkowej. Stworzy to nowe możliwości rozwoju gospodarczego i przestrzennego dla Polski, zwłaszcza dla jej obszarów aglomeracyjnych położonych na północy, zachodzie i południowym zachodzie.

##### **Restrukturyzacja tradycyjnych gałęzi przemysłu**

Postępująca integracja gospodarki polskiej z gospodarką światową będzie wywoływała zmiany struktury gospodarki Polski, w tym jej struktury przestrzennej (Mapy diagnostyczne: 7. i 8., Rozdział VIII.). Nastąpi relatywne zmniejszenie się znaczenia gospodarczego tych regionów i obszarów, w których zlokalizowane są sektory tradycyjne (wydobywanie węgla kamiennego, rolnictwo, przemysły materiałowe i pracochłonne), jeśli nie będą one umiały zwiększyć swojej produktywności lub nie uzupełnią tradycyjnych sektorów bądź całkowicie nie zastąpią ich innymi, o wyższej wartości dodanej. Delokalizacja przedsiębiorstw w gałęziach o relatywnie niskim stopniu złożoności procesu wytwarzania może dotknąć zwłaszcza mniejsze miasta i miasta jednego przemysłu oraz słabiej rozwinięte regiony Polski. Z kolei rozwój powiązań sieciowych i przedsiębiorstw działających w sektorze usług oraz produkcji dóbr

technologicznie zaawansowanych będzie sprzyjał dużym miastom oraz otaczającym je obszarom funkcjonalnym.

### **Wzrost zapotrzebowania na wiedzę i technologie informacyjne**

Ten czynnik spowoduje wzrost znaczenia polityki wspomagającej rozwój struktur przestrzennych sprzyjających absorpcji wiedzy i rozprzestrzeniania innowacji, a zarazem ułatwiających powiązania funkcjonalne. Doświadczenia obecnego kryzysu ukazują również znaczenie polityki przestrzennej w zakresie zmniejszania wrażliwości struktur krajowych na negatywne szoki zewnętrzne poprzez skupianie krajowych potencjałów rozwojowych i ich sieciowanie oraz tworzenie klastrów. Będzie to możliwe pod warunkiem rozbudowy i wzmocnienia roli systemów infrastruktury edukacyjnej, naukowej i systematycznego wdrażania technologii przetwarzania informacji ulegających ciągłemu i gwałtownemu postępowi technologicznemu, co w konsekwencji ułatwi zbudowanie sprawnego systemu dostępu do e-wiedzy i innych nowoczesnych usług opartych na technologiach informacyjnych (Mapa diagnostyczna 9., Rozdział VIII.).

### **Zwiększenie zapotrzebowania na usługi transportowe i upowszechnienie dostępu do tych usług**

Koncentracja ludności w obszarach zurbanizowanych oraz dalsza koncentracja działalności gospodarczej opartej na tworzeniu i rozwoju współzależności gospodarczych w skali globalnej, przy jednoczesnym zwiększeniu siły nabywczej mieszkańców oraz rosnącej mobilności przestrzennej zasobów pracy, wpłynie na zwiększenie popytu na usługi transportowe (Mapa diagnostyczna 10., Rozdział VIII.). Będzie to sprzyjało rozwojowi miast i wywoła zmiany struktury systemu transportowego, przyczyniając się do dalszego wzrostu znaczenia kolejowych przewozów pasażerskich na poziomie europejskim i międzyregionalnym oraz przewozów międzyaglomeracyjnych, przewozów miejskich z uwzględnieniem ekologicznych systemów transportu zbiorowego oraz na poziomie funkcjonalnym – z wykorzystaniem kolei aglomeracyjnych (Mapy diagnostyczne: 11. i 12., Rozdział VIII.).

Natomiast w przewozach towarowych zasadniczego znaczenia nabierze lokalizacja centrów i terminali intermodalnych, także morskich oraz portów śródlądowych, obsługujących w tym wypadku aglomeracje miejskie, obszary portów morskich. Oznacza to konieczność rezerwacji określonych terenów na powyższe potrzeby we wszelkich lokalnych dokumentach planistycznych.

### **Obciążenia budżetowe**

Ze względu na ostatni kryzys gospodarczy i zadłużenie poszczególnych krajów istotnym czynnikiem warunkującym skalę inwestycji publicznych, zwłaszcza infrastrukturalnych, w krajach europejskich i w Polsce w perspektywie następnych kilkunastu lat będzie wielkość obciążeń budżetów publicznych (państw, samorządów terytorialnych i innych podmiotów) wydatkami stałymi (zwłaszcza w sferze socjalnej) oraz realizacją programów zmniejszania deficytów budżetowych. Może to wpłynąć na poziom środków przeznaczonych na inwestycje publiczne, w tym również na wielkość oraz zakres pomocy strukturalnej Unii Europejskiej trafiającej do Polski w kolejnych okresach rozliczeniowych. Zdolność pozyskania dodatkowego kapitału na rozwój bez obciążania limitów długu publicznego korzystnie wpłynie na wzrost znaczenia projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), w tym tzw. projektów współfinansowanych ze środków UE. Czynniki te będą miały także podstawowe znaczenie dla możliwości realizacji inwestycji transportowych w krajach sąsiedzkich pozostających poza UE.

## **2.5. Uwarunkowanie technologiczne**

### **Rozwój energooszczędnych technologii**

Wzrastające w długiej perspektywie ceny energii (m.in. na skutek kurczenia się zasobów) przy jednoczesnym szybkim rozwoju gospodarek krajów azjatyckich, niestabilność ekonomiczna w krajach wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego (Mapa diagnostyczna 13., Rozdział VIII.) oraz polityka UE w tym zakresie będą wymuszały stosowanie energooszczędnych technologii, ograniczając możliwości rozwoju energochłonnych gałęzi produkcji. Korzyści odniosą obszary mogące produkować energię ze źródeł odnawialnych oraz o niskiej emisji gazów cieplarnianych. Zmiany struktury gospodarki na wiedzochłonną i generującą wysoką wartość dodaną będą oznaczały zmniejszenie bariery energetycznej rozwoju przestrzennego (Mapa diagnostyczna 14., Rozdział VIII.). Nowe technologie wpływające na obniżenie kosztów jednostkowych ich zastosowania pozwolą poszerzać spektrum źródeł energii o takie, jak energia słoneczna oraz węglowodory ze złóż niekonwencjonalnych.

### **Rozwój energetyki zaawansowanej technologicznie**

Rosnące ceny nośników energii będą wymuszały rozwój energetyki zaawansowanej technologicznie i opartej na zasobach tańszych w eksploatacji. Będą też działać wzmacniająco na pozycję efektywnych energetycznie rodzajów transportu. Jeżeli wzrost cen nośników energii pozostanie umiarkowany, zmiany będą miały charakter ewolucyjny i dostosowawczy. Jednocześnie rozwój technologiczny w połączeniu z polityką energetyczno-klimatyczną może znacząco wpłynąć na zmianę kosztów eksploatacji i przetwarzania poszczególnych surowców energetycznych oraz kosztów pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. W warunkach polskich szczególnie istotny jest rozwój technologii związanych z czystym lub niskoemisyjnym spalaniem paliw (węgiel kamienny i brunatny, biomasa, gaz).

### **Zmiany technologiczne w transporcie**

Wzrost cen ropy naftowej oraz aktywna polityka klimatyczna wymuszą najprawdopodobniej przyspieszenie zmian technologicznych w transporcie drogowym, co może oznaczać rozwój infrastruktury dostosowanej do nowoczesnych pojazdów z napędem elektrycznym i do zmienionych potrzeb logistycznych. W tym kontekście oraz w związku z przewidywaną dalszą koncentracją działalności gospodarczej na obszarach zurbanizowanych pojawi się większe zapotrzebowanie na rozwój szynowego transportu zbiorowego w relacjach między- i wewnątrzaglomeracyjnych. Jednocześnie będzie postępowała centralizacja ruchu lotniczego. Przewidywane zastąpienie tradycyjnych paliw żeglugowych paliwami o niższej zawartości siarki oraz paliwami gazowymi w transporcie morskim i śródlądowym może zwiększyć – w kontekście dążenia do minimalizacji emisyjności gospodarki<sup>40</sup> – popyt na wodne usługi transportowe.

Dalszy rozwój technologii teleinformatycznych będzie do pewnego stopnia warunkował zmiany w popycie na przewozy pasażerskie, przy czym w niektórych segmentach może dojść do ich ograniczenia.

## **2.6. Uwarunkowania wynikające z dziedzictwa kulturowego**

Zasoby obiektów zabytkowych i krajobrazów Polski są świadectwem wielu kultur i epok. Ich rozmieszczenie pokazane na Mapie diagnostycznej 18. (Rozdział VIII.) wskazuje jedynie nasycenie ewidencjonowanymi zabytkami nieruchomymi sygnalizując niski, niezgodny z posiadanym potencjałem rozwojowym, poziom wykorzystania funkcji symbolicznych i promocyjnych tych zasobów.

---

<sup>40</sup> *White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area Towards to Competitive and Resource Efficient Transport System COM (2011) 144 final, European Commission 28.3.2011.*



Dziedzictwo kulturowe – tak materialne, jak i odnoszące się do sfery wartości niematerialnych – jest częścią współczesnej przestrzeni. Obejmuje nie tylko pojedyncze obiekty kubaturowe lub ich zespoły, ale także – całość jednostki przestrzennej – obiekt wraz z otaczającą go przestrzenią. Ta całość powinna podlegać badaniom i ochronie, nawet jeżeli na powierzchni ziemi – jak w wypadku wielu stanowisk archeologicznych – nie ma śladów pozwalających na eksponowanie jej w scenariuszach rozwoju funkcji symbolicznych. Odziedziczone obiekty muszą pełnić funkcje użytkowe współcześnie nadane, zgodne z ich potencjałem i wymogami ochrony. W przeciwnym wypadku niszczeją, giną, tracą wartość, nieodwracalnie zubożając potencjał rozwojowy i obraz dziedzictwa narodowego.

W perspektywie najbliższych dwudziestu lat rola dziedzictwa kulturowego w procesach rozwoju przestrzennego będzie rosła – zwiększanie się zamożności społeczeństwa oraz przekształcenia o charakterze kulturowym będą powodowały wzrost znaczenia rozwojowego zarówno materialnych jak i niematerialnych składników dziedzictwa kulturowego. Ich lokalizacja i umiejętność wykorzystania w procesach rozwoju będzie wpływała pozytywnie na tok koncentracji gospodarczej, ludnościowej i rangę kultury i turystyki.

## **2.7. Uwarunkowania przyrodnicze**

Polityka przestrzennego zagospodarowania, dążąc do umożliwienia rozwoju kraju w drodze najmniejszych konfliktów ekologicznych, musi uwzględniać odporność przyrody związaną z różnymi funkcjami pełnionymi przez ekosystemy obszarów poddanych procesowi planowania. Uwzględnia zatem potrzeby ochrony, rozpoznania i rozwoju istniejących zasobów naturalnych, w tym przyrodniczych i krajobrazowych oraz złóż kopalin, restytucję zasobów utraconych i uwarunkowania związane z dziedzictwem kulturowym jako zespół cech wpływających na obecną i przyszłą konkurencyjność regionów, zdolność do długotrwałego generowania miejsc pracy związanych z wysoką jakością środowiska przyrodniczego i jakością życia w przestrzeni zurbanizowanej. Dla rozwoju przestrzennego kraju podstawowe znaczenie mają zasoby wodne, różnorodność biologiczna i krajobrazowa, zasoby gleb, lokalizacja złóż kopalin, gleb oraz odnawialnych źródeł energii.

### **Zasoby wodne**

Całkowity bilans wodny Polski jest zależny od wielkości opadów nad terytorium Polski, ich rozkładu w czasie oraz możliwości retencji – naturalnej i sztucznej. Zasoby wód na terytorium kraju nie są rozmieszczone równomiernie – najuboższy jest pas środkowej Polski.

O możliwościach i ograniczeniach rozwoju decyduje dostępność zasobów wody o jakości odpowiedniej dla planowanego sposobu użycia. Zasób wodny Polski określa masa wód odpływających rzekami do Bałtyku – około 62 mln m<sup>3</sup>, pochodzących niemal w połowie z drenażu wód podziemnych<sup>41</sup>. Około 38% terytorium kraju stanowi obszar dotknięty suszą i nadmiernym wykorzystaniem zasobów wodnych (Mapa diagnostyczna 15., Rozdział VIII.).

Dla zbilansowania przyszłego zapotrzebowania na wodę dobrej jakości należy uwzględnić stałe, znaczne potrzeby struktur przyrodniczych, wzrastające zapotrzebowanie na wodę gospodarki komunalnej, wzrost potrzeb wodnych związany ze zmianami funkcjonowania obszarów wiejskich oraz zmieniające się potrzeby produkcji rolnej. Oznacza to konieczność zwiększenia retencji i ukierunkowywanie przyszłych działań na oszczędne zużywanie wody oraz zmniejszenie zbyt szybkiego tempa, w jakim wody rzeczne odpływają do morza. Istotne znaczenie dla jakości wód mają nierozwiązane problemy sanitacji na obszarach zurbanizowanych<sup>42</sup> na terenach wiejskich, zanieczyszczenia obszarowe pochodzące z rolnictwa oraz ścieki przemysłowe i zasolone wody kopalniane pochodzące z wyrobisk górniczych.

<sup>41</sup> Ocena projektu dokumentu rządowego KPZK 2030 w zakresie zagadnień właściwych gospodarce wodnej, w tym również wodno-ściekowej oraz infrastruktury przeciwpowodziowej, M. Maciejewski, J. Wiśniewski, J. Zaleski.

<sup>42</sup> Zakończenie realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków należy przewidywać około 2015 r.

## **Różnorodność biologiczna i krajobrazowa**

Przestrzeń Polski ma wyższe walory przyrodnicze i większą różnorodność biologiczną, niż przestrzeń większości krajów Europy (Mapy diagnostyczne 16. i 17., Rozdział VIII.). Nakładający się wpływ długotrwałego rozwoju osadnictwa, eksploatacji zasobów naturalnych i utrzymywania się ekstensywnego rolnictwa tradycyjnego powoduje, że w polskiej przestrzeni sąsiadują ze sobą obszary o charakterze prawie pierwotnym (Puszcza Białowieska), krajobrazy naturalne (duże kompleksy leśne, obszary bagienne, krajobraz nadmorski i górski, itd.), krajobrazy kulturowe (obszary rolnicze i miejskie) i lokalnie występująca przestrzeń zdegradowana (tereny pozyskiwania surowców metodą odkrywkową, tereny przemysłowe, składowiska odpadów). Wysoki poziom walorów przyrodniczych cechuje także wewnątrzmięskie enklawy przyrodnicze i bezpośrednie otoczenie wielu miast, w tym obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich i regionalnych. Większa od przeciętnej gęstość granic, świadcząca o wysokim rozdrobnieniu własności gruntów (obserwowana na Podgórzu Karpackim, na terenie byłego zaboru rosyjskiego oraz na Kaszubach) tworzy charakterystyczny krajobraz tradycyjnego rolnictwa (Mapa diagnostyczna 18., Rozdział VIII.).

## **Pozostałe zasoby naturalne**

Polska jest poważnym producentem surowców mineralnych, mimo że w ostatnich dziesięcioleciach wykorzystanie kopalin ulegało ograniczaniu<sup>43</sup> ze względu na wyeksploatowanie najbardziej dostępnych złóż, rosnące koszty eksploatacji oraz kolizje z innymi elementami zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie wzrosło znaczenie braku akceptacji społecznej dla powodujących negatywne skutki dla środowiska metod wydobywania kruszyw budowlanych i pozostałych kopalin. (Obszary występowania podstawowych dla gospodarki polskiej złóż kopalin pokazuje Mapa diagnostyczna 19., Rozdział VIII.).

Istniejące zasoby glebowe są wykorzystywane przede wszystkim w rolnictwie. Zanieczyszczenia metalami ciężkimi występują punktowo, problem nadmiernej zawartości tych metali w glebach dotyczy jedynie 3% powierzchni użytków rolnych. Istotnym uwarunkowaniem produkcji rolnej są rozległe obszary występowania erozji wodnej i wietrznej oraz susz. (Mapa diagnostyczna 21., Rozdział VIII.).

W kontekście zmian klimatu istotne jest pozyskiwanie energii z zasobów odnawialnych. Podstawowymi źródłami energii odnawialnej (Odnawialne Zasoby Energii, OZE) w Polsce są wiatr i biomasa. Pozostałe źródła, w tym wody powierzchniowe stanowią margines. Strefy o najkorzystniejszych warunkach dla rozwoju poszczególnych typów OZE w niewielkim stopniu się pokrywają (Mapa diagnostyczna 20., Rozdział VIII.), co stwarza dogodne warunki do rozwijania rozproszonej produkcji energii ze źródeł odnawialnych na potrzeby lokalne lub regionalne. Barierami dla rozwoju energii wiatrowej są: brak rozbudowanej infrastruktury na poziomie sieci przesyłowej, nagle zmiany siły wiatru, konieczność uwzględniania korytarzy powietrznych migracji ptaków i ochrony walorów widokowych krajobrazu. Istotne dla Polski zasoby niskotemperaturowe energii geotermalnej mogą znaleźć zastosowanie przede wszystkim w ciepłownictwie i turystyce. Zasoby wód termalnych mogą być strategiczną podstawą rozwoju gospodarek lokalnych na obszarach słabych ekonomicznie, podobnie jak rozpoznane i eksploatowane zasoby wód leczniczych i borowin (torfy) są podstawą gospodarki uzdrowisk. Polska może się stać poważnym producentem energii z biomasy ze względu na powszechną dostępność jej źródeł dla potrzeb wiejskiego osadnictwa rozproszonego, zabudowy zwartej i małych miast.

<sup>43</sup> Bilans gospodarki surowcami mineralnymi Polski i Świata, Kraków 2011 r (red. T. Smakowski, R. Ney, K. Galos) Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN na zlecenie Ministra Środowiska.

## Zmienność klimatyczna

Przewidywane zmiany klimatu będą do 2030 roku oddziaływały na przestrzenne zagospodarowanie Polski w umiarkowanym zakresie. Mogą mieć wpływ na sieć osadniczą, rolnictwo i niektóre inne działy gospodarki na takich obszarach, jak wybrzeże morskie, Żuławy, doliny rzeczne i obszary górskie. Większe znaczenie będzie miało oddziaływanie pośrednie zmian klimatu, głównie poprzez wprowadzane normy i uregulowania prawne, szczególnie o funkcji prewencyjnej oraz odnoszące się do organizacji gospodarki komunalnej. Zwiększą się nakłady na rozbudowę obiektów gospodarki wodnej i likwidowanie skutków zjawisk ekstremalnych (Mapa diagnostyczna 22., Rozdział VIII.). Pojawienie się szczególnych zagrożeń związanych z prognozowanym dla Polski wzrostem temperatur o około 1,5 °C będzie negatywnie oddziaływało na rozwój gospodarczy i ludnościowy na obszarach ich występowania. Bariery rozwojowe mogą odczuwać regiony o gospodarce charakteryzującej się dużą emisją CO<sub>2</sub> oraz zwiększonym zapotrzebowaniem na pobór wody na potrzeby gospodarki komunalnej i rolnictwa. Porównanie podatności na zmiany klimatyczne polskich województw z poziomem obszarów NUTS 2 pozostałych państw UE przedstawiono na Rysunku 3.

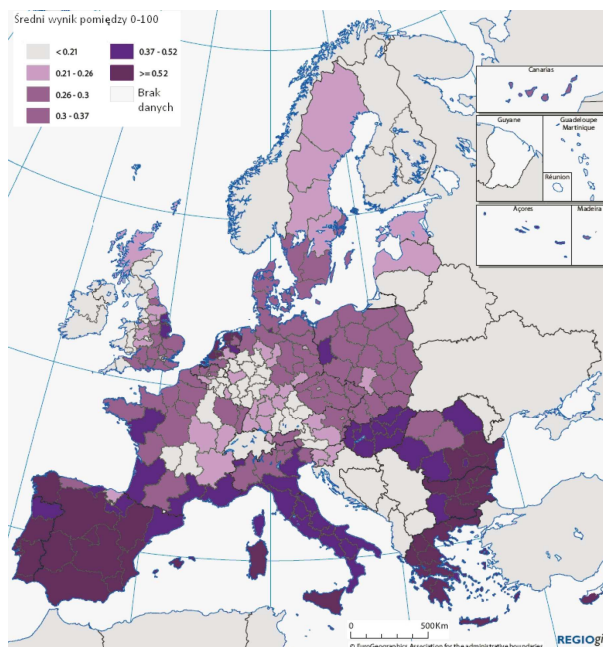
Wzrośnie rola zarządzania zasobami wodnymi po obu stronach granic państwowych dzielących obszary dorzeczy w zapobieganiu potencjalnym konfliktom transgranicznym o zasoby wodne, ich jakość i sterowanie przepływem w warunkach zmian częstotliwości zagrożenia powodziowego lub stanów niżówkowych.

### 2.8. Uwarunkowania związane z realizacją celów rozwojowych UE

#### Cele UE do roku 2020. Dążenie do podwyższania konkurencyjności w skali globalnej

Unia Europejska nakreśliła priorytety rozwojowe do roku 2020 (rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu)<sup>44</sup>.

Rysunek 3. Indeks podatności na zmiany klimatyczne na poziomie NUTS 2



Źródło: Ocena przyszłych wyzwań regionów UE. Wyzwania klimatyczne dla Europejskich Regionów  
Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, KE, marzec 2009 r., SEC(2008) 2868 final.

<sup>44</sup> Zgodnie z Komunikatem Komisji, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego, zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, marzec 2010 r.

W większym stopniu niż to było w przeszłości, wyzwania UE są formułowane w odniesieniu do wyzwań globalnych (wahania koniunktury, globalizacja, klimat, demografia, energia), a w mniejszym do wewnętrznych (budowa wspólnego rynku, nierówności rozwojowe).

Ze względu na kryzys zaufania i ostatnie problemy gospodarcze niektórych krajów UE tworzony jest nowy system zarządzania strategicznego, w którym wykorzystywanie środków europejskich oraz prowadzenie krajowych polityk publicznych będzie powiązane z oceną skuteczności zastosowanych mechanizmów w osiąganiu wyznaczonych priorytetów i celów Strategii Europa 2020, także w zakresie stabilności systemów finansowych. Ocena będzie dokonywana corocznie na poziomie europejskim. Wykorzystywanie środków w ramach różnych polityk, w tym w ramach polityki spójności, będzie warunkowane osiąganiem celów i przeprowadzaniem reform strukturalnych uzgodnionych wcześniej z Komisją Europejską.

### **Waga wymiaru terytorialnego w ramach polityk UE**

Zwiększenie wpływu procesów o charakterze globalnym oraz roli celów ogólnoeuropejskich w procesach nie przesądza o znaczeniu wymiaru terytorialnego w realizacji tych celów. Z jednej strony występuje zwiększona presja na poszukiwanie instrumentów o charakterze sektorowym, z drugiej strony nabierają mocy zapisy Traktatu z Lizbony dotyczące celu osiągania spójności terytorialnej, podejścia *place-based policy*<sup>45</sup> w procesach rozwojowych. Wyrażona w Agendzie Terytorialnej z 2007 roku przez ministrów UE odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne wola działań na rzecz spójności terytorialnej i rozwijania zarządzania terytorialnego nabrała innego wyrazu w obliczu kryzysu finansowego i gospodarczego, zmuszając do szukania narzędzi koncentracji zasobów i poprawy zarządzania gospodarczego. Nowa polityka spójności promuje spójność terytorialną, wskazując na specjalną rolę miast, geografii funkcjonalnej, obszarów o specyficznych problemach geograficznych i demograficznych oraz strategii makroregionalnych jako elementów nowych programów. Polityka spójności dostrzega rolę sieci współpracy na poziomie lokalnym pomiędzy partnerami z obszarów miejskich i wiejskich, jako narzędzia skutecznej realizacji Strategii Europa 2020. Z punktu widzenia Polski uwzględnianie terytorialnie ukierunkowanych polityk unijnych oraz zintegrowanego podejścia w rozwiązywaniu problemów jest warunkiem skutecznej realizacji celów wewnętrznych UE (takich jak budowa wspólnego rynku i spójność społeczna, gospodarcza, terytorialna) oraz zachowania partycypacyjnego charakteru samej Unii. Oznacza to konieczność zwiększenia aktywności Polski na poziomie europejskim, w układach makroregionalnych (Europa Bałtycka, Środkowa, Wschodnia, Dunajska) i krajowym w przygotowaniu, realizacji i promocji własnej wizji rozwoju Europy oraz najbliższego otoczenia kraju (Rysunek 12. i 13.). Aktywność ta będzie dotyczyła udziału w przygotowaniu (postulowanego przez Polskę) wspólnego dokumentu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego całej UE, udziału w pracach nad poszczególnymi strategiami makroregionalnymi i formułowaniu własnych propozycji dotyczących kształtu różnych polityk UE mających największy wpływ terytorialny (np. polityka spójności, transportowa, energetyczna, rolna, morska).

### **Przekształcenia polityki spójności (po roku 2013)**

Kształt polityki spójności UE będącej przez ostatnie kilkadziesiąt lat instrumentem osiągania spójności w Europie będzie ulegał zmianom zarówno w zakresie wewnętrznych procedur (w kierunku zwiększenia jej skuteczności, efektywności oraz zapewnienia większego udziału w realizacji celów ogólnych UE i zapewnienia większej komplementarności z innymi politykami UE oraz działaniami krajowymi), jak i ram tematycznych oraz geograficznych. Dla Polski będzie to oznaczać konieczność bardziej efektywnych i lepiej ukierunkowanych

<sup>45</sup> Elementami nowego paradygmatu polityki regionalnej UE są: terytorialne oddziaływanie polityk, nacisk na wykorzystanie potencjału wszystkich regionów, współpraca różnych szczebli w ramach zarządzania wielopoziomowego, podejście funkcjonalne do definiowania jednostek przestrzennych (obszaru interwencji). Kluczowym dokumentem jest raport Fabrizio Barca *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, 2009 r.

interwencji w kilku kluczowych regionach i obszarach tematycznych. Polska pozostanie największym beneficjentem polityki spójności do roku 2020, ale później wpływ tej polityki na przebieg procesów rozwojowych, w tym na zakres zagospodarowania przestrzennego, będzie malał. Stopniowo będzie więc rosła rola instrumentów krajowych – wykorzystujących metodologię polityki spójności oraz zwiększoną zdolność instytucji państwa do prowadzenia działań rozwojowych, ale finansowanych ze źródeł krajowych i realizujących przede wszystkim własne cele rozwojowe.

### **Rozwój sieci TEN-T**

Jedną z kluczowych polityk UE mogących mieć istotny wpływ na zagospodarowanie przestrzenne Polski jest Europejska Polityka Transportowa, a szczególnie jej kluczowy element wyznaczający Transeuropejską Sieć Transportową (*Transeuropean Transport Network TEN-T*). Przebieg sieci TEN-T tworzonej z punktu widzenia interesów transportowych całej Unii Europejskiej oraz realizacja odpowiedniej jakości inwestycji są kluczowe dla poprawy możliwości rozwojowych UE, powiększenia dostępności terytorialnej oraz podwyższenia konkurencyjności miast. Właściwie zaprojektowany i odpowiedni dobór priorytetów inwestycyjnych wynegocjowanych z UE może sprzyjać wzrostowi powiązań funkcjonalnych w relacjach krajowych i międzynarodowych. Dzięki rozszerzonej o nowe elementy infrastruktury transportowej sieci TEN-T, która swoim zasięgiem obejmie wszystkie najważniejsze połączenia komunikacyjne kraju, będzie możliwa realizacja inwestycji transportowych mających znaczenie zarówno regionalne jak i międzynarodowe. Planowany przez KE podział sieci TEN-T na sieć bazową obejmującą węzły o najważniejszym znaczeniu strategicznym i ekonomicznym dla całej UE, a także na sieć kompleksową zapewniającą dostęp do wszystkich regionów UE, ma umożliwić osiągnięcie spójności wewnętrznej kraju oraz zapewnienie efektywnego transportu międzynarodowego.

### **2.9. Krajowe uwarunkowania prawno-instytucjonalne**

Przepisy prawne oraz efektywność działania instytucji państwa w sferze realizacji polityki przestrzennej państwa są uwarunkowaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i jednocześnie przedmiotem jej oddziaływania. Do uwarunkowań należy zaliczyć te działania w sferze prawnej i organizacyjnej, które zostały podjęte przed rozpoczęciem realizacji KPZK 2030, bądź też takie, na które koncepcja będzie miała nieznaczny bezpośredni wpływ. W tym kontekście do uwarunkowań należy zaliczyć przede wszystkim rozpoczęte kilka lat temu prace nad uporządkowaniem systemu zarządzania rozwojem w Polsce, którego jednym z elementów jest KPZK 2030, oraz wynikającą z nich decyzję Rządu o ściślejszym powiązaniu planowania systemu społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Konieczność wprowadzenia zmian przepisów prawnych odnoszących się bezpośrednio do zasad i sposobów działania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (na różnych poziomach jej implementacji) oraz poprawienie efektywności działania instytucji publicznych zajmujących się polityką przestrzenną i kierowaną terytorialnie należy widzieć, podobnie jak w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2020, jako integralny element strategii związanej z KPZK 2030 (więcej na ten temat: Cel 6., Rozdział V.).

### **Dążenie do uporządkowania systemu poprzez wdrażanie zintegrowanego modelu zarządzania rozwojem w Polsce**

KPZK 2030 będzie realizowana w nowym systemie strategicznego zarządzania rozwojem w Polsce. Opracowana w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego koncepcja systemu zintegrowanego zawarta w Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski<sup>46</sup> zakłada budowę hierarchicznego systemu dokumentów strategicznych, w którym nadrzędnym dokumentem będzie DSRK, definiująca długookresowe wyzwania i strategiczne zadania państwa. Drugim szczeblem będzie ŚSRK 2020 tworząca ramy dla dziewięciu zintegrowanych

<sup>46</sup> Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r.

strategii średniookresowych. Strategie te zapewnią komplementarność polityk sektorowych. Narzędziami realizacji strategii rozwojowych będą programy operacyjne i krajowe, w których wdrażanie zostaną zaangażowane wszystkie szczeble administracji publicznej.

### **Powiązanie systemu planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym dla realizacji celów rozwojowych**

Efektom zmian na każdym poziomie systemu będzie przewyższenie obecnego dualizmu strategicznego programowania rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Zostanie to osiągnięte dzięki włączeniu elementów polityki zagospodarowania przestrzennego do podstawowych dokumentów strategicznych. W ramach usprawnienia systemu dokumenty zintegrowane i kompleksowe będą ujmowały także wymiar przestrzenny procesów i celów rozwojowych.

Na poziomie regionów wzmocnienie spójności planowania społeczno gospodarczego z planowaniem przestrzennym nastąpi poprzez wymóg zapewnienia spójności merytorycznej strategii rozwoju i programów operacyjnych z planami zagospodarowania przestrzennego województw (pzipw). Jednym z ważniejszych elementów systemowych mających wpływ na realizację polityki regionalnej będzie połączenie działań regionalnych biur planowania przestrzennego odpowiadających za przygotowanie pzipw z inicjatywami instytucji zarządzających programami regionalnymi.

### **Niespójny, nietrwały i rozbudowany system prawny w zakresie planowania przestrzennego**

Polski system prawny sfery planowania przestrzennego jest według powszechnej opinii niedoskonały. Niespójność systemu regulowanego przez kilkadziesiąt ustaw oraz wielość dokumentów wymagających zgodności wpływają nań paraliżująco. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa – Prawo budowlane, o gospodarce nieruchomościami oraz wiele innych ustaw ochronnych lub szczególnych mają poważne mankamenty. Ustawa z 2003 roku już w rok później poddawana była próbie nowelizacji (odrzuconej przez gminy). Poprawianie lub korygowanie istniejących przepisów w obecnym otoczeniu prawnym, nie stwarza szansy usprawnienia polskiego systemu planowania przestrzennego. Brak obligatoryjności opracowywania planów miejscowych, a szczególnie planów obszarów przeznaczonych do intensywnego zagospodarowania spójnych z planami zagospodarowania przestrzennego województw (Mapa diagnostyczna 23., Rozdział VIII.) jest jedną z zasadniczych przyczyn niewydolności systemu planowania na szczeblu lokalnym. Często powoduje nieodwracalne, szkodliwe działania w przestrzeni, odczuwalne również przy planowaniu na wyższym szczeblu. Nawet jeśli stan prawny ulegnie szybkim zmianom, obecna sytuacja będzie znacząco wpływać na kształtowanie przestrzeni w następnych dziesięcioleciach.

### **Brak systemu realizacji celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju**

Do tej pory nie zbudowano systemu wdrażania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalonej w obowiązujących dokumentach, połączonej ze sferą decyzji realnych, podejmowanych przez resorty i wszystkie zainteresowane strony. Brak jest związku między podejmowaniem decyzji przez administrację rządową a odpowiedzialnością finansową za skutki wydawanych decyzji. Planowanie przestrzenne nie jest zintegrowane z planowaniem inwestycyjnym, co przejawia się brakiem bilansowania i oferty terenów uzbrojonych z potrzebami rynku. System nie określa dokładnie funkcji dokumentów planistycznych i relacji między nimi, w tym wytycznych polityki przestrzennej państwa, które powinny być uwzględniane w planach i programach na każdym poziomie, szczególnie lokalnym, gdyż decyzje podejmowane na tym poziomie przesadzają w największym stopniu o realnych procesach przestrzennych, zwłaszcza urbanizacyjnych.

### **III. Wizja przestrzennego zagospodarowania Polski 2030**

#### **3.1. Wizja rozwoju społeczno-gospodarczego Polski 2030**

Wizja przestrzennego zagospodarowania Polski w 2030 roku jest formułowana w odniesieniu do strategicznych wyzwań stojących przed gospodarką Polską ujętych w Raporcie Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe<sup>47</sup> oraz antycypowanych celów polityki rozwoju wynikających z tego KZPK 2030.

Polska w roku 2030 to kraj o ugruntowanych warunkach trwałego i zrównoważonego rozwoju, dobrze zagospodarowany, sprawnie zarządzany i bezpieczny. Stan ten jest rezultatem procesów gospodarczych, społecznych, przestrzennych i cywilizacyjnych. Odzwierciedla także reakcje polityki rozwoju na długookresowe wyzwania na bieżące uwarunkowania rozwoju o charakterze koniunkturalnym. Polska w 2030 roku daje szansę rozwoju poszczególnym obywatelom, strzeże ich interesów, jest wiarygodnym i aktywnym partnerem w stosunkach międzynarodowych.

W 2030 roku poziom dochodów Polaków osiąga średni pułap europejski, a PKB na mieszkańca jest zbliżony do średniej UE. Wyższe od przeciętnej są poziomy wskaźników w zakresie kapitału ludzkiego, a na porównywalnym poziomie kształtuje się średni standard poziomu życia, w tym dostęp do usług publicznych.

Podstawą dobrobytu Polski jest racjonalnie prowadzona polityka gospodarcza oparta na zasadach rynkowych, uwzględniająca filary działania ekonomii społecznej. Konkurencyjna gospodarka, zarządzana przez wyspecjalizowane kadry menedżerskie, wykorzystująca wykwalifikowane zasoby pracy jest w wysokim stopniu oparta na wiedzy – gospodarce nowoczesnych przemysłów i kompleksowo rozwiniętej infrastruktury. Polska gospodarka jest konkurencyjna również dzięki bezpieczeństwu energetyczno-klimatycznemu, tworząc ustabilizowane warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych i rozwoju społeczeństwa. Państwo, oferując szansę rozwoju społecznego, inicjuje i wspomaga procesy aktywizacji kapitału ludzkiego oraz integracji społecznej, umożliwiając efektywne wykorzystanie potencjału obywateli. Służą temu między innymi zmodernizowana, zarządzana wieloszczeblowo struktura instytucjonalna państwa oraz rozwiązania systemowe przyjazne obywatelowi. Sprawnie działające instytucje państwa tworzą ramy promujące efektywną realizację praw i aspiracji jednostki, sprzyjają tworzeniu się kapitału społecznego.

Cechą Polski w 2030 roku jest spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna. Silne regiony, których rozwój oparty jest na endogenicznym potencjale i przewagach konkurencyjnych, kreują ogólnokrajowe impulsy rozwojowe, przyczyniając się do osiągnięcia celów ogólnych polityki regionalnej i przestrzennej.

#### **3.2. Zagospodarowanie przestrzenne Polski 2030**

Między wymiarem przestrzennym kraju a wizją społeczno-gospodarczą istnieją wzajemne relacje i sprzężenia zwrotne. Wizja rozwoju Polski w horyzoncie 2030 roku określa strategiczne ramy dla sposobu, w jaki powinna zostać zagospodarowana przestrzeń, aby stanowić istotny czynnik wspomagający osiągnięcie celów polityki rozwoju. Zakładana w najbliższych latach znaczna intensyfikacja procesów modernizacyjnych i rozwojowych w Polsce wpłynie bezpośrednio na przyspieszenie i wzmocnienie obserwowanych w ostatnich kilku latach (po wejściu Polski do UE) kierunków zmian polskiej przestrzeni. Proces ten będzie zachodził jednocześnie ze zmianami w przestrzeni europejskiej warunkowanymi globalnymi procesami rozwojowymi oraz pogłębianiem integracji gospodarczej i politycznej wewnątrz UE, a także z krajami sąsiednimi.

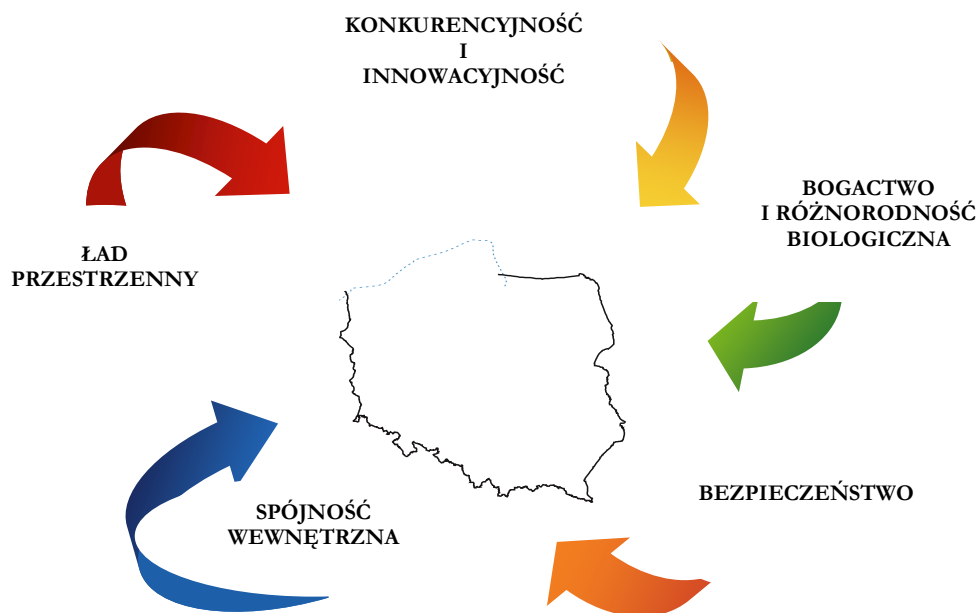
---

<sup>47</sup> Dokument zawiera charakterystykę następujących wyzwań: wzrost i konkurencyjność, demografia, zasoby pracy, infrastruktura, bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne, gospodarka oparta na wiedzy, spójność społeczna, solidarność i spójność regionalna, sprawne państwo, kapitał społeczny. Patrz przypis 16.

W związku z powyższym zakłada się, że zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym kraju ulegną znacznemu zdynamizowaniu, co spowoduje, że obraz przestrzenny Polski w roku 2030 będzie jakościowo różny od sytuacji w roku 2010.

Ramy nakreślone przez antycypowaną wizję rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, analiza bieżących kierunków i trendów rozwoju oraz wyniki przeprowadzonych analiz stanu i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego pozwoliły sformułować wizję przestrzennego zagospodarowania Polski 2030. Wizja ta opiera się na pięciu pożądanych cechach polskiej przestrzeni: konkurencyjności i innowacyjności, spójności wewnętrznej, bogactwie i różnorodności biologicznej, bezpieczeństwie oraz ładzie przestrzennym (Rysunek 4.).

Rysunek 4. Główne cechy polskiej przestrzeni 2030



### 3.2.1. Polska przestrzeń jest konkurencyjna i innowacyjna dzięki wykorzystaniu potencjału policentrycznej sieci metropolii

Ukształtowany historycznie policentryczny charakter struktury osadniczej zostaje utrzymany, wzmocniony i sprzyja rozwojowi społecznemu, gospodarczemu oraz spójności terytorialnej całego kraju. Wskutek postępującej urbanizacji w granicach administracyjnych miast oraz w strefach położonych wokół dużych ośrodków mieszka 75-80%<sup>48</sup> ludności Polski. Koncentracja ludności będzie następować zarówno w dużych ośrodkach miejskich kraju, jak i w ich obszarach funkcjonalnych, a najwyższe tempo przyrostu wystąpi na obszarach metropolitalnych. Do dużych ośrodków miejskich napłynie ludność z obszarów wiejskich, osiedlając się w ich obszarach funkcjonalnych – metropolitalnych i regionalnych, rzadziej w centrach. Najbardziej zyskają na tym miasta Polski Wschodniej (Białystok, Lublin, Rzeszów), w których procesy urbanizacyjne będą najbardziej intensywne. To konsekwencja odpływu ludności i depopulacji niektórych obszarów wiejskich na tym obszarze.

<sup>48</sup> Faktyczny poziom urbanizacji w Polsce jest wyższy od rejestrowanego według kryterium administracyjnego. Po pierwsze z powodu nieujęcia silnie zurbanizowanych terenów podmiejskich największych ośrodków miejskich. Po drugie z powodu pominięcia znacznej liczby osób niezameldowanych (np. w Warszawie jest to około 10% populacji). Gdyby w delimitacji obszarów typowo miejskich przyjmować rozwiązania stosowane w krajach zachodnich, stopę urbanizacji w Polsce należałoby w 2010 r. szacować mniej więcej na 70%, czyli 8 punktów procentowych więcej od udziału liczby ludności zamieszkałej (zameldowanej) w granicach administracyjnych miast. Istotne jest, że tak wyznaczony udział ludności miejskiej po 1990 r. stale rośnie, a nie spada, jak wynikałoby z oficjalnych danych statystycznych.



Koncentracji ludności towarzyszyć będzie dalsza koncentracja potencjału rozwojowego, w tym gospodarczego. Rdzeniem krajowego systemu gospodarczego i ważnym elementem systemu europejskiego jest, ukształtowana na bazie dużych ośrodków miejskich, sieć współpracy miast (Rysunek 5.). Stanowi ona współzależny, otwarty układ sieciowy obszarów funkcjonalnych najważniejszych polskich miast, które są zintegrowane w przestrzeni krajowej i międzynarodowej za pomocą wielokierunkowych silnych powiązań funkcjonalnych w zakresie funkcji gospodarczych, społecznych, edukacyjnych, kulturalnych oraz sektora badawczo-rozwojowego. Wszystkie ośrodki miejskie stanowiące węzły sieci są połączone efektywną (na poziomie co najmniej średnim w skali UE) siecią transportową i teleinformatyczną.

W skład podstawowych węzłów sieci powiązań funkcjonalnych miast w roku 2030 wchodzi:

- stolica i największe polskie miasta Warszawa oraz: Aglomeracja Górnośląska (Katowice wraz z miastami wchodzącymi w skład Górnośląskiego Związku Metropolitalnego), Łódź, Kraków, Trójmiasto (Gdańsk – Sopot – Gdynia z głównym ośrodkiem miejskim w Gdańsku; dalej: Trójmiasto), Wrocław, Poznań, Szczecin, kształtujący się duopol Bydgoszcz – Toruń oraz Lublin;
- miasta wojewódzkie o znaczeniu krajowym, w których następuje systematyczna koncentracja funkcji metropolitalnych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym: Białystok i Rzeszów<sup>49</sup>, Opole, Olsztyn, Kielce, Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra.

Podstawową sieć osadniczą tworzą także połączone z głównymi węzłami ośrodki regionalne, stanowiące ważny element równoważenia rozwoju kraju: Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk.

Do sieci metropolii dowiązane są ośrodki subregionalne i lokalne. Funkcjonalne połączenie tych ośrodków z największymi miastami wzmacnia potencjał sieci metropolii, jednocześnie powiązanie funkcjonalne z obszarami słabszymi ekonomicznie i społecznie, położonymi w większej odległości od głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego kraju (Polsce Wschodniej i Północno-Wschodniej, Polsce Zachodniej, Pomorzu Środkowemu), daje tym słabszym obszarom impuls rozwojowy.

W 2030 roku Warszawa należy do funkcjonalnie najważniejszych miast Europy, jest dobrze powiązana z innymi metropoliami europejskimi. Stanowi finansowe i gospodarcze centrum Europy Środkowej, w którym zlokalizowane są siedziby instytucji oraz firm międzynarodowych. W skali europejskiej stolica jest ważnym ośrodkiem politycznym i administracyjnym, edukacyjnym oraz kulturalnym, pozostając jednocześnie centrum przemysłowym i zaawansowanej techniki. Równocześnie, dzięki rozwojowi policentrycznej sieci metropolii, następuje decentralizacja funkcji decyzyjno-kontrolnych, administracyjnych, finansowych oraz mediów o zasięgu ogólnokrajowym, w których zakresie Warszawa wcześniej wyraźnie dominowała nad pozostałymi miastami. Wzrosła ranga innych ośrodków metropolitalnych oraz miast wojewódzkich, które szczególnie w Polsce Wschodniej stały się kołem zamachowym rozwoju regionów, wzmacniając spójność terytorialną kraju i podnosząc konkurencyjność Polski. W obrębie sieci procesy integracji i współzależności funkcji miast i ich obszarów funkcjonalnych powodują wytwarzanie silnych układów dwubiegunowych i wielowierzchołkowych: Warszawa – Łódź, Kraków – Częstochowa – Aglomeracja Górnośląska – Bielsko-Biała – Rybnik (układ powiązany z konurbacją Ostrawy w Czechach), Gdańsk – Sopot – Gdynia oraz Bydgoszcz – Toruń (Rysunek 5.). Dzięki intensyfikacji

---

<sup>49</sup> Rzeszów i Białystok to, obok Lublina, największe ośrodki Polski Wschodniej, szybko rozwijające się centra dyfuzji, mające wiele funkcji metropolitalnych o znaczeniu ponadkrajowym. Przewiduje się, że w najbliższych latach liczba ludności tych miast będzie dynamicznie wzrastać. Są ważnymi węzłami transportowymi w kierunku wschodnim i północno-wschodnim.

współpracy i zapewnieniu synergii powiązań układy tych miast odgrywają istotną rolę w procesach gospodarczych nie tylko Polski, ale także Europy.

W następstwie postępującego procesu metropolizacji gospodarki w głównych węzłach systemu osadniczego oraz na ich obszarach funkcjonalnych skupiają się inwestycje oraz nowoczesna działalność gospodarcza, wspierana potencjałem ośrodków uniwersyteckich i badawczych. Przyczynia się to do kumulacji na tych obszarach najbardziej konkurencyjnych zasobów kapitału ludzkiego (migracje wewnętrzne i zewnętrzne, szczególnie do największych ośrodków miejskich), czego konsekwencją jest poprawa jakościowa i ilościowa zasobów kapitału ludzkiego oraz wzrost poziomu konkurencyjności miast w skali europejskiej. Funkcjonowanie i rozwój policentrycznej sieci metropolii wzmacniają rolę poszczególnych jej ośrodków w sieciach międzynarodowych, bazując na ich specyficznych walorach i funkcjach symbolicznych. Główne węzły metropolii wykorzystują relacje synergiczne, co prowadzi do wzmocnienia konkurencyjności i innowacyjności polskiej przestrzeni w skali europejskiej i globalnej. Silne powiązania policentrycznej sieci metropolii w skali międzynarodowej pozwalają na przeniesienie impulsów rozwojowych wynikających z tych powiązań z ośrodków metropolitalnych na otaczające regiony. Siła powiązań funkcjonalnych między węzłami sieci w roku 2030 nie zależy wyłącznie od rangi administracyjnej i społeczno-gospodarczej ośrodków, powiązań transportowych między nimi czy też od warunków geograficznych. W warunkach decentralizacji (faworyzującej z jednej strony regiony i ich stolice, a z drugiej obszary metropolitalne) i zmian profilu gospodarczego Polski (przejście w kierunku wysoko wydajnej gospodarki opartej na wiedzy, innowacjach w przemyśle, który jest przyjazny dla środowiska przyrodniczego, przy jednoczesnym zwiększeniu roli usług rynkowych) duże znaczenie mają takie czynniki, jak jakość zasobów ludzkich oraz potencjału naukowo-badawczego i edukacyjnego oraz system zarządzania w układach terytorialnych.

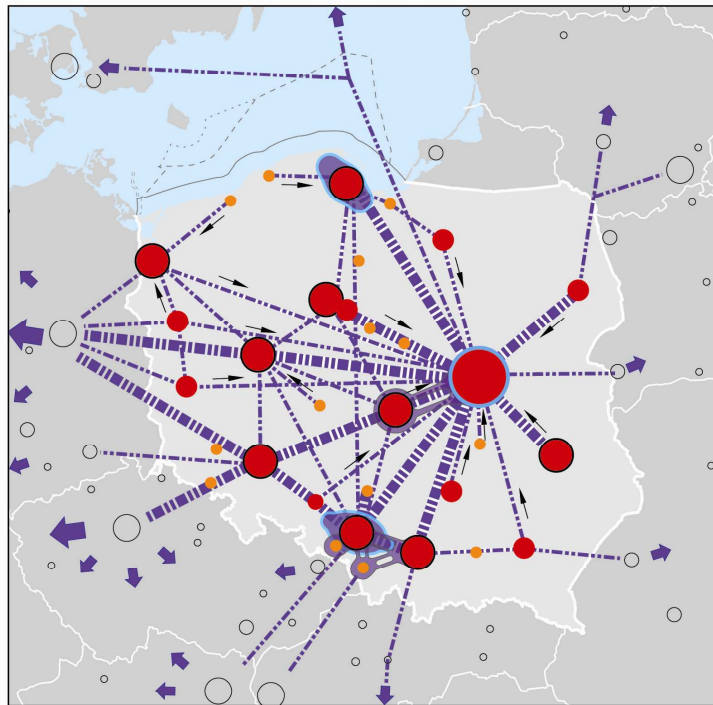
Największe miasta są motorem rozwoju kraju, a równocześnie dobrym miejscem do życia, co jest wspomagane aktywną wielowymiarową polityką miejską. Dzięki zastosowaniu standardów urbanistycznych przestrzeń miejska jest zagospodarowana w sposób racjonalny – charakteryzuje się ładem przestrzennym. Centra miast to nie tylko dobra lokalizacja dla siedzib firm i instytucji, ale również miejsce, w którym chętnie osiedlają się ich mieszkańcy, między innymi ze względu na wysokiej jakości przestrzeń publiczną. Energochłonny transport samochodowy wewnątrz miast jest skutecznie wypierany przez zintegrowane systemy transportu publicznego, bazujące w dużej mierze na kolejach aglomeracyjnych, obejmujących obszary metropolitalne, co przeciwdziała zanieczyszczeniu środowiska oraz niekontrolowanej suburbanizacji. Suburbanizacja jest ponadto ograniczana przez sprawny system planowania przestrzennego. Jednocześnie funkcjonalne obszary największych ośrodków miejskich są atrakcyjnym miejscem do życia – ich mieszkańcy mają zagwarantowany z jednej strony dostęp do terenów zielonych czy przestrzeni rekreacyjnej, a z drugiej do usług publicznych, które zapewniają największe miasta. Powiązania funkcjonalne między największymi miastami umożliwiają wykształcenie się wspólnego rynku inwestycyjnego, opartego na codziennych bezpośrednich kontaktach gospodarczych, intensywną współpracę ośrodków uniwersyteckich i badawczych oraz znaczne rozszerzenie zasięgu rynku dóbr kultury. Największe miasta sieci metropolii w roku 2030 są połączone efektywnymi, wielomodalnymi, spójnymi i zintegrowanymi systemami infrastruktury transportowej. Największe miasta są połączone siecią nowoczesnych linii kolejowych, a niektóre z nich także systemem kolei o wysokim standardzie, rozbudowanym i zmodernizowanym systemem dróg w tym standardzie obecnych autostrad lub tras ekspresowych (Rysunek 7. i 8.). Metropolia sieciowa jest ponadto połączona z siecią europejską w kierunku berlińskim, drezdeńskim, praskim i wiedeńskim oraz z regionem Øresundu, a autostradami morskimi z pozostałymi miastami Skandynawii i bałtyckimi (Kaliningrad, Kłajpeda, Sankt Petersburg, Ryga). Ruch drogowy, kolejowy, lotniczy i żegluga są efektywne dzięki zintegrowaniu różnych rodzajów transportu –

zastosowaniu systemów multimodalnych w transporcie towarów czy też rozpowszechnieniu systemu parkuj i jedź (*park and ride*) w przewozach pasażerskich. Efektywność systemu drogowego opiera się na wysokiej jakości połączeniach szybkiego ruchu, łączących wszystkie największe miasta, miasta wojewódzkie i większość ośrodków subregionalnych, uwzględniających ich pełne obwodnice.

Udział transportu kolejowego w rynku przewozów towarowych i pasażerskich stopniowo się zwiększa. W przewozach pasażerskich dominują przewozy międzyaglomeracyjne oraz aglomeracyjne, zintegrowane funkcjonalnie i taryfowo z systemami transportu miejskiego. W 2030 roku funkcjonuje nowoczesna sieć kolejowa łącząca główne miasta kraju (Rysunek 8.). W przewozach towarowych, oprócz przewozów międzykontynentalnych, ważne są przede wszystkim przewozy intermodalne, zapewniające bezpieczny, sprawny i efektywny transport ładunków pomiędzy obszarami metropolitalnymi, przejściami granicznymi, portami morskimi oraz pozostałymi kluczowymi ośrodkami gospodarczymi. Obszary metropolitalne największych miast są obsługiwane przez porty lotnicze o znaczeniu międzynarodowym, co umożliwia rozwój i intensyfikację powiązań z miastami Europy i świata. Obszar metropolitalny Warszawy jest obsługiwany przez co najmniej dwa, wzajemnie komplementarne porty lotnicze. Jednocześnie w przypadku pozytywnej decyzji o budowie Centralnego Portu Lotniczego(CPL) przejmie on funkcję portu węzłowego, zintegrowanego z nowoczesnym systemem połączeń kolejowych i drogowych. Sieć podstawową uzupełniają lotniska w Bydgoszczy, Łodzi, Szczecinie, Rzeszowie i Zielonej Górze oraz nowe cywilne porty lotnicze w Lublinie i Modlinie, a także w zależności od analizy ekonomicznej opłacalności projektów oraz przyszłej sytuacji rynkowej porty w Białymstoku, Olsztynie, Kielcach, Koszalinie, Opolu, Nowym Targu i Jeleniej Górze.

Rysunek 5. Powiązania funkcjonalne głównych ośrodków miejskich 2010 i 2030

2010



Miasta główne

stolica - metropolia o znaczeniu europejskim

Wojewódzkie

metropolie krajowe (ośrodki powyżej 300 tys. mieszkańców)

ośrodki krajowe pełniące niektóre funkcje metropolitalne

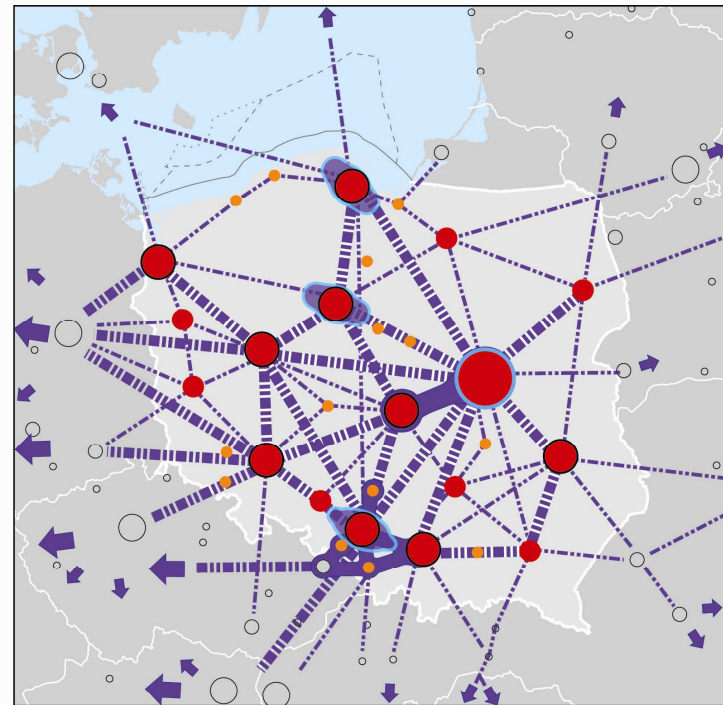
najważniejsze ośrodki regionalne składające się z więcej niż jednego rdzenia

Układy dwubiegunowe i wielowierzchołkowe

kształtujące się

istniejące

2030



Powiązania funkcjonalne

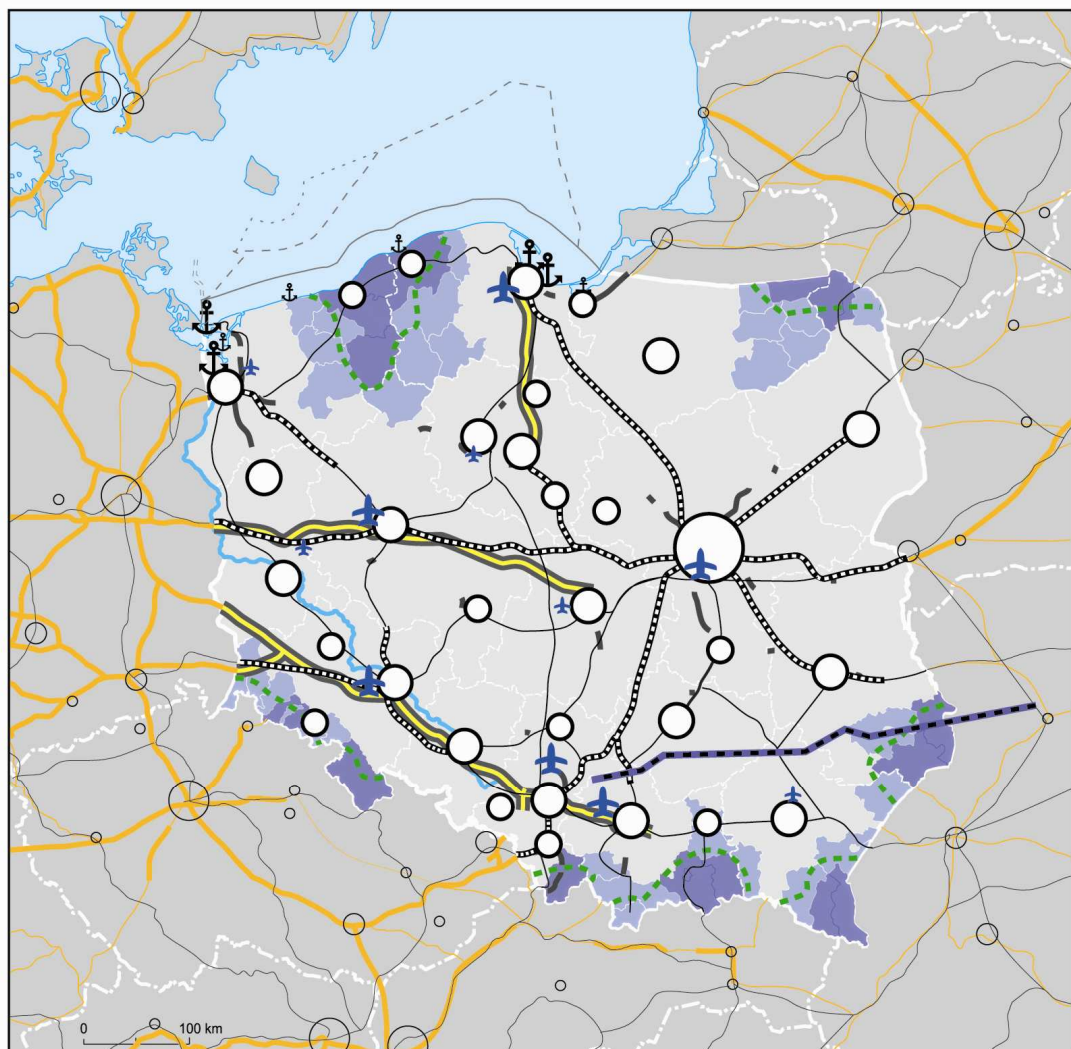
podstawowe  
uzupełniające  
powiązania wybitnie jednokierunkowe

Kierunki międzynarodowych powiązań funkcjonalnych

podstawowych  
uzupełniających

Źródło: Opracowanie MRR.

Rysunek 6. Główne elementy sieci transportowej 2011  
oraz obszary o najgorszej dostępności czasowej



#### Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

#### Główne elementy sieci transportowej 2011

##### Sieć kolejowa - linie

- konwencjonalne 120-140 km/h
- wybrane konwencjonalne do 120 km/h
- LHS (Hutnicza Szerokotorowa)
- ważniejsze konwencjonalne poza Polską

##### Sieć drogowa

- autostrady
- drogi ekspresowe
- sieć autostrad i dróg ekspresowych poza Polski w UE i inne główne poza UE
- Odrzańska Droga Wodna

##### Lotniska

- obsługujące ponad 1 mln pasażerów (w 2009 r.)
- pozostałe

##### Porty morskie

- o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne

- obszary o najgorszej dostępności czasowej samochodem osobowym

Powiaty charakteryzujące się uśrednioną dostępnością czasową samochodem osobowym do ośrodków wojewódzkich

- złą (90-120 minut)
- bardzo złą (powyżej 120 minut)

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.



Rysunek 7. Wizja kształtowania podstawowych elementów sieci drogowej 2030\*:  
autostrady i drogi ekspresowe, lotniska, porty morskie, Odrzańska Droga Wodna



#### Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

#### Sieć drogowa 2030

- autostrady
- drogi ekspresowe
- kierunki, na których zwiększono przepustowość dróg ekspresowych lub wybudowano nowe autostrady
- sieć autostrad i dróg ekspresowych poza Polską w UE i inne główne poza UE
- brakujące powiązania zagraniczne

#### Sieć lotnisk 2030

- podstawowa
- uzupełniająca

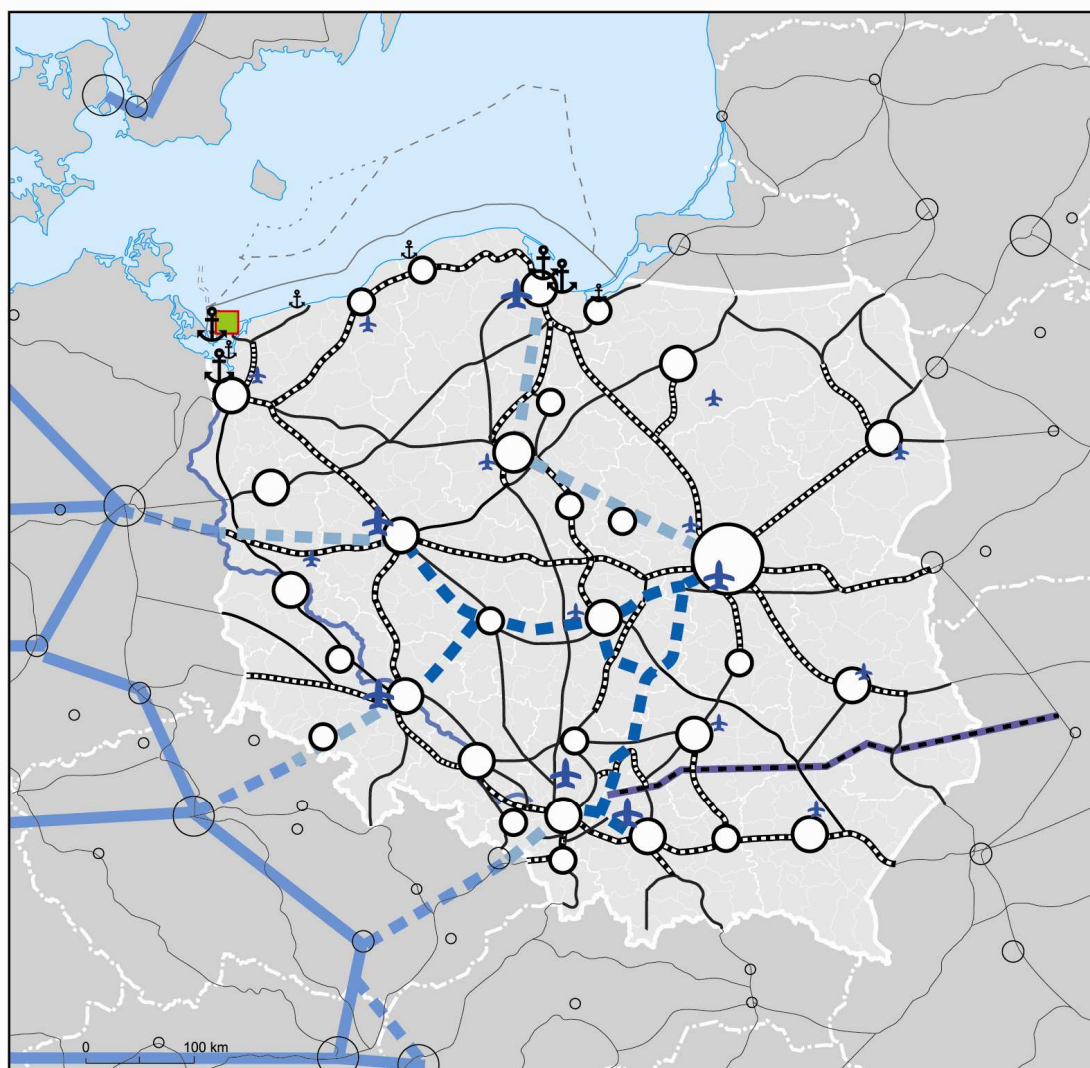
#### Porty morskie

- o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne
- Odrzańska Droga Wodna
- Terminal LNG

\* realizacja poszczególnych inwestycji będzie zależeć od polityki transportowej Rządu

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Rysunek 8. Wizja kształtowania podstawowych elementów sieci kolejowej 2030\*: koleje dużych prędkości, kolej konwencjonalna, lotniska, porty morskie, Odrzańska Droga Wodna



#### Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

#### Sieć kolejowa 2030 - linie

- dużych prędkości - w fazie rozważania przebiegu
- dużych prędkości - wstępne analizy
- konwencjonalne 120-200 km/h
- konwencjonalne 100-120 km/h
- LHS (Hutnicza Szerokotorowa)
- dużych prędkości poza Polską
- dużych prędkości - brakujące połączenia
- ważniejsze konwencjonalne poza Polską

#### Sieć lotnisk 2030

- podstawowa
- uzupełniająca

#### Porty morskie

- o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne

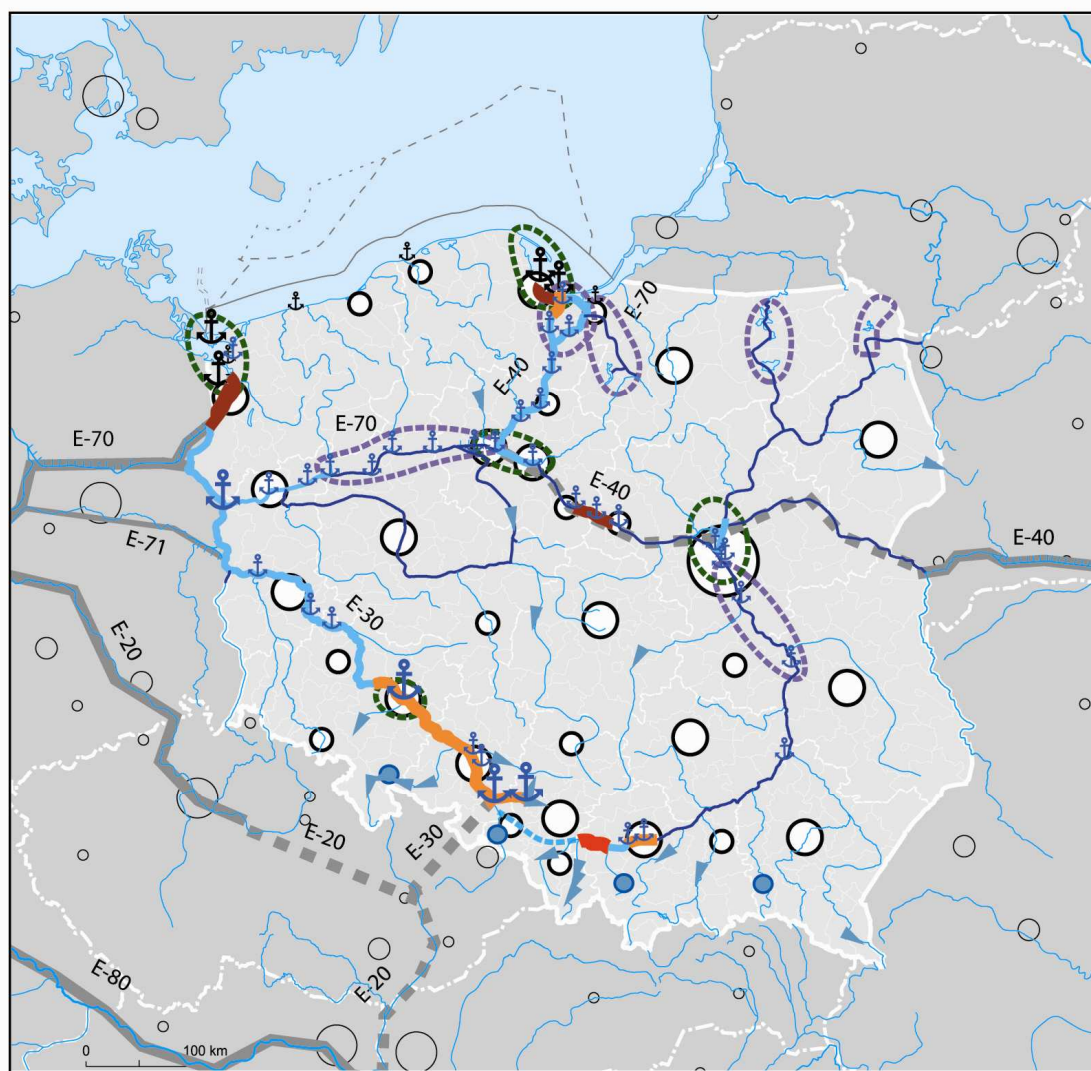
Odrzańska Droga Wodna

Terminal LNG

\* realizacja poszczególnych inwestycji będzie zależeć od polityki transportowej Rządu

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Rysunek 9. Śródlądowe drogi wodne w Polsce 2011



#### Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

#### Śródlądowe drogi wodne

##### Międzynarodowe

- klasy V a i b
- klasy IV

##### Regionalne

- klasy III
- klasy II
- pozostałe drogi wodne wymienione w rozporządzeniu z 2002 r.
- o znaczeniu turystycznym
- wspomagające zrównoważony transport aglomeracyjny
- brakujące połączenia dróg wodnych

#### Europejskie drogi wodne systemu AGN

##### Istniejące poza Polską

- główne
- pozostałe
- brakujące połączenia

#### Porty morskie

- o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne

#### Porty rzeczne

- główne i małe
- główne zbiorniki retencyjne
- projektowane zbiorniki retencyjne

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy RZGW Kraków.



Policentryczna sieć metropolii jest systemem otwartym, powiązany z ośrodkami metropolitalnymi i ich zespołami, położonymi w sąsiednich krajach – na granicy północnej (Sztokholm, Kopenhaga), na granicy zachodniej (Berlin), na granicy południowo-zachodniej (Drezno, Lipsk, Praga, Brno), na granicy południowej (Wiedeń, Bratysława, Budapeszt, Ostrawa) oraz na granicy północno-wschodniej (kraje bałtyckie). Ponadto na granicy wschodniej i północnej (Kaliningrad) następuje znaczny wzrost kontaktów gospodarczych, co sprzyja generowaniu impulsów rozwojowych w południowo-wschodnich i północno-wschodnich regionach Polski.

### **3.2.2. Polska przestrzeń jest zintegrowana i spójna zarówno zewnątrz, jak i wewnątrz, dzięki czemu wszyscy mieszkańcy uczestniczą w procesach rozwojowych**

Polska przestrzeń w roku 2030 jest przestrzenią zintegrowaną i spójną:

- dzięki komplementarności funkcji i zwiększeniu intensywności powiązań funkcjonalnych w ramach głównych węzłów układu osadniczego oraz pomiędzy tymi węzłami (**integracja**) a otaczającymi je obszarami, na których stymulowane są działania na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, przyczynia się do wzrostu terytorialnego równoważenia rozwoju poprzez maksymalnie wykorzystanie potencjału terytorium Polski dla kreowania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych obszarów,
- zapewnia wszystkim mieszkańcom niezależnie od miejsca zamieszkania możliwość udziału w procesach rozwojowych i dostęp do usług publicznych, a w szczególności wspiera wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich (**spójność**).

Integracja polskiej przestrzeni następuje dzięki kilku równoległym procesom na różnych poziomach zarządzania w różnych wymiarach przestrzennych:

- w skali lokalnej – dotyczy przede wszystkim integracji centrów miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz integracji obszarów wiejskich dokonującej się w oparciu o sieć miast powiatowych,
- w skali regionalnej – dotyczy przede wszystkim integracji pomiędzy największymi miastami a ich bezpośrednim zapleczem, czyli miastami subregionalnymi i otaczającymi je obszarami wiejskimi,
- w skali krajowej – dotyczy integracji funkcjonalnej w ramach sieci współpracy miast oraz integracji z obszarami problemowymi polityki regionalnej o znaczeniu krajowym,
- w skali międzynarodowej – dotyczy integracji funkcjonalnej największych miast przede wszystkim z ośrodkami położonymi w centrum aktywności europejskiej oraz integracji poszczególnych miast i obszarów aktywności społeczno-gospodarczej wzdłuż stosunkowo wąskiego pasa nadgranicznego; w szerszym wymiarze obejmują także znikanie barier i tworzenie warunków dla funkcjonowania polskiej przestrzeni jako elementu systemu europejskiego w odniesieniu do gospodarki, kultury, środowiska, sieci ekologicznych itp.

#### *Poziom lokalny*

Obszary funkcjonalne największych miast w 2030 roku stanowią rozległe przestrzenie zintegrowane funkcjonalnie, które łączą silne wewnętrzne więzi współpracy gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej. Cały obszar funkcjonalny największych miast charakteryzuje się wysokim poziomem i dynamiką rozwoju, ciągłością, zwartością i wysokim stopniem urbanizacji. Zintegrowane rozwiązania w zakresie transportu publicznego oraz dostępność infrastruktury społecznej, w tym budownictwa mieszkaniowego i pozostałej infrastruktury, jak też działania związane z rewitalizacją obszarów zdegradowanych, wpływają pozytywnie na

mobilność mieszkańców, nie stanowiąc barier przy wyborze miejsca pracy i zamieszkania. Integracja na obszarach funkcjonalnych mniejszych ośrodków miejskich, niepełniących znaczących funkcji krajowych bądź charakteryzujących się specjalizacją funkcjonalną (np. w zakresie turystyki), dokonuje się przede wszystkim dzięki koncentracji przestrzennej procesów urbanizacyjnych oraz dzięki rozbudowie wewnętrznych powiązań transportowych i komunikacyjnych.

Integrację przestrzenną na poziomie lokalnym na obszarach położonych poza zurbanizowanymi terenami funkcjonalnymi dużych i średnich miast zapewniają powiązania lokalne w obrębie obszarów wiejskich. Centrami tych obszarów będzie zbiór miast lokalnych, zapewniających na obszarze całego kraju jednolity standard dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych, w szczególności w zakresie kultury, edukacji (m.in. na poziomie podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym), transportu publicznego, usług teleinformatycznych (punkty z darmowym dostępem do internetu), usług niezbędnych dla obsługi działalności gospodarczej oraz administracyjnych, związanych z sądownictwem.

Istotne przemiany w ramach osadnictwa wiejskiego i małych miast obsługujących obszary wiejskie dotyczą funkcji pełnionych przez te jednostki w systemie osadniczym, co wiąże się także ze zmianami ich struktur. Jedną z przyczyn jest zerwanie bezpośrednich związków między miejscem zamieszkania, a miejscem zatrudnienia, kształtujące procesy urbanizacji obszarów wiejskich. W okresie 2010-2030 postępuje koncentracja osadnictwa w strefach otaczających główne ośrodki miejskie oraz w dynamicznie rozwijających się ośrodkach regionalnych, subregionalnych i wybranych lokalnych. Na pozostałych obszarach odczuwalnie zmniejsza się liczba ludności wskutek odpływu migracyjnego i ujemnego salda ruchu naturalnego<sup>50</sup>, ułatwiając wspierane przez państwo skupianie osadnictwa. Urbanizacja wsi podlega regulacjom prawno-ekonomicznym wspomagającym osiągnięcie ład przestrzennego, zachowanie dziedzictwa kulturowego i walorów krajobrazowych, co sprzyja zróżnicowaniu przestrzennych układów i form osadnictwa wiejskiego. Mobilność zasobów ludzkich wspiera i przyspiesza zmiany struktur przestrzennych. Wyrównanie poziomu życia następuje w procesie powiększania się możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich poza rolnictwem lub w pobliżu tych obszarów w wyniku zwiększenia mobilności przestrzennej (także wahadłowej) i zawodowej, powstawanie pozarolniczych miejsc pracy na lokalnych rynkach pracy oraz zwiększenia jakości zasobów ludzkich. Wiąże się to z ułatwieniem dostępu do usług świadczonych przez ośrodki lokalne i wyższego rzędu według określonych na poziomie krajowym standardów dostępu do usług mających podstawowe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

Obszary wiejskie w procesie odnowy wsi<sup>51</sup> wykorzystują własny potencjał rozwojowy, zachowując zróżnicowania funkcjonalne wynikające z położenia w stosunku do centrów rozwoju, dziedzictwo kulturowe i walory środowiska przyrodniczego. Wykorzystanie unikalnych zasobów krajobrazu kulturowego i budowanie specjalizacji terytorialnej sprzyja rozwojowi lokalnych rynków pracy. Wzrasta konkurencyjność rolnictwa oparta na innowacyjności, modernizacji i zmianach strukturalnych. Rozwojowi obszarów wiejskich sprzyja wzrastający rozwój dostępności komunikacyjnej między miastem a wsią oraz wewnątrz obszarów wiejskich. Obszary przygraniczne wykorzystują szanse rozwoju związane z kooperacją klastrow powstających po obu stronach granicy.

<sup>50</sup> „Ruch naturalny ludności” to termin socjologiczny oznaczający zmiany w populacji ludzkiej na skutek zdarzeń naturalnych, takich jak zawieranie związków małżeńskich, rozwody, urodzenia i zgony. Nie obejmuje migracji. Ujemne saldo oznacza, że więcej ludzi zmarło, niż się urodziło.

<sup>51</sup> Odnowa wsi rozumiana jest jako proces kształtowania warunków życia ludzi na obszarach wiejskich. To również oddziaływanie na standard życia, jego jakość, źródła utrzymania mieszkańców przy jednoczesnym zachowaniu tożsamości wsi wyrażającej się wartościami życia wiejskiego, wzmacnianiem i rozwojem dziedzictwa kulturowego i materialnego wsi. Animatorem i podmiotem procesu jest społeczność lokalna.

### *Poziom regionalny*

W roku 2030 we wszystkich województwach postępują procesy integracji regionalnej. Integracja ta przebiega w oparciu o wykorzystanie dla rozwoju pozostałych obszarów województwa potencjału miast wojewódzkich (w wyniku procesów dyfuzji rozwoju) oraz specyficznych czynników rozwojowych (przyrodniczych, klimatycznych, kulturowych, związanych z wykorzystaniem surowców energetycznych itp.) poszczególnych terytoriów położonych poza obszarami funkcjonalnymi miast wojewódzkich. Przestrzeń województw staje się przestrzenią zintegrowaną i współzależną – funkcjonują w niej regionalne rynki pracy oraz usług i dóbr wyższego rzędu. Procesy integracji regionalnej przebiegają silniej w województwach, w których znajdują się najsilniejsze ośrodki miejskie. Duże miasta, poszerzając krąg oddziaływania, lepiej wykorzystują czynniki aglomeracji, przyczyniając się tym samym do modernizacji i przyspieszenia procesów rozwojowych na swoim zapleczu geograficznym.

Generowany przez największe miasta wzrost gospodarczy jest wykorzystany przez inne obszary. Korzyści z rozwoju największych miast są przenoszone dzięki przenikaniu zasobów z ich obszaru nie tylko na obszar innych miast, ale przede wszystkim na sąsiednie obszary zurbanizowane i o charakterze rolniczym. Poprawa dostępności czasowej do miast wojewódzkich sprzyja mobilności mieszkańców: codziennej (dojazdy do pracy, ruch weekendowy) i okresowej (sezonowo-rekreacyjnej) oraz życiowej, czyli możliwości zmiany miejsca zamieszkania w poszukiwaniu lepszych warunków życia i pracy, a przede wszystkim najlepszych ośrodków kształcenia, co jest szczególnie ważne dla ludności żyjącej na obszarach wiejskich.

Dzięki rozprzestrzenianiu się czynników stymulujących rozwój na przylegające tereny i całe województwa wzrasta znaczenie ośrodków regionalnych w skali kraju, a przede wszystkim ośrodków subregionalnych, zapewniających wysokiej jakości usługi publiczne na poziomie subregionalnym i lokalnym. Rozwój ośrodków subregionalnych wpływa stabilizująco na strukturę osadniczą kraju, przeciwdziałając przestrzennej koncentracji ludności i działalności gospodarczej jedynie w największych miastach, a na obszarach o cechach depopulacyjnych zapewniając trwałość i ciągłość rozwoju tych obszarów i wzmacniając ich funkcje przyrodnicze. Dzięki wzrostowi poziomu zamożności społeczeństwa i zasadniczej poprawie stanu infrastruktury oraz dostępności do usług publicznych w ośrodkach lokalnych, w których spada liczba mieszkańców i następuje proces szybszego niż w skali kraju starzenia się ludności, nie dochodzi do fizycznej, społecznej i kulturowej degradacji.

### *Poziom krajowy*

Polska roku 2030 jest przestrzennie zintegrowana w wymiarze krajowym. Terytorium kraju charakteryzuje się różnicami w zakresie rozmieszczenia sił wytwórczych oraz podstawowych wskaźników makroekonomicznych (takich jak PKB i dochód na mieszkańca) pomiędzy poszczególnymi województwami, także w układzie miasto – wieś oraz w układzie Polska Wschodnia – pozostała część Polski. Różnice te nie wpływają na perspektywy rozwojowe mieszkańców poszczególnych regionów kraju. Wszystkie obszary miejskie i wiejskie, także te tracące miejsca pracy i zmniejszające liczbę mieszkańców, zapewniają dostęp do podstawowych dóbr (infrastruktura telekomunikacyjna, transportowa, otoczenia biznesu) i podstawowych usług publicznych (edukacja, zdrowie, kultura, sport, turystyka). Gwarantuje to stałe podnoszenie jakości kapitału społecznego oraz umożliwia włączenie się mieszkańców w procesy rozwojowe – w miejscu zamieszkania bądź w głównych ośrodkach miejskich oddalonych maksymalnie dwie godziny od miejsca zamieszkania. Jest to osiągnięte dzięki systemowi aktywnej polityki regionalnej i systemowi wyrównywania szans w ramach polityk sektorowych. Równoczesna koncentracja działalności gospodarczej w największych miastach sieci metropolii oraz wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich wpływa korzystnie na

przyspieszenie zmian strukturalnych oraz zwiększenie możliwości kreowania wzrostu i zatrudnienia na tych obszarach. Obszary relatywnie słabiej rozwinięte gospodarczo są powiązane efektywną siecią transportową z głównymi węzłami życia gospodarczego w kraju i za granicą, co sprzyja wzrostowi możliwości inwestycyjnych na tych obszarach (Rysunek 7. i 8.) oraz wykształceniu nowych funkcji gospodarczych, turystycznych, edukacyjnych i kulturalnych.

W wyniku postępującej poprawy dostępności czasowej (dostęp do miast wojewódzkich nigdzie nie przekracza 120 min) i cyfrowej (powszechny dostęp do szerokopasmowej sieci) w 2030 roku odległość nie stanowi bariery rozwoju, niezależnie od odległości geograficznej, jaka dzieli dany ośrodek czy obszar od miasta wojewódzkiego.

Dostęp do miejsc pracy na obszarach wymagających restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji został poszerzony dzięki wykorzystaniu specyficznych endogenicznych potencjałów tych obszarów (np. przyrodniczych, turystycznych) wspieranych w ramach polityki regionalnej oraz zapewnieniu odpowiedniej jakości połączeń infrastrukturalnych i instytucjonalnych (infrastruktura transportowa, usługi transportu zbiorowego, internet, telekomunikacja, sieć instytucji wspierających przedsiębiorczość itp.) z obszarami metropolitalnymi. Umożliwia to podejmowanie decyzji o dojazdach lub też wspomaga takie formy zarobkowania, jak telepraca.

Placówki szkolnictwa wyższego i jednostki badawczo-naukowe tworzą sieci naukowe o znaczeniu europejskim, zapewniając przepływ najnowszej wiedzy i dostęp do wykształcenia, co skutkuje postępowaniem w dziedzinie nauki. Dostępność cyfrowa ułatwia opiekę medyczną i integrację społeczną, daje możliwość korzystania z dóbr kultury i globalnego ich upowszechnienia. Cyfryzacja wspiera podnoszenie standardu usług z dziedziny rządzenia i zarządzania oraz umożliwia dostęp do zaawansowanych usług finansowych o zasięgu europejskim. Dzięki zdigitalizowanym bazom danych, katastry gruntów i obiektów budowlanych są powszechnie dostępne, zaś dostęp ten zwiększa bezpieczeństwo inwestycji i działalności gospodarczej. Dostępność cyfrowa, obejmująca elektroniczny dostęp do usług administracji publicznej, znaczący rozwój telepracy oraz elektronicznych systemów nauczania, zmniejsza obciążenie systemów transportowych, wydłużając czas ich eksploatacji i umożliwia mniejsze zużycie energii przez transport. Jednocześnie zostaje podniesiona jakość usług administracyjnych, jakość pracy i nauczania, co w konsekwencji przyczynia się do zwiększenia ilości wolnego czasu społeczeństwa i ograniczenia bezrobocia.

W 2030 roku Polska Wschodnia jest regionem dostępnym, konkurencyjnym oraz spójnym z centrum kraju. Główne miasta Polski Wschodniej pełnią funkcję stymulującą rozwój oraz oddziałują na poszerzenie palety funkcji tych obszarów. Ośrodki regionalne położone w pobliżu granicy zewnętrznej UE czerpią dodatkowe korzyści z intensyfikacji współpracy transgranicznej. Podniesienie jakości edukacji, rozwój zasobów ludzkich, dostępność usług publicznych oraz szerokopasmowego internetu stymulują wykorzystanie potencjału i wzrost konkurencyjności tej części Polski. Realizowane są wspólne twarde i miękkie projekty wspierające zrównoważony rozwój obszarów po obu stronach granicy, szczególnie w zakresie ochrony środowiska, rozwoju turystyki i inicjatyw kulturowych. Znacznym przemianom ulega struktura agrarna obszarów o rozdrobnionym rolnictwie. Zmniejsza się udział rolnictwa na rzecz udziału innych gałęzi gospodarki, w tym turystyki.

W wyniku zwiększenia dostępności w relacjach krajowych i międzynarodowych na wewnętrznej granicy UE wykształciły się transgraniczne obszary funkcjonalne, które są prężnie rozwijającymi się regionami wykorzystującymi potencjał rozwojowy regionów przygranicznych, głównie niemieckich i czeskich, a także słowackich i litewskich. Rozprzestrzenianie rozwoju z dużych miast usytuowanych w pobliżu zachodniej granicy kraju wspiera rozwój ośrodków przygranicznych, pełniących funkcję stymulatora rozwoju wzmacniającego funkcje edukacyjne, kulturowe, turystyczne, handlowe oraz usługowe.

Wspólnie wypracowane podstawy instytucjonalne w zakresie zintegrowanego planowania przestrzennego pozwalają na integrację ośrodków miejskich podzielonych granicą.

Polska Zachodnia i Pomorze Środkowe, których głównym ośrodkiem jest Szczecin, stają się obszarem zintegrowanym funkcjonalnie z głównymi obszarami aktywności gospodarczej w centrum kraju oraz wzdłuż wybrzeża Bałtyku. Wykształceniu ulegają powiązania o charakterze międzynarodowym – przede wszystkim z Berlinem (na czym w szczególności może skorzystać Szczecin) i Saksonią, a także miastami i regionami położonymi po obu stronach Bałtyku (Kopenhagą, Skanią i Sztokholmem). Sprzyja to wykorzystaniu szans związanych z intensyfikacją integracji politycznej i społeczno-gospodarczej Polski oraz sieci metropolii z podstawowym obszarem koncentracji aktywności gospodarczej w UE (do której należy większość obszaru zarówno Niemiec, jak i Czech). Obszar styku i największych wzmocnień oddziaływań leży m.in. wzdłuż zachodniej granicy Polski (Rysunek 10.). Aglomeracja Górnośląska tworzy zintegrowany funkcjonalnie i przestrzennie obszar wyróżniający się bogatym potencjałem rozwojowym. Przeprowadzona rewitalizacja terenów przemysłowych wspomaga przywrócenie funkcji ekologicznych i kulturowych obszarowi. Region ten skupia innowacyjne inwestycje, również zagraniczne, czemu sprzyja elastyczny rynek pracy oraz wykwalifikowany kapitał ludzki. Dodatkowym atutem jest zachowanie tożsamości kulturowej regionu i dostępność dobrze zagospodarowanych terenów rekreacyjnych. Impulsem rozwoju Aglomeracji Górnośląskiej jest intensywna współpraca z obszarem metropolitalnym Krakowa i Ostrawy, które wspólnie tworzą transnarodowy obszar intensywnego rozwoju o znaczeniu europejskim.

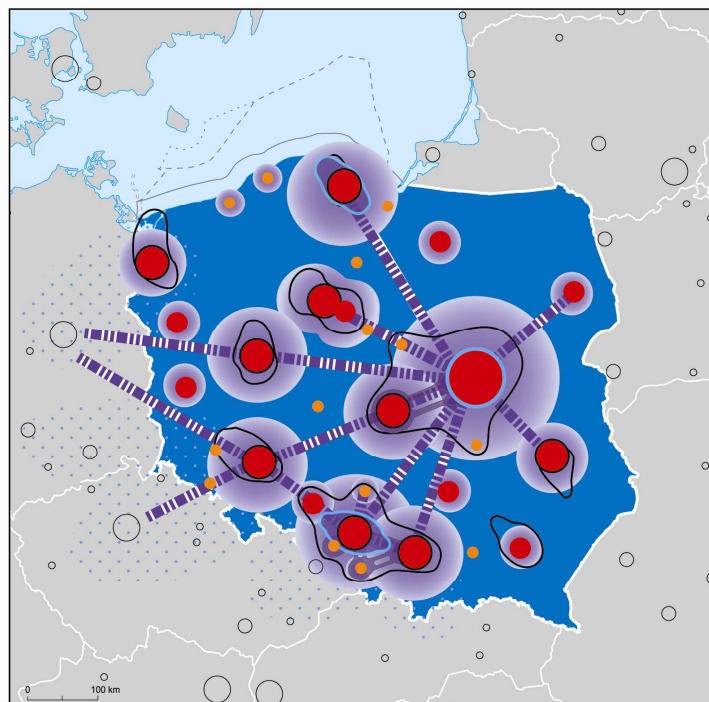
Korzyści z nadmorskiego położenia kraju są wykorzystywane dla jego rozwoju społeczno-gospodarczego. Obszary morskie i strefa brzegowa są zagospodarowane łącznie i w sposób racjonalny, z poszanowaniem bioróżnorodności i zasad ochrony środowiska, dzięki wprowadzeniu zintegrowanego planowania przestrzennego gwarantującego długotrwałą możliwość eksploatacji zasobów naturalnych i potencjału rozwojowego Morza Bałtyckiego i wybrzeża. Rozwijają się nowe formy czerpania korzyści z obszarów morskich, takie jak OZE, marikultura dla celów ekologicznych czy turystyka morska. Dostępność transportowa obszarów morskich wzmacnia rozwój portów morskich w zakresie dalekomorskich przeładunków z Trójmiasta, Warszawy, Poznania i Szczecina.

#### *Poziom międzynarodowy*

W 2030 roku Polska przestrzeń jest także znacznie bardziej niż obecnie zintegrowana w układach międzynarodowych – ich różne konfiguracje pokazują Rysunki 11., 12. i 13. Dzięki procesom globalizacji oraz procesom integracji wewnątrz Unii Europejskiej (w roku 2030 Polska jest od 27 lat w jej strukturach) Warszawa i pozostałe obszary metropolitalne są powiązane funkcjonalnie (przede wszystkim gospodarczo) z innymi obszarami metropolitalnymi UE. Natężenie powiązań zależy od siły ekonomicznej i komplementarności gospodarek państw i regionów UE. Głównym celem powiązań największych polskich miast jest obszar UE rozciągający się pomiędzy Londynem a północnymi Włochami – ze względu na jego potencjał gospodarczy (Rysunek 12.). Inne powiązania gospodarcze są uzupełniane relacjami związanymi z pełnieniem funkcji administracyjnych, kulturowych i edukacyjnych oraz w dziedzinie nauki pomiędzy Warszawą a stolicami sąsiednich państw: Wilnem, Mińskiem, Kijowem, Bratysławą, Pragą i Berlinem oraz państw bardziej odległych: Kopenhagą, Sztokholmem, Rygą, Budapesztem i Wiedniem. Wśród wymienionych miast szczególną rolę pełni Berlin, którego ranga i rola, dzięki procesom integracji funkcjonalnej, wpływają na rozwój zachodnich obszarów Polski, uzupełniając bezpośrednie oddziaływanie ośrodków metropolitalnych Polski Zachodniej. W budowanie sieci powiązań włączone są inne polskie miasta – przede wszystkim największe miasta sieci metropolii.

Rysunek 10. Kierunki integracji polskiej przestrzeni 2010 i 2030

2010



#### Miasta główne

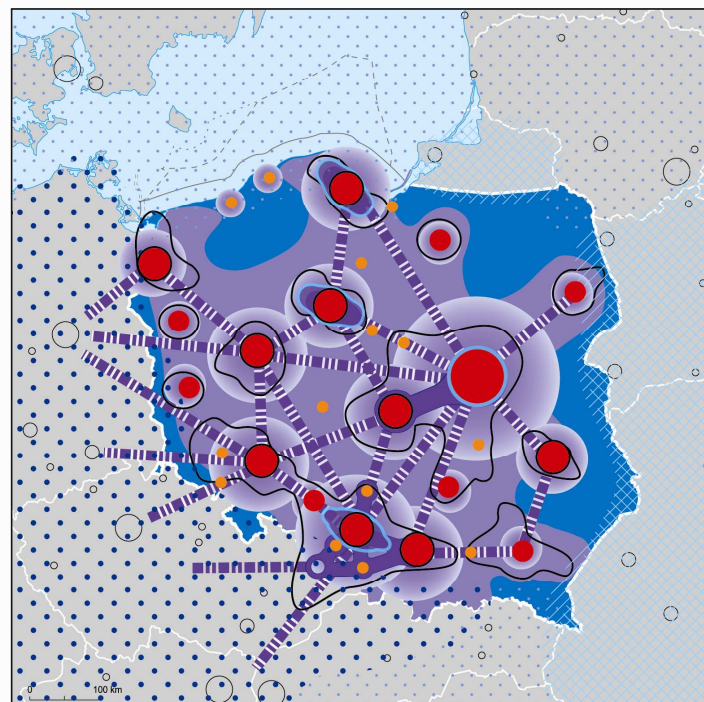
stolica - metropolia o znaczeniu europejskim

Wojewódzkie  
metropolie krajowe (ośrodki powyżej 300 tys. mieszkańców)  
ośrodki krajowe pełniące niektóre funkcje metropolitalne

najważniejsze ośrodki regionalne składające się z więcej niż jednego rdzenia

Układy dwubiegunowe i wielowierzchołkowe  
kształtujące się  
istniejące

2030



Podstawowe powiązania funkcjonalne

#### Obszary

integracji funkcjonalnej węzłów i otoczenia, sprzyjające rozprzestrzenianiu się procesów rozwojowych  
integracji funkcjonalnej pomiędzy węzłami metropolii sieciowej  
koncentracji działalności gospodarczej  
wymagające szczególnego wsparcia ze strony polityki regionalnej

#### Zewnętrzna integracja funkcjonalna

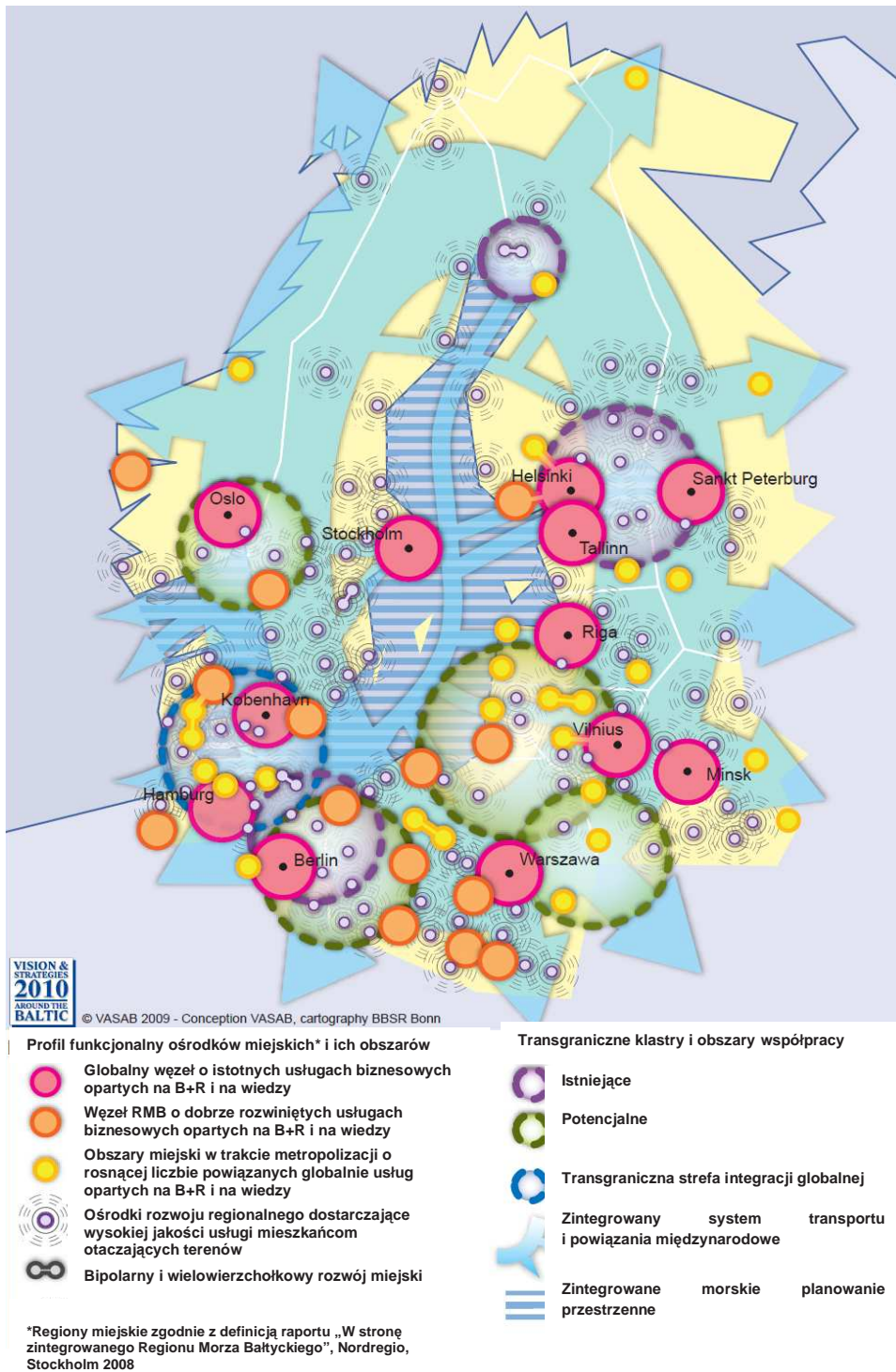
intensywna  
umiarkowana  
uwarunkowana politycznie

Źródło: Opracowanie MRR

Ze względu na potencjał ekonomiczny, wzrost gospodarczy oraz bliskość kulturową wzdłuż granic Polski najintensywniejsze powiązania (Rysunek 10.) ukształtowały się między obszarami metropolitalnymi i regionami Polski Zachodniej i Południowo-Zachodniej a Saksonią (Drezno i Lipsk) i Berlinem, Czechami i północnymi Morawami (Praga, Brno, Ostrawa) i północno-wschodnią Słowacją. W całym basenie Morza Bałtyckiego, dzięki komplementarności funkcji, kształtują się intensywne powiązania funkcjonalne obszarów metropolitalnych (Rysunek 11.), których główne węzły stanowią następujące ośrodki: Kopenhaga, Malmö, Sztokholm, Helsinki, Ryga, Wilno, Kłajpeda, Tallin, Trójmiasto, Warszawa, Poznań, Szczecin, Berlin, Hamburg. Powiązania funkcjonalne znacznie słabszych pozostałych miast z otaczającymi je obszarami wspomagane są, ze względu na różnice gospodarcze i kulturowe, odpowiednią polityką regionalną oraz współpracą transgraniczną. Mniejsze znaczenie gospodarcze, ale równie istotne z powodów politycznych, turystycznych i kulturowych mają związki funkcjonalne między Polską a Litwą oraz na większej części granicy ze Słowacją. Przeszkodą w ich intensyfikowaniu jest jednak stosunkowo niska gęstość zaludnienia na obszarach wzdłuż granicy z Litwą oraz dodatkowo naturalna bariera, którą tworzą Karpaty na granicy ze Słowacją.



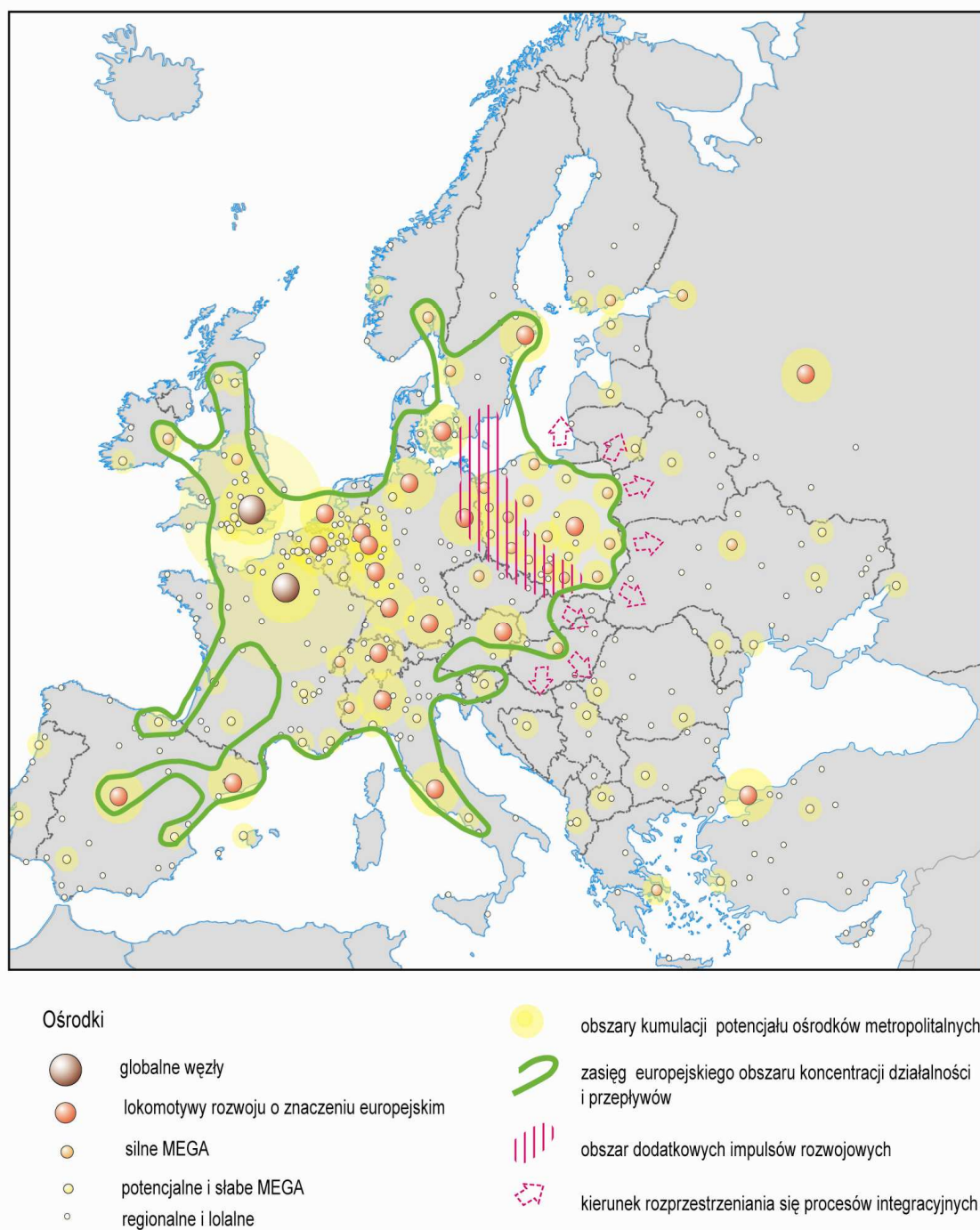
Rysunek 11. Perspektywa rozwoju terytorialnego basenu Morza Bałtyckiego w 2030 roku



Źródło: VASAB Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region, Ryga, październik 2009.



Rysunek 12. Metropolie w Europie 2030

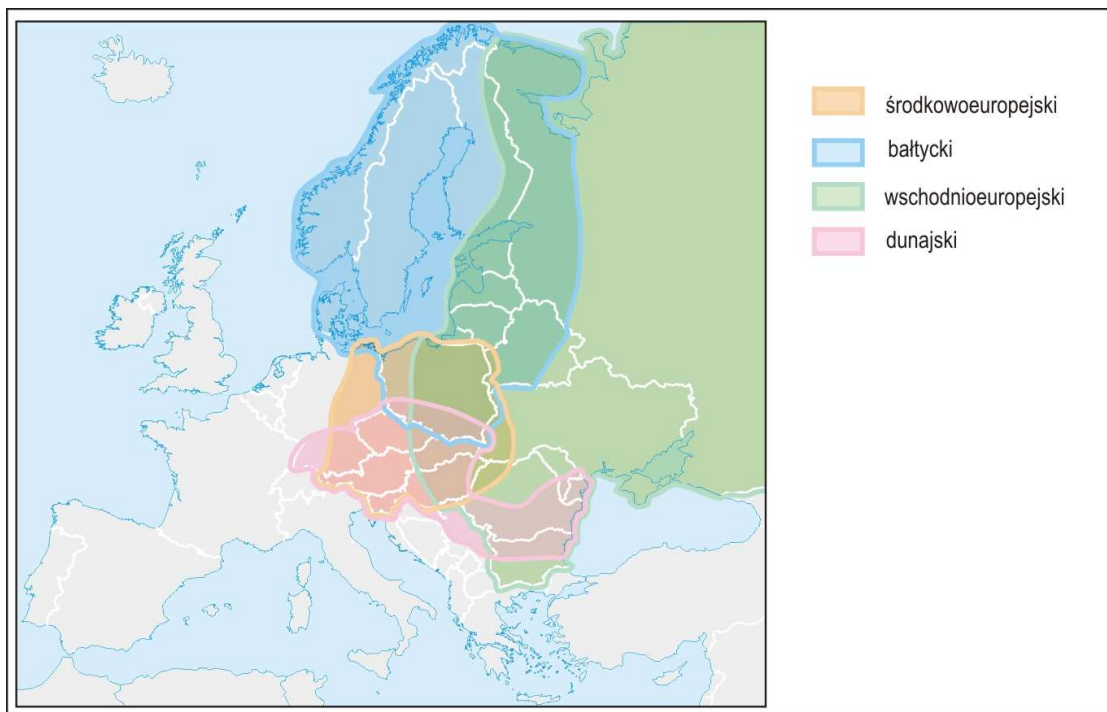


Źródło: Opracowanie MRR z wykorzystaniem *ESPON Scenarios on the Territorial Future of Europe*, ESPON Project 3.2, 2007

Na obszarach przylegających z obydwu stron do granicy północno-wschodniej (z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej) i granicy wschodniej (z Białorusią i Ukrainą) pomimo wsparcia polityki regionalnej procesy integracyjne i rozwoju powiązań funkcjonalnych są znaczenie mniej zaawansowane. Wynika to z utrzymujących się odmienności systemów gospodarczych i politycznych oraz różnic kulturowych państw tego obszaru (Rosja, Białoruś, Ukraina), choć nasilają się procesy integracji z UE (zwłaszcza w wymiarze gospodarczym)

wspierane w ramach inicjatywy Partnerstwa Wschodniego,<sup>52</sup> także poprzez realizację miękkich projektów komplementarnych, służących zbliżeniu społeczeństw.

Rysunek 13. Obszary integracji w Europie z udziałem Polski



Źródło: Opracowanie MRR

### 3.2.3. Polska przestrzeń, zachowując bogactwo walorów dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, jest rozpoznawalna

W 2030 roku w skali kraju nie zaszły znaczące zmiany w rozmieszczeniu głównych form użytkowania powierzchni ziemi. Dbalości o wysoką jakość powstających nowych przestrzeni publicznych towarzyszą umiejętne wykorzystywanie funkcji ekosystemów i ochrona walorów zastanych.

Dziedzictwo kulturowe ziem polskich jest eksponowane i promowane, dzięki czemu wzrosła rozpoznawalność i atrakcyjność polskiej przestrzeni. Dbalność o obiekty dziedzictwa kulturowego i spuściznę dawnych mieszkańców ziem polskich, wspierając zachowanie tradycji lokalnych, sprzyja rozwojowi turystyki i wspomaga proces identyfikacji tożsamości kulturowej migrantów<sup>53</sup>. W regionalnych systemach obiektów rekreacyjnych funkcjonują nowe rodzaje parków wykorzystujące specyficzne cechy krajobrazu regionów i unikatowych zasobów naturalnych, podkreślane przez celowe kształtowanie walorów promujących kulturę regionalną i aktywny wypoczynek. Krajobraz ważny dla historii kultury jest chroniony w rozwiniętej sieci parków

<sup>52</sup> Partnerstwo Wschodnie to inicjatywa UE (COM (2008)823 final) skierowana do 6 państw Wschodniej Europy i Południowego Kaukazu (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan), mająca na celu wspomaganie aspiracji europejskich państw objętych inicjatywą, współpracę gospodarczą, promocję zrównoważonego rozwoju i w przyszłości ułatwić integrację z UE. W Deklaracji warszawskiej (30.09.2011), potwierdzającej wolę aktywnej współpracy, zawarto również zapowiedź otwarcia programów UE dla obywateli państw partnerskich i negocjacji dotyczących otwarcia strefy wolnego handlu (DCFTA)

<sup>53</sup> Tożsamość kulturowa to względnie trwała identyfikacja grupy ludzi i pojedynczych jej członków z określonym układem kulturowym tworzoną przez zespół idei, przekonań, poglądów, z konkretnymi zwyczajami i obyczajami oraz z danym systemem aksjologicznym i normatywnym. Ludzie bez poczucia miejsca, posiadanego dziedzictwa i nieprzywiązani do tradycji w danym kraju lub regionie nie są w stanie umacniać swej tożsamości, co skutkuje m.in. brakiem dbalości o elementy krajobrazu zastanego w miejscu nowego osiedlenia. Pojęcie jest dlatego istotne, że pozwala lepiej zrozumieć dokonywane przez współczesnych Polaków wartościowania w sferze wyborów różnych treści kultury.

kulturowych i pomników historii, zintegrowanej z podstawowymi jednostkami przestrzennymi chroniącymi krajobrazy charakterystyczne dla regionów geograficzno-przyrodniczych, którymi pozostały parki krajobrazowe.

Obserwowane zmiany w rozmieszczeniu głównych form użytkowania powierzchni ziemi mają charakter regionalny, związany przede wszystkim z ekspansją miast, skutkami procesów depopulacyjnych, adaptacją do zmian klimatu i kierunkami rozwoju produkcji rolnej. W 2030 roku obszary specjalnej ochrony ptaków i specjalne obszary ochrony siedlisk tworzące Europejską Sieć Ekologiczną Natura 2000 (Natura 2000) zajmują ponad 20% terytorium lądowego Polski, w tym liczne cieki i doliny rzeczne. Razem z obiektami Krajowego Systemu Obszarów Chronionych<sup>54</sup> (KSOCh) i pasmami korytarzy ekologicznych obiekty sieci Natura 2000 tworzą wspólny system ochrony przyrody i krajobrazu, zintegrowany z systemem ochrony zabytkowych budowli, zespołów urbanistycznych i ruralistycznych, sylwet miast, pomników historii i parków kulturowych. Zintegrowanej ochronie obiektowej podlegają także obszary morskie, zarówno cenne siedliska i łączące je korytarze, jak też krajobrazy podmorskie i podmorskie dziedzictwo kulturowe. Dzięki wieloletniej polityce ochrony przyrody i krajobrazu zachowane zostały gatunki i siedliska niżu europejskiego, w tym europejskie populacje ptaków lęgowych związanych z obszarami podmokłymi i mozaikową strukturą tradycyjnych krajobrazów rolniczych. Podobnie dobrze reprezentowane są krajobrazy i gatunki ziem górskich.

Planowanie przestrzenne, uwzględniając wzajemne relacje komponentów środowiska, oddziałuje na procesy zarządzania zasobami przyrody ożywionej i krajobrazu, czym przyczynia się do zmniejszenia izolacji siedlisk oraz stabilizacji ekosystemów ważnych dla zachowania bogactwa występujących w Polsce gatunków decydujących o indywidualnych, istotnych w skali kontynentu cechach polskich obszarów ochrony przyrody i krajobrazu. Mechanizmy kontroli rozwoju gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych, opracowane pierwotnie na potrzeby rozwijającej się w Polsce od 2004 roku sieci Natura 2000, ograniczają możliwości lokalizacyjne wielu inwestycji mogących znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko, zalesień wielkopowierzchniowych, intensywnej produkcji rolnej, jednocześnie stymulując innowacyjność oraz rozwój trwałych i zrównoważonych form gospodarowania na obszarach o wyjątkowych walorach przyrodniczych i krajobrazowych.

Przekraczający 30% wzrost lesistości kraju i rozwój pasm korytarzy ekologicznych przebiegających przez Polskę zmieniły krajobraz wododziałów Polski Centralnej, przyczyniając się do utrzymania właściwych proporcji między terenami zainwestowanymi a przyrodniczymi. Państwo prowadzi działania dążące do skupiania osadnictwa na obszarach rzadko zaludnionych i depopulacyjnych. Wzrost udziału gruntów wchodzących do powtórnego użytkowania w związku z realizacją zasady preferencji regeneracji (odnowy), a nie zagospodarowania nowych obszarów, określanie w planach zagospodarowania przestrzennego obszarów trwale chronionych przed zabudową i nowe standardy architektoniczno-budowlane pozwalają ograniczyć powierzchnię bezpowrotnie traconych terenów czynnych biologicznie przede wszystkim w nowych obszarach urbanizacji i miejskich obszarach zainwestowanych. Szerokie uspołecznienie procesu planowania powoduje, że działania zmierzające do zachowania tradycyjnego krajobrazu rolniczego, kształtowania powiązań widokowych, zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom dolin rzek równoważą oddziaływanie bieżących względów koniunkturalnych decydujących o rzeczywistym zagospodarowaniu powierzchni ziemi. Proces odnowy wsi, wsparty przez planowanie na poziomie krajowym, przyczynia się do utrzymania trwałych, wielofunkcyjnych struktur ekologicznych na modernizujących się obszarach, mimo znacznego zaawansowania procesów scalania gruntów w obszarach produkcji rolnej i zmian

---

<sup>54</sup> KSOCh (Krajowy System Obszarów Chronionych) to określenie systemu tworzonego w Polsce w XX wieku, składającego się z parków narodowych (PN), rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych (PK), obszarów chronionego krajobrazu (OChK) i drobnych form uzupełniających. Budowa systemu rozpoczęta w latach 70. XX wieku nie została zakończona, a po zmianie ustawy o ochronie przyrody w 2004 r. system stracił umocowanie prawne.

technologicznych w rolnictwie. Na obszarach intensywnie zwiększającej się gęstości zaludnienia małe działki rolne wspomagają procesy równoważenia funkcji ekologicznych i różnicowania funkcji gospodarczych obszarów wiejskich. Funkcjonujący model rozwoju społeczno-gospodarczego sprzyja przywracaniu tradycyjnych krajobrazów rolniczych, zachowaniu ekosystemów dolin rzek i renaturyzacji cieków lokalnych oraz wykorzystywaniu w ochronie przeciwpowodziowej zdolności buforowych mokradel i retencji polderowej. Sieci powiązań przyrodniczych i społeczno-gospodarczych są wzajemnie zgodne i uwzględniane przy lokalizacji infrastruktury komunikacyjnej i hydrotechnicznej, planowaniu rozwoju przestrzennego miast i obszarów wiejskich. Prowadzone kompensacje przyrodnicze są jedną z dróg rozwiązywania konfliktów ekologicznych, a także utrzymania i wzmocnienia potencjału ekologicznego Polski.

W wyniku zespolenia funkcjonalnego obiektów formalnie należących do wielu sieci ochrony obszarowej – przede wszystkim sieci Natura 2000, chronionych zespołów ruralistycznych i dobrze zapisanych w ochronie przyrody obiektów KSOCh – powstała spójna, hierarchiczna sieć węzłów i korytarzy ekologicznych, stanowiąca część sieci kontynentalnej. W system pokazany na Rysunku 14. włączone są sieci przyrodnicze terenów zurbanizowanych, tworzone przez obszary otwarte obszarów funkcjonalnych i nasycenie zielenią krajobrazu miast. Na poziomie kraju sieć ekologiczna uwzględnia główne korytarze lądowe mające znaczenie ponadkrajowe: bałtycko-pojezierny, wyżynny i górski, łączące się z korytarzami dolin dużych rzek Polski. System uzupełniony korytarzami o znaczeniu ponadregionalnym jest uszczegółowiany na poziomie regionalnym i lokalnym zgodnie z hierarchią planowania przestrzennego i potrzebami zachowania spójności sieci ekologicznej kraju. Odrębnie wyznaczone są sieci korytarzy ekologicznych powietrznych i rzecznych wykorzystywanych przez ptaki, nietoperze i organizmy wodne, w tym ryby jedno- i dwuśrodowiskowe. Korytarze rzeczne odcinkami ujściowymi łączą się z Bałtykiem.

Węzłami sieci – biocentrami – są obszary charakteryzujące się trwałym nagromadzeniem najcenniejszych walorów przyrodniczych o różnym formalnym statusie ochronnym: parki narodowe, części parków krajobrazowych, wielkie obszary Natura 2000, kompleksy leśne, transgraniczne obszary chronione, geoparki. Niewielki procentowo przyrost powierzchni chronionych w ramach sieci Natura 2000 w stosunku do stanu z 2010 roku (do około 22% powierzchni kraju)<sup>55</sup> jest spowodowany kompensowaniem naruszeń spójności i integralności sieci, wynikających z niezbędnych dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju inwestycji infrastrukturalnych oraz postępującej na podstawie prowadzonych badań naukowych ewolucji sieci. Utworzono trzy nowe Parki Narodowe: Mazurski, Turnicki, Jurajski, powiększono także kilka istniejących parków narodowych oraz powierzchnię ochrony Puszczy Białowieskiej i Kampinoskiej. Wiele z nich stało się obiektami sieci międzynarodowych rezerwatów biosfery UNESCO. Rozwinęła się także sieć parków krajobrazowych, służąc kształtowaniu spójności przestrzennej systemu ekologicznego kraju i ochronie krajobrazów kształtujących tożsamość regionów. Biocentra i szczególnie wrażliwe cenne siedliska są otaczane strefami buforowymi o słabszym stopniu ochrony.

Obszary węzłowe są połączone korytarzami ekologicznymi, integrującymi przestrzeń obszarów prawnie chronionych oraz pozostałych obszarów wiejskich i zurbanizowanych w systemie sieci powiązań przyrodniczych. Organizacja przestrzenna korytarzy ekologicznych jest oparta na rozpoznaniu funkcji pełnionych przez struktury krajobrazowe w zaspokajaniu potrzeb bytowych i migracyjnych gatunków chronionych, istotnych gatunków pozostałych oraz wykorzystaniu

<sup>55</sup> Komisja Europejska zatwierdziła w styczniu 2011 r. zgłoszone w październiku 2009 r. potencjalne obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. Obecnie mają one status obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty. Wzrosła powierzchnia terytorium pokrytego obszarami ESE Natura 2000 o ponad 2%. Dane GDOŚ z listopada 2010 r.: 19,7% powierzchni lądowej Polski: 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO) zajmujących 15,6% powierzchni lądowej, 823 specjalne obszary ochrony siedlisk (pOZW/OZW) zajmujące 11,05% powierzchni lądowej. Powierzchnie obszarów OZW i OSO częściowo się pokrywają. Obszary sieci mogą zajmować całość lub część obszarów i obiektów objętych innymi ustawowymi formami ochrony. Obecnie obszary Natura 2000 pokrywają tereny wszystkich parków narodowych, a tereny części parków krajobrazowych w całości lub w części powierzchni.

naturalnych i antropogenicznych barier przestrzennych. System zapobiega izolacji przestrzennej drobnych obiektów ochrony obszarowej, rozdrobnionych powierzchni leśnych i przeciętych szlakami transportowymi zespołów przyrodniczych. W tym celu wykorzystywane są takie struktury, jak naturalne korytarze dolin rzecznych, obszary podmokłe, zbiorniki wodne, zadrzewienia śródpolne i aleje, zabytkowe parki, zieleni towarzysząca obiektom urbanistycznym, z których istotne dla dziedzictwa historii i kultury są objęte ochroną w istniejących ramach prawnych. Powstające systemy krajobrazowo-przyrodnicze złożone z różnorodnych struktur krajobrazowych i siedlisk wspierają atrakcyjność regionów.

Zmiany obszarów wiejskich związane z rozwojem społeczno-gospodarczym podlegają interwencji systemowej w celu zachowania bogactwa przyrodniczego użytków rolnych i lasów stanowiących bezpośrednie otoczenie korytarzy ekologicznych i obszarów chronionych. Część z tych obszarów jest zapleczem rekreacyjnym miast, zapewniając łączność funkcjonalną i przestrzenną między zorganizowanymi terenami zieleni a obszarami cennymi przyrodniczo, zmniejszając jednocześnie presję spowodowaną przez urbanizację obszarów wiejskich sąsiadujących bezpośrednio z wielkimi miastami.

Wzdłuż wschodniej granicy Polski rozwinął się system obszarów zapewniających łączność systemów przyrodniczych i spójność działań ochronnych prowadzonych po obu stronach granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Skupienia korytarzy migracyjnych i obszary węzłowe sieci znajdują się w następujących regionach geograficzno-przyrodniczych:

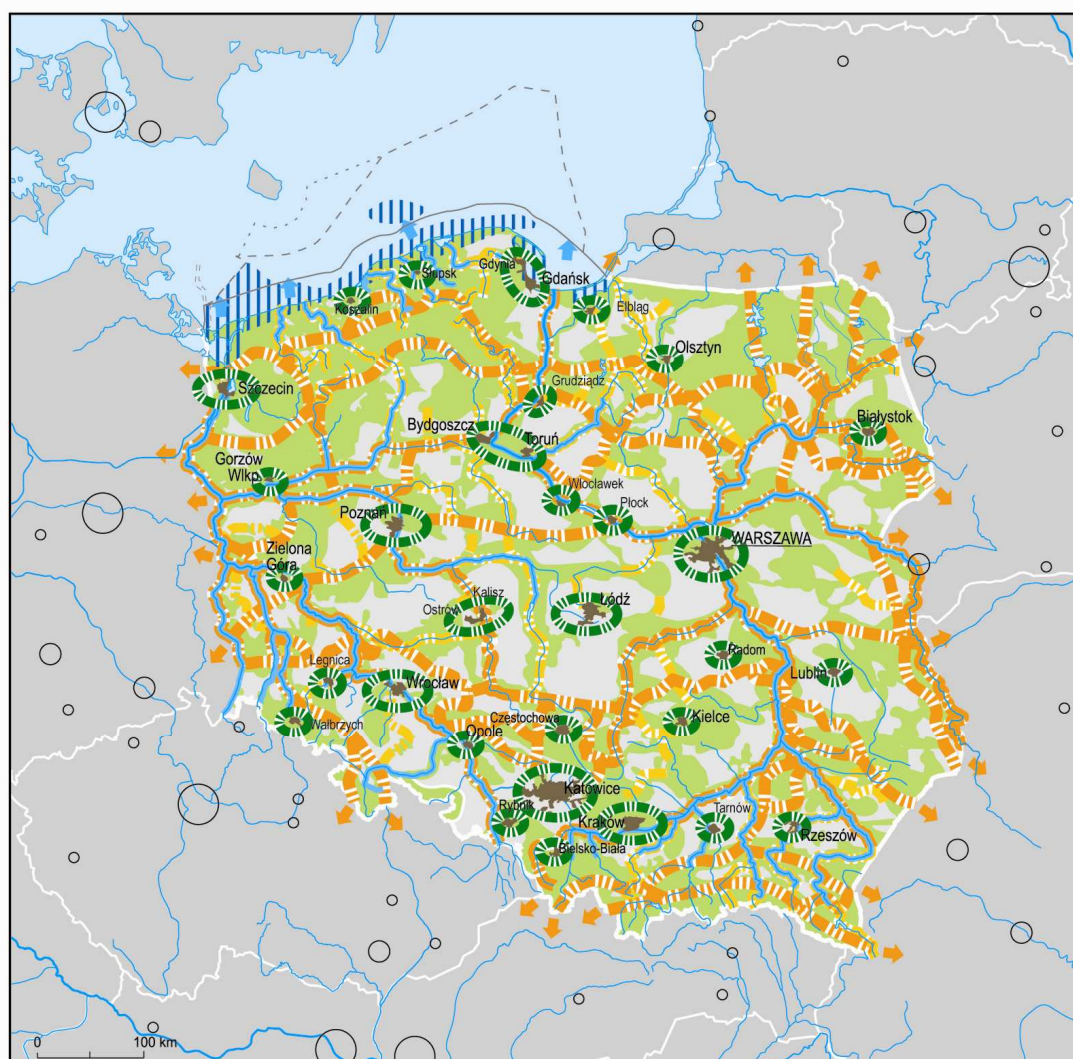
- Karpaty (korytarz paneuropejski),
- Roztocze, Polesie, Puszcza Białowieska, Puszcza Augustowska,
- przygraniczna część Pojezierza Wschodniosuwalskiego,
- Dolina Bugu.


Na granicy północnej podobną funkcję pełnią: Puszcza Romincka, okolice jeziora Oświn i Kanału Mazurskiego, Mierzeja Wiśłana wraz z Zalewem Wiślanym. Na granicy wewnętrznej Unii Europejskiej obszary węzłowe sieci koncentrują się wzdłuż doliny Odry i na nizinach sasko-lużyckich, obejmując parki krajobrazowe i parki narodowe po polskiej stronie granicy oraz w przyrodniczo cennych obszarach Sudetów i Przedgórze Sudeckiego (Góry Izerskie, Sudety Wałbrzyskie, Góry Stołowe – Kotlina Kłodzka), przechodząc następnie w kierunku Karpat. Dolina Odry zachowała funkcje ekologiczne korytarza paneuropejskiego mimo prowadzonych w początku XXI wieku inwestycji hydrotechnicznych i utrzymywania standardu drogi wodnej.

Dzięki działaniom zmierzającym do kształtowania ładu przestrzennego i w wyniku sprzyjających temu zmian wzorców społecznych zahamowano postępującą utratę tradycyjnych siedlisk i krajobrazów wiejskich, związanych z kulturą lokalną. Natomiast zagrażające ładowi przestrzennemu procesy osadnicze wynikające ze zmiany stylu życia, takie jak żywiołowa suburbanizacja, rozpraszanie zabudowy na obszarach wiejskich, rozwijające się kolonie drugich domów niezwiązanych funkcjonalnie ze strukturami zastanymi, antropopresja w strefie brzegowej wymagają interwencji zintegrowanego planowania przestrzennego. Zachowane cenne charakterystyczne krajobrazy przyrodnicze, kulturowe i obiekty materialnego dziedzictwa kulturowego są wykorzystywane w rozwoju społeczno-gospodarczym, intensywnie wspierając rozwój gospodarek lokalnych. Wzrosło znaczenie turystycznego wykorzystania dróg wodnych – tak nowych, jak i rewitalizowanych – z zachowaniem walorów zabytkowych rozwiązań technicznych. Rozwój osadnictwa i lokalizacja inwestycji gospodarczych są lokalnie korygowane w oparciu o analizy fizjograficzne i oceny oddziaływania na środowisko. W tym kontekście znaczenia nabiera koncepcja „usług ekosystemowych” obrazująca zależności społeczeństwa od przyrody.




Rysunek 14. Główne elementy sieci ekologicznej kraju 2030





 biocentra lądowe - obszary koncentracji walorów przyrodniczych


 obszary morskie ESE Natura 2000

System korytarzy zapewniających spójność przestrzeni przyrodniczej

 korytarze ekologiczne o znaczeniu ponadregionalnym

 pozostałe korytarze zapewniające łączność między poszczególnymi obszarami chronionymi


 cieki szczególnie istotne dla zachowania ciągłości morfologicznej rzek (wg KZGW)

 obligatoryjne zielone systemy pierścieniowe miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków metropolitalnych i regionalnych

Kierunki migracji zewnętrznych

 lądowe

 morskie

 obszary koncentracji zabudowy ośrodków metropolitalnych i regionalnych

Źródło: Opracowanie MRR na podstawie: M. Degórski, A. Mizgajski, T. Palmowski, *Ekspertyzy do KPZK, EKONET-PL, ZBS PAN* (W. Jędrzejewski z zespołem), KPPZK, pzp województw przygranicznych.

### 3.2.4. Polska przestrzeń jest odporna na różne zagrożenia związane z bezpieczeństwem energetycznym i naturalnym

W stosunku do pierwszej dekady XXI wieku zmieniło się rozmieszczenie przestrzenne miejsc wytwarzania energii i dostępność nośników energii pierwotnej. Rozproszenie źródeł pozwala na optymalne wykorzystanie możliwości danego terenu i na zrationalizowanie kosztów przesyłu energii z miejsc produkcji do obszarów wykorzystania (Rysunek 15.).

Struktura zapotrzebowania na energię pierwotną uległa zasadniczej zmianie. Nastąpił spadek udziału zużycia węgla do poziomu ok. 40% (z 58% w 2010 roku). Złóża węgla kamiennego i brunatnego, zaliczone do złóż o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, są chronione zgodnie z zasadami przyjętymi dla kategorii ochrony złóż kopalin strategicznych. Ochronie w szczególności podlegają obszary zalegania złóż: „Legnica”, „Gubin” „Gubin 1”, „Złoczew” oraz złoża węgla kamiennego „Bzie-Dębina”, „Śmiłowice”, „Brzezinka”<sup>56</sup>. Wydobycie węgla kamiennego odbywa się w rozbudowanych i zmodernizowanych kopalniach Górnego Śląska i Zagłębia Lubelskiego. Podjęto eksploatację złóż węgla brunatnego, zapewniających dalsze funkcjonowanie krajowych elektrowni opalanych tym paliwem. Dzięki optymalizacji technologii bezemisyjnych uruchomiono szereg nowych instalacji tego typu zarówno w elektrowniach, jak w wybranych zakładach przemysłowych. W rejonach związanych z wydobyciem węglowodorów i produkcją energii na obszarach robót górniczych w ograniczonym stopniu rozbudowana została infrastruktura składowania CO<sub>2</sub>. Nastawiono się na wykorzystywanie tego gazu do produkcji wysokoenergetycznych produktów ropopochodnych. Zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> w elektroenergetyce osiągnięto także dzięki rozwojowi nowoczesnej energetyki gazowej.

Nastąpiła integracja europejskich systemów energetycznych. Polska dysponuje zróżnicowanymi źródłami gazu ziemnego i ropy naftowej. Powstał terminal odbioru skroplonego gazu ziemnego (LNG) w Świnoujściu oraz gazociąg Baltic Pipe, łączący systemy przesyłowe Polski i Danii, ponadto połączenie z systemem niemieckim w Lasowie oraz połączenie z planowanym gazociągiem NABUCCO przez Czechy. Usprawniono linie przesyłowe między północną i południową częścią kraju. Rozbudowa sieci gazowej umożliwia budowę elektrowni zasilanych gazem ziemnym, także stanowiących zabezpieczenie dla opartej na OZE energetyki rozproszonej. Rozbudowana jest sieć gazowa na obszarach dawniej słabo zaopatrywanych w gaz w województwach podlaskim i warmińsko-mazurskim, a także w północnej części województwa mazowieckiego. W pierwszej kolejności zostały doprowadzone gazociągi z południa do Białegostoku i Olsztyna. Realizowane są inwestycje umożliwiające zwiększenie wydobycia gazu ziemnego na terytorium Polski. Nastąpiło zwiększenie dywersyfikacji źródeł dostaw ropy naftowej z wykorzystaniem obecnych i alternatywnych szlaków transportu ropy naftowej. Dokonano intensyfikacji wykorzystania Rurociągu Pomorskiego (Płock-Gdańsk). Przedłużono wybrane rurociągi produktowe (rozchodzące się promieniście z Płocka). Zwiększono pojemności magazynów ropy naftowej i paliw płynnych ze względu na zwiększający się popyt na nie oraz w celu wypełnienia obowiązującego standardu utrzymania dziewięćdziesięciodniowej rezerwy paliw płynnych. Zbudowano bazę magazynowo-przeładunkową na terenie portu w Gdańsku, połączoną z terminalem Naftoportu i umożliwiającą wymianę paliw płynnych i ropy naftowej z zagranicą. Eksploatowanych jest minimum dziewięć magazynów gazu ziemnego. Ich pojemność czynną zwiększono około dwukrotnie (w stosunku do roku 2010) zarówno poprzez zwiększenie pojemności istniejących magazynów, jak i budowę nowych na obszarach nowo zagzifikowanych. Rozpoczęto eksploatację niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego.

Rośnie udział gazu ziemnego w produkcji energii. Eksploatacja gazu niekonwencjonalnego przyczynia się nie tylko do wzrostu bezpieczeństwa energetycznego kraju ale stanowi czynnik

<sup>56</sup> Zapis zgodny z Załącznikiem 3. do Polityki energetycznej Polski do 2030 r., s. 9, Działanie 2.3, Sposób realizacji pkt. 3 i 6; w pkt. 6 dokumentu jest wyraźne zobowiązanie do wprowadzenia wymienionych złóż do KPZK jako złóż chronionych przed zabudową.

rozwoju regionów, w których podjęto jego eksploatację. W rezultacie powoduje wzrost gospodarczy całego kraju. Ponadto zwiększenie wydobycia gazu ziemnego i wzrost jego zużycia (procentowo do innych nośników energii) stwarza możliwość większej redukcji gazów cieplarnianych. Uruchomiono komercyjne instalacje podziemnego zgazowania węgla na potrzeby produkcji gazu syntezowego i energii elektrycznej, co pozwala na stopniowe uniezależnienie się od importu tego surowca.

Pojawiła się możliwość stopniowego uniezależnienia się od ropy naftowej. Zwiększono rolę OZE, takich jak biomasa, energia geotermalna, wodna, słoneczna i wiatrowa. Udział OZE w finalnym zużyciu energii przekracza poziom 15%<sup>57</sup> i dalej wzrasta. W związku z zapotrzebowaniem na biomasę stopniowo ulega zmianie struktura wykorzystania ziemi pod uprawy.

Głównym paliwem dla elektroenergetyki jest nadal węgiel, chociaż jego rola jako podstawowego źródła energii stale maleje. Udział tego paliwa w produkcji energii elektrycznej obniżył się z 92% w 2006 roku do niecałych 57% w 2030 roku, a produkcja z tego nośnika energii zmniejszyła się o 20%. Zasadniczo wzrosła rola odnawialnych źródeł energii (OZE) w produkcji energii elektrycznej – do około 19%. Blisko połowa (45%) tego typu energii jest wytwarzana przez energetykę wiatrową<sup>58</sup>. Zasadnicza część mocy turbin wiatrowych jest zlokalizowana na lądzie (ok. 90%)<sup>59</sup>, ale do wytwarzania tego typu energii jest wykorzystywana również przestrzeń morska. Największe farmy wiatrowe są zlokalizowane na północy kraju, co w znacznym stopniu przyczyniło się do rozwiązania problemu niedoinwestowania w zakresie infrastruktury energetycznej na tym terenie. Konflikty przestrzenne między potrzebą ochrony krajobrazu a potrzebami energetycznymi są minimalizowane przez system ustaleń planistycznych.

Funkcjonują dwie elektrownie jądrowe, a w budowie są dalsze. W elektrowniach tych wytwarzane jest ponad 10% energii elektrycznej. W miejsce zamkniętego Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych w Róźnie od roku 2020 eksploatowane jest nowe składowisko powierzchniowe odpadów promieniotwórczych. Rozwinęło się zaplecze szkoleniowe i naukowo-badawcze dla energetyki jądrowej. Prowadzone są badania nad wyborem lokalizacji dla głębokiego składowiska wysokoaktywnych odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego, będącego nierozdzielalnym elementem energetyki jądrowej.

Znacząca liczba odbiorców indywidualnych na terenach o małej gęstości zaludnienia i dużym stopniu rozproszenia zabudowy zorganizowała produkcję energii dla swoich potrzeb. Powyższe rozwiązanie problemu zaopatrzenia w energię stało się możliwe dzięki postępowi technicznemu w zakresie produkcji urządzeń dla małych producentów energii i znaczącemu obniżeniu kosztów ich zakupu oraz dzięki rozwojowi energetyki rozproszonej.

Rozwiązany został problem bezpieczeństwa zasilania w energię elektryczną Warszawy, miast Polski Północnej, Poznania i Wrocławia, głównie dzięki budowie nowych linii przesyłowych 400 kV (m.in. na linii Bełchatów – Poznań, Poznań – Słupsk, Ostrołęka – Gdańsk).

Polska ma rozbudowany system połączeń energetycznych wewnętrznych oraz z państwami sąsiednimi. Polski system energetyczny powiązany z systemami Niemiec (Neuenhagen – Vierraden – Krajnik) i Litwy (Elk – Olita/Alytus). Rozbudowano i wzmocniono krajową sieć przesyłową energii elektrycznej (400 kV) szczególnie w Polsce Północnej i Wschodniej. W północnej części Polski nastąpiła poprawa bezpieczeństwa zasilania energetycznego w wyniku zainstalowania dużych mocy w nowej elektrowni jądrowej i morskich elektrowniach wiatrowych oraz dzięki rozwojowi energetyki rozproszonej. Ponadto usprawniono linie przesyłowe między północną i południową częścią kraju. Trwa integracja ze skandynawskimi systemami energetycznymi.

---

<sup>57</sup> Na podstawie Polityki energetycznej.

<sup>58</sup> Wyliczenie na podstawie danych z tab. 9, s. 12 zał. 2 do Polityki energetycznej.

<sup>59</sup> Wyliczenie na podstawie danych tab. 1 zał. 2. do Polityki energetycznej.



Prowadzona polityka przywracania przestrzeni rzekom wszędzie tam, gdzie tylko jest to możliwe, ze względu na planowane i zagospodarowanie przestrzeni, konieczność ochrony dziedzictwa kulturowego i wysoki stopień urbanizacji, poprawiła bezpieczeństwo i poziom retencji. W dolinach rzek poza terenami zurbanizowanymi i obszarami zainwestowanymi wymagającymi wzmożonej ochrony i ograniczenia ryzyka powodziowego znacznie zwiększono przestrzeń potrzebną do swobodnego przepływu wód powodziowych.

Zaprojektowano i wdrożono systemy wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami naturalnymi. Opracowano i wdrożono plany zarządzania ryzykiem powodziowym, zabezpieczono tereny najbardziej narażone na niebezpieczeństwo powodzi i skutki bałtyckich sztormów, radykalnie ograniczono zabudowę terenów zalewowych. Został zróżnicowany poziom technicznej ochrony przeciwpowodziowej. O powstaniu kolejnych zbiorników przeciwpowodziowych oraz zastosowanych środków regulacji przepływów wód decyduje wyważenie racji między ochroną dobrostanu ekosystemów a potrzebami ochrony przeciwpowodziowej i przeciwdziałania klęskom suszy. W efekcie zabudowa hydrotechniczna rzek została znacznie ograniczona, a ich doliny są w miarę możliwości kształtowane tak, by zatrzymywały nadmiar wody, spowolniały jej spływ i umożliwiały rozlewania się wód. Rozsunięte wały przeciwpowodziowe powiększyły przepustowość koryt rzek i zwiększyły bezpieczeństwo, szczególnie w odcinkach dolin o przewadze funkcji ochronnych – jak dolina środkowej Wisły. Racjonalna rozbudowa infrastruktury technicznej, zgodna z programem wodno-środowiskowym i planami gospodarowania wodami w dorzeczu, a także z rzeczywistymi potrzebami zdefiniowanymi w zlewniach i działaniami nietechnicznymi, jest koordynowana przez planowanie zagospodarowania przestrzeni.

Przywracając zdolności retencionowania wody na poziomie ekosystemów i zwiększając akumulację węgla w glebach oraz rozbudowując retencję wód w małych zbiornikach położonych w bezpośrednim sąsiedztwie upraw – zmniejszono szybkość wypełniania się koryt rzek – zyskując znaczne zwiększenie odporności dużych obszarów kraju na zjawisko suszy oraz w perspektywie odporność na zmiany klimatyczne. Zwiększyła się także zdolność zatrzymywania i wykorzystywania wód opadowych w terenach zurbanizowanych, wpływając łagodząco na mikroklimat miast i podnosząc jakość przyrodniczych przestrzeni publicznych.

Strukturalne działania „Programu dla Odry 2006” skutecznie poprawiły bezpieczeństwo mieszkańców dorzecza Odry, powodując również odtworzenie jej żeglowności. Zmodernizowany Wrocławski Węzeł Wodny, wybudowane zbiorniki Racibórz Dolny i Kamieniec Żąbkowski, wyznaczone i utworzone liczne poldery skutecznie chronią miasta nadodrzańskie, minimalizując ryzyko powodziowe.

Ukończono zbiornik w Świnnej Porębie, wybudowano zbiornik Kąty Myscowa oraz w znacznym stopniu zrealizowano sieci mniejszych zbiorników w górnej części dorzecza Wisły. Przebudowano obwałowania rzek w całym dorzeczu, w tym także Krakowa, Będzina, Dąbrowy Górniczej, Mysłowic, Sosnowca, Katowic, Kielc, Bielska-Białej, Rzeszowa, Tarnowa, Sandomierza, Warszawy, Płocka, Tczewa i innych. Zrealizowano program zabezpieczenia Żuław, uzyskując znaczne podniesienie bezpieczeństwa terenów w delcie Wisły. Ujściowy odcinek Wisły wraz z Żuławami i jeziorem Drużno, a także rzeki Przymorza są dobrze chronione przed wodami sztormowymi. Zabezpieczone zostały także miasta wybrzeża środkowego i zachodniego. Działania służące realizacji założeń wizji w zakresie kierunków rozwoju i wykorzystania przestrzeni znacząco przyczyniły się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i pyłów oraz wzrostu bezpieczeństwa wobec zagrożeń naturalnych. Mimo braku jednoznacznych scenariuszy przebiegu zmian klimatycznych odnoszących się do Polski, przestrzeń została przygotowana do łagodzenia przewidywalnych skutków tych zmian. Podstawowym instrumentem koordynacji polityk sektorowych w ramach aktywnej polityki klimatycznej państwa jest zintegrowane planowanie przestrzennego zagospodarowania kraju, oparte na sprawnym monitoringu, wykorzystującym system informacji przestrzennej SIP (GIS).

### 3.2.5. W polskiej przestrzeni panuje ład dzięki uporządkowanemu systemowi prawnemu i efektywnym instytucjom publicznym

W 2030 roku przestrzeń Polski jest kształtowana w sposób uporządkowany. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju, stanowiąc integralny element polityki rozwoju, aktywnie wspomaga osiąganie celów rozwojowych oraz rozwiązywanie konfliktów i kolizji przestrzennych dzięki uwzględnieniu uwarunkowań i wymagań wynikających z cech poszczególnych elementów przestrzeni: systemu gospodarczego i społecznego, infrastruktury, struktury osadniczej, środowiska przyrodniczego i kulturowego. W warunkach zwiększającej się zmienności struktur przestrzennych oraz bezpośredniego powiązania polityki przestrzennej z planowaniem społeczno-gospodarczym wzrasta rola planowania przestrzennego jako jednego z instrumentów osiągania celów polityki rozwoju.

W 2030 roku dzięki dobrze funkcjonującemu systemowi zarządzania obejmującemu zarówno instrumenty planistyczne, jak i prawne, instytucjonalne oraz inwestycyjne, polityka przestrzenna może pełnić koordynacyjną rolę wobec innych polityk mających wpływ na struktury przestrzenne na każdym poziomie planowania.

#### *Planowanie przestrzenne zintegrowane z planowaniem społeczno-gospodarczym*

W Polsce w 2030 roku polityka przestrzenna jest programowana zasadniczo na czterech różnych poziomach zarządzania:

- krajowym,
- regionalnym,
- lokalnym,
- w obszarach funkcjonalnych wyróżnionych na podstawie specyficznych cech fizyczno-geograficznych lub przebiegu zjawisk rozwoju społeczno-gospodarczego – mogą występować na każdym z wyżej wymienionych poziomów zarządzania.

W systemie planowania regionalnego polityki rozwoju (społeczno-gospodarczego) co do zasady występują dwa podstawowe poziomy – krajowy i regionalny (strategie i programy dla innych obszarów mają charakter pomocniczy i są powiązane z tymi dwoma). W ramach systemu planowania przestrzennego poziom krajowy i regionalny mają znaczenie głównie dla identyfikacji i delimitacji pewnych zjawisk oraz określania sposobu interwencji publicznych w ich przebieg. Poziom lokalny i miejscowy oraz w dużej mierze funkcjonalny mają podstawowe znaczenie dla określania lokalizacji przestrzennej przebiegu interwencji publicznych oraz dla rozwiązywania konfliktów przestrzennych między jej różnymi użytkownikami.

W 2030 roku polski system zarządzania przestrzenią jest zgodny z zasadą subsydiarności, lecz ma charakter hierarchiczny, to znaczy niższe poziomy planowania uwzględniają zamierzenia ważne z punktu widzenia kraju i regionu. Jest on integralnym elementem systemu zarządzania rozwojem kraju, który dostarcza możliwości realizacji zamierzeń inwestycyjnych<sup>60</sup> (Rysunek 37.). Zastosowanie jednolitych przepisów i wytycznych oraz odpowiednie powiązanie dokumentów planistycznych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego szczebla krajowego, wojewódzkiego i gminnego, w tym dla obszarów funkcjonalnych, zapewnia koordynację zamierzeń zawartych we wszystkich dokumentach o charakterze strategicznym i operacyjnym dla danego obszaru (więcej na ten temat: Cel 6., Rozdział V.).

#### *Krajowe planowanie przestrzenne jako element systemu europejskiego*

W 2030 roku krajowy system planowania przestrzennego tworzy spójny system z planowaniem europejskim. Uwzględnia wizję rozwoju terytorialnego UE i wymiar przestrzenny polityk

<sup>60</sup> Przez system zarządzania rozwojem rozumie się zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych, w oparciu o zasadę partnerstwa (za: *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, Warszawa 2009).

zmierzających do osiągnięcia celów UE (obecnie np. Strategia Europa 2020) oraz strategię rozwoju europejskich makroregionów, takich jak bałtycki, dunajski, środkowoeuropejski czy wschodnioeuropejski. Podstawą planowania na obszarach przygranicznych w 2030 roku są działania w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej, ochrony zasobów wodnych, ochrony przeciwpowodziowej, ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Uwzględniając interesy obszarów po obu stronach granicy, prowadzą one do powstawania międzynarodowych strategii rozwoju powiązanych z planami rozwoju przestrzennego dla danego obszaru.

*System planowania krajowego pozwala reagować na pojawiające się nowe wyzwania*

Planowanie przestrzenne w Polsce w 2030 roku pozwala na podejmowanie odpowiednich działań wobec pojawiających się wyzwań wynikających z trendów, które wpływają na charakter struktur przestrzennych kraju. Planowanie przestrzenne w Polsce uwzględnia zmiany klimatyczne, uwarunkowania związane z wyczerpywaniem się zasobów energetycznych oraz pojawianiem się nowych technologii w tym zakresie; reaguje na zmiany wynikające m.in. z procesów depopulacyjnych i migracyjnych oraz rozrastania się miast. Planowanie przestrzenne uwzględnia także trendy ekonomiczne.

*System prawny zapewniający skuteczność i efektywność polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*

System prawny dotyczący planowania przestrzennego w roku 2030 jest czytelny, spójny i stabilny. Podstawą systemu jest ramowy akt prawny o charakterze przekrojowym, obejmujący zarówno przestrzeń lądową, jak i obszary morskie RP. Jego uzupełnieniem są akty wykonawcze, które formułują zasady dotyczące sposobów zagospodarowania przestrzeni. Stabilny system prawny stanowi podstawę działań krótko- i długoterminowych oraz tworzy ramy sprawnego funkcjonowania podmiotów publicznych i prywatnych w tej sferze.

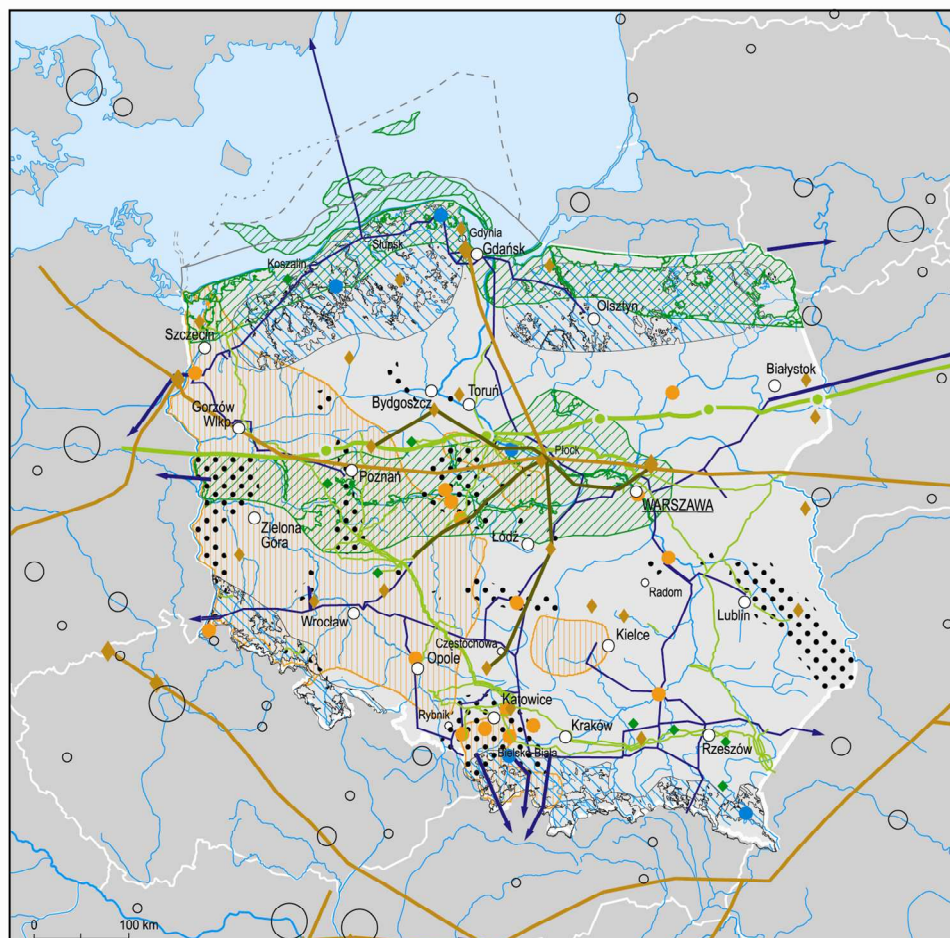
*Efektywny system instytucjonalny zapewniający realizację zadań polityki rozwoju w wymiarze terytorialnym*

Racjonalne zarządzanie przestrzenią zapewniają instytucje państwowe o wysokiej sprawności i jakości postępowania. System instytucjonalny zapewnia realizację wizji krajowych w hierarchicznym systemie planowania i zarządzania, który umożliwia uwzględnienie interesów jak najszerzego kręgu podmiotów uczestniczących w procesach rozwojowych na różnych poziomach planowania. System administracyjny zapewnia efektywną koordynację działań różnych podmiotów w przestrzeni – cele formułowane w ramach polityki przestrzennej na różnych poziomach planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego są realizowane przez całą administrację publiczną.

Udział obywateli i organizacji pozarządowych w procesie planowania rozwoju, w tym planowania przestrzennego, jest powszechną zasadą, wynikającą z potrzeby uwzględniania różnorodnych interesów na etapie tworzenia dokumentu przed skierowaniem go do realizacji. Współpraca na etapie tworzenia projektów wariantowych sprzyja ich wysokiej jakości oraz umożliwia odpowiednio wczesne rozwiązywanie sprzeczności przed formalnym akceptowaniem tych projektów. Zapewnia to skuteczną realizację ważnych celów zbiorowych i zwiększa społeczną kontrolę nad działaniami prowadzonymi przez władze publiczne. Zasada partnerstwa w układzie hierarchicznym i horyzontalnym oznaczająca udział zainteresowanych stron planowania w całym planowaniu pozwala mieszkańcom na lepszą identyfikację z miejscem, w którym żyją. Podstawą rozwiązywania ewentualnych kwestii spornych jest dialog, do którego zapraszani są profesjonalni mediatorzy.

Rysunek 15. System energetyczny i obszary rozwoju energetyki

2010



Rozbudowa systemu połączeń energetycznych wewnętrznych i zewnętrznych

Główne linie elektroenergetyczne

— 400 kV i więcej

— mosty elektroenergetyczne z krajami sąsiednimi

Główne elektrownie

● ciepłe

● na biomasę

● wodne

Zapewnienie alternatywnych

Infrastruktura gazowa

◆ podziemne magazyny gazu

■ terminal LNG

Gazociągi

— jamalski z tłoczniami

— o przekroju 500 mm i więcej

— nowe połączenia krajowe

— międzysystemowe

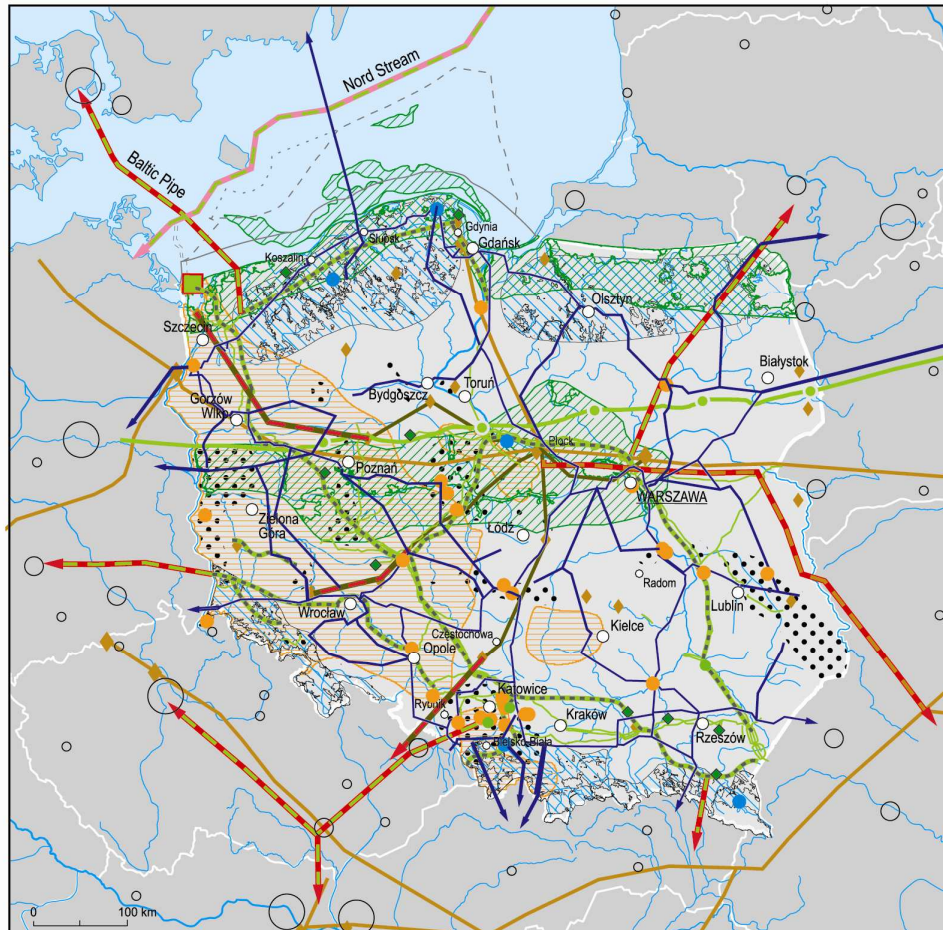
— omijające Polskę

O możliwości lokalizacji inwestycji decyduje analiza oddziaływania  
W związku z trwającymi pracami analitycznymi nad wyborem lokalizacji pierwszych

Źródło:

rozproszonej 2010 i 2030

2030



dróg dostaw

Infrastruktura naftowa

— rurociągi naftowe

— nowe rurociągi naftowe

— rurociągi produktowe

— nowe rurociągi produktowe

◆ główne rafinerie i bazy paliwowe

◆ Złóża węgla brunatnego i kamiennego mogące podlegać ochronie

Strefy rozwoju rozproszonej energetyki odnawialnej:

— wiatrowej

— wodnej

— geotermalnej



wylączenie obszarów Natura 2000

na środowisko, w tym na spójność i integralność sieci Natura 2000

elektrowni jądrowych na rysunku nie zostały przedstawione żadne lokalizacje tych elektrowni.

Opracowanie MRR.

*Polityka przestrzenna osiąga zamierzone cele dzięki działaniom inwestycyjnym prowadzonym w ramach różnych polityk publicznych*

Polityka przestrzenna stanowi w Polsce podstawę działań inwestycyjnych realizowanych na każdym poziomie zarządzania, tj. krajowym, regionalnym, lokalnym oraz w zidentyfikowanych obszarach funkcjonalnych. Realizacja zamierzeń inwestycyjnych odbywa się w ramach programów rozwojowych szczebla krajowego (za których realizację odpowiadają ministrowie właściwi), regionalnego (samorząd województwa). W szczególnych wypadkach odbywa się również za pomocą programów adresowanych do poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Wydatki na programy ujęte są w wieloletnim planie finansowym państwa (określonym w budżecie państwa) oraz w budżetach poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Realizacja największych strategicznych przedsięwzięć państwa i samorządu terytorialnego odbywa się w formule uzgodnień i umowy pomiędzy różnymi uczestnikami działań w zakresie rozwoju przestrzennego (kontrakt terytorialny)<sup>61</sup>.

Koordynacyjna rola polityki przestrzennej poprawia przede wszystkim efektywność działań inwestycyjnych poprzez ich koncentrację i minimalizowanie sytuacji konfliktowych. Przykładem integracji planowania w 2030 roku jest polityka rozwoju traktująca morze i ląd łącznie dla równoważenia konfliktów wynikających z różnych sposobów ich użytkowania. Integracja planowania na morzu i lądzie oznacza wprowadzanie systemowych rozwiązań przede wszystkim transportowych, z zakresu ochrony środowiska i zachowania tradycyjnego krajobrazu nadmorskiego, stanowiących czynniki niezbędne do rozwoju nie tylko obszarów przylegających bezpośrednio do linii brzegowej, ale także całego kraju.

*Koordinacja oparta na trwałym systemie monitoringu*

Krajowy system monitorowania procesów przestrzennych oraz oceny realizacji polityki przestrzennej i regionalnej stanowi podstawowe narzędzie zarządzania działaniami rozwojowymi oraz koordynowania tych działań. Pełni tę rolę dzięki powiązaniu z systemem monitorowania zjawisk społeczno-gospodarczych oraz efektów polityki rozwoju. Jest on zintegrowany z europejskim systemem monitorowania procesów przestrzennych<sup>62</sup>, co zapewnia traktowanie polskiej przestrzeni jako jednego z elementów struktur makroregionalnych i paneuropejskich.

System pozwala na ocenę działań wszystkich zaangażowanych podmiotów na różnych poziomach, od lokalnego, przez regionalny i krajowy, po europejski. Monitoring dostarcza wiedzę na temat efektów polityk sektorowych mających wpływ na przestrzeń, stanowi podstawę podejmowania działań. Umożliwia również koordynację przestrzennej działalności podmiotów uczestniczących w zagospodarowywaniu przestrzeni Polski, jest zatem platformą współpracy w zakresie wyznaczania celów i działań mających wpływ na przestrzeń. Monitoring prowadzony w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych dostarcza wiedzę i dane na temat kierunków ich rozwoju. System obsługują wyspecjalizowane jednostki organizacyjne administracji publicznej będące gwarantem najwyższej jakości prac i aktualności danych. O użyteczność systemu decydują także jego powszechność i dostępność.

---

<sup>61</sup> Wprowadzenie kontraktu terytorialnego (także na drodze prawnej) jako narzędzia koordynacji i efektywności działań publicznych w odniesieniu do określonego terytorium (niekoniecznie województwa) przewiduje KSRR 2020.

<sup>62</sup> Monitoring przestrzeni Polski prowadzony będzie w oparciu ustawę o infrastrukturze informacji przestrzennej z dnia 4 marca 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 76, poz. 489).



## IV. Zasady i cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

### 4.1. Zasady polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Programowanie i realizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju podlegają zbiorowi zasad wynikających z określonego paradygmatu rozwoju oraz przepisów zawartych w Konstytucji i w odpowiednich aktach prawnych – krajowych i międzynarodowych. Zasady polityki przestrzennej mają charakter stały i dotyczą wszelkich form działalności człowieka w odniesieniu do przestrzeni. Najważniejsza z nich jest:

**ustrojowa zasada zrównoważonego rozwoju**<sup>63</sup> – oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności oraz obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Z tej zasady zostały wyprowadzone wprost, przez odniesienie do kapitału ekonomicznego, środowiskowego i społecznego **następujące zasady planowania publicznego:**

**zasada racjonalności ekonomicznej** – oznacza, że w ramach polityki przestrzennej uwzględniana jest ocena korzyści społecznych, gospodarczych i przestrzennych w długim okresie;

**zasada preferencji regeneracji (odnowy) nad zajmowaniem nowych obszarów pod zabudowę** – oznacza intensyfikację procesów urbanizacyjnych na obszarach już zagospodarowanych, tak aby minimalizować ekspansję zabudowy na nowe tereny. W praktyce zasada ta przeciwdziała rozpraszaniu zadań inwestycyjnych, przyczynia się do efektywnego wykorzystania przestrzeni zurbanizowanej, chroniąc jednocześnie przestrzeń wewnątrz miast przed dewastowaniem (zasada odnosi się do recyklingu przestrzeni, użytkowania zasobu);

**zasada przezorności ekologicznej** – oznacza, że rozwiązywanie pojawiających się problemów powinno następować we właściwym czasie, tj. odpowiednie działania powinny być podejmowane już wtedy, gdy pojawia się uzasadnione przypuszczenie, że problem wymaga rozwiązania, a nie dopiero wtedy, gdy istnieje pełne tego naukowe potwierdzenie; pozwoli to uniknąć zaniechań wynikających z czasochłonnych badań, braku środków lub zachowawczego działania odpowiedzialnych osób lub instytucji;

**zasada kompensacji ekologicznej**<sup>64</sup> – polega na takim zarządzaniu przestrzenią, planowaniu i realizacji działań polityki rozwojowej, w tym przestrzennej, aby zachować równowagę przyrodniczą i wyrównywać szkody w środowisku wynikające z rozwoju przestrzennego, wzrostu poziomu urbanizacji i inwestycji niezbędnych ze względów społeczno-gospodarczych, a pozbawionych alternatywy neutralnej przyrodniczo;

<sup>63</sup> Zgodnie z art. 5 Konstytucji. W związku z tym zgodnie z treścią ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r., art. 47, ust. 1. pkt 1.: „Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania”.

<sup>64</sup> Ustawa – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) definiuje w art. 3 pkt 8 kompensację przyrodniczą jako „zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowania walorów krajobrazowych”; zasady stosowania: art. 75; gwarancje stosowania w obszarowej ochronie przyrody: ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.), pozostałe przypadki dotyczące inwestycji stanowią materię ustawy z dnia 8 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

**Funkcjonowanie zintegrowanego systemu rozwoju zapewniają natomiast :**

**zasada hierarchiczności celów zapewniająca koordynację działalności wszystkich podmiotów podejmujących decyzję z poszanowaniem subsydiarności organizacji władz samorządowych** – definiuje kluczowe elementy planowania przestrzennego, które powinny być formułowane na najwyższym poziomie planowania w celu ustalenia niezbędnych standardów i nadania pierwszeństwa realizacji inwestycji celu publicznego, dla ograniczania szkodliwych zjawisk przestrzennych, m.in. konfliktów przestrzennych;

**zasada dynamicznego strefowania i wyznaczania obszarów planistycznych** jako podstawa do planowania funkcjonalnego w celu wykorzystania lokalnych i regionalnych potencjałów oraz minimalizacji sytuacji konfliktowych (realizowana w KPZK 2030 przez obszary funkcjonalne);

**zasada partycypacji społecznej (szerokiej i aktywnej)** stanowiącej gwarant praworządności i transparentności gospodarowania przestrzenią i procedur planistycznych. Aktywność społeczna jest niezbędna przy formułowaniu w pierwszej kolejności lokalnych strategii, polityk i prawa miejscowego. Efektywność realizowania polityki przestrzennej wymaga wzmacniania jakości kapitału ludzkiego i budowy społeczeństwa obywatelskiego, jak również przyjęcia zasady większej partycypacji społecznej, oznaczającej współudział i współodpowiedzialność podmiotów realizujących politykę rozwoju.

Poza wyżej wymienionymi istotne znaczenie mają zasady odnoszące się do wdrażania polityk publicznych, takie jak: koncentracja geograficzna i tematyczna, partnerstwo i współpraca, warunkowość, gospodarka oparta na wiedzy, zintegrowane podejście terytorialne i koordynacja z innymi politykami, subsydiarność i wieloszczeblowość<sup>65</sup>.

#### **4.2. Cel strategiczny**

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju realizuje cele rozwoju kraju w odniesieniu do całości przestrzeni polskiej. Cel strategiczny odnoszący się do przestrzeni musi więc wspomagać wzrost konkurencyjności Polski, zapewniać sprawność funkcjonowania państwa i jednocześnie promować spójność w jej trzech podstawowych wymiarach.

W związku z powyższym cel strategiczny polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest następujący:

**Efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej terytorialnie zróżnicowanych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia ogólnych celów rozwojowych – konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia, sprawności funkcjonowania państwa oraz spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym w długim okresie.**

Osiągnięcie tego celu musi się odbywać z zachowaniem spójności przyrodniczo-kulturowej służącej realizacji konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju.

Tak sformułowany cel – przy doborze odpowiednich celów cząstkowych oraz instrumentów wdrożeniowych – realizowany jest przez wszystkie podmioty publiczne wykonujące zadania rozwojowe w zakresie swoich kompetencji na różnych poziomach zarządzania, w różnych obszarach tematycznych i w odniesieniu do różnych terytoriów. Cel strategiczny ma charakter ponadczasowy – wraz z określonymi powyżej zasadami polityki przestrzennej jest podstawą do formułowania celów i wytyczania ścieżki ich osiągnięcia w dokumentach rządowych i innych przygotowywanych przez władze publiczne, mających określony horyzont czasowy, w tym KPZK do roku 2030.

<sup>65</sup> Więcej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010



#### 4.3. Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w horyzoncie roku 2030

Drogą do zapewnienia realizacji celu strategicznego polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest koncentracja działań podmiotów publicznych w wybranych obszarach tematycznych i na wydzielonych terytoriach. Wybór celów i obszarów interwencji wynika z diagnozy sytuacji, w tym najważniejszych uwarunkowań rozwojowych oraz trendów rozwojowych kraju na tle międzynarodowym, przede wszystkim w skali Unii Europejskiej. Cele wraz z odpowiednimi instrumentami powinny zapewnić realizację wizji przestrzennego zagospodarowania Polski 2030 przedstawionej w Rozdziale III. Rozwój będzie wymagał wzmocnienia i wykorzystania potencjału wewnętrznego regionów, zwłaszcza bazującego na unikatowych zasobach kulturowych i przyrodniczych oraz kapitale ludzkim. Specjalizacja regionów będzie sprzyjać koncentracji wysiłku na realizacji ambicji strategii Europa 2020.

Sześć przedstawionych poniżej celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju nie może być traktowanych rozłącznie. Odnosząc się do elementów struktury przestrzennej kraju, są ze sobą ściśle powiązane i dopełniają się wzajemnie:

- (1) Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności.
- (2) Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów.
- (3) Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej.
- (4) Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski.
- (5) Zwiększenie odporności struktury przestrzennej na zagrożenia naturalne i utratę bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa.
- (6) Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

Ocenie postępów realizacji tak sformułowanych celów umożliwiających urzeczywistnienie wizji przestrzennego zagospodarowania kraju w roku 2030 (opisaną w Rozdziale III.) służą podstawowe mierniki skuteczności i efektywności określone w Tabeli 1.

Wskaźniki, realizacji KPZK określone w Tabeli 1. jak i mapy diagnostyczne są podstawą do prowadzenia systematycznego monitoringu efektów działań rozwojowych podejmowanych w ramach różnych polityk publicznych w odniesieniu do przestrzeni na wszystkich poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym, lokalnym i funkcjonalnym. Raporty – jako podstawa do aktualizacji KPZK będą przygotowywane przez Ministra Rozwoju Regionalnego co pięć lat. Będą one podstawą do ewentualnej modyfikacji KPZK 2030. Niezależnie od tego decyzja o aktualizacji części bądź całości dokumentu może być podjęta przez Radę Ministrów.

Tabela 1. Mierniki osiągania celów KPZK 2030 wraz z opisem dotyczącym zakresu i sposobu monitorowania

	Przedmiot badania	Sposób i poziom monitorowania oraz źródło danych
PODWYŻSZENIE KONKURENCYJNOŚCI PRZESTRZENI	Powiązania funkcjonalne i ich kierunki w ramach policentrycznej sieci metropolii między (liczba i rodzaj powiązań):  a) największymi polskimi miastami, b) pozostałymi ośrodkami miejskimi.	Program badawczy (badanie powiązań funkcjonalnych prowadzone przez IGiPZ PAN, badanie UMP, system analiz samorządowych).  Badanie PO KL.
	Stopień integracji funkcji w ramach układów wielobiegunowych i wielowierzchołkowych – wskaźnik integracji funkcji / powiązań funkcjonalnych w ramach układu.	
	Funkcje metropolitalne największych miast. Porównanie z cechami metropolii europejskich.  Stopień i jakość powiązań największych miast z ośrodkami europejskimi – wskaźnik metropolitalności.	Program badawczy (badanie powiązań funkcjonalnych prowadzone przez IGiPZ PAN, badania UMP oraz nowa analiza w celu określenia funkcji metropolitalnych).  Badania ESPON.
POPRAWA SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ	Powiązania funkcjonalne pomiędzy głównym ośrodkiem a obszarem otaczającym (dochód na mieszkańca, dostęp do usług, możliwość dojazdu, procent ludności dojeżdżającej do pracy).	Program badawczy  Dane GUS – zbiór danych wzbogacony po spisie powszechnym.
	Spójność w specyficznych obszarach problemowych – powierzchnia:  a) obszarów o najniższym dostępie do usług, b) terenów rewitalizowanych, c) miast i innych terenów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, d) obszarów o najniższym stopniu rozwoju, e) obszarów przygranicznych, f) obszarów o najniższej dostępności czasowej.	Badanie w ramach planu działań KSRR.
	Stopień integracji z ośrodkami europejskimi, powiązania badawcze, biznesowe, edukacyjne.	
ZWIEKSZENIE DOSTĘPNOŚCI TRANSPORTOWEJ	Wskaźnik wzajemnej dziennej dostępności największych polskich miast.  Wzajemna dzienna dostępność do głównych ośrodków miejskich.  Dostępność wewnętrzną obszarów.  Wyjścia „zewnętrzne” (zagraniczne) największych polskich miast.	Program badawczy IGiPZ PAN, badanie w ramach planu działań KSRR.

UTRZYMANIE WYSOKIEJ JAKOŚCI ŚRODOWISKA	<p>Wzrost procentowy powierzchni obszarów chronionych w ramach dwóch ustaw: o ochronie przyrody oraz ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.</p> <p>Spójność i fragmentacja ekosystemów badana na poziomie PN, PK ON 2000, użytkowanie przejeżdżających w ciągach korytarzy ekologicznych.</p> <p>Procent jednolitych części wód (JCW) nieosiągających dobrego stanu wód (RDW).</p> <p>Liczba stref z przekroczeniami stężenia pyłu zawieszonego PM 2,5.</p> <p>Stosunek masy składowanych odpadów komunalnych do masy zebranych odpadów komunalnych”, wyrażony w procentach.</p> <p>Wskaźnik HNV.</p> <p>Wskaźniki realizacji KPZL.</p>	<p>Dane GUS.</p> <p>Dane Narodowego Instytutu Dziedzictwa.</p> <p><i>Farmland Bird Index.</i></p> <p>Państwowy Monitoring Ptaków (ptaki pospolite lęgowe, ptaki obszarów mokradlowych).</p> <p>Badania analityczne MŚ oraz GDOŚ.</p> <p>Badania GDDKiA.</p> <p>Państwowy Monitoring Środowiska (GIOS).</p> <p>Wskaźnik realizacji WPR.</p>
ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA	<p>Stopień dywersyfikacji dostaw energii (wskaźnik Herfindahl-Hirschman).</p> <p>Równomierność rozmieszczenia źródeł energii, w tym OZE.</p> <p>Usytuowanie i wielkość obszarów z trudnościami w dostawach energii.</p> <p>Wyznaczenie i określenie polityki zabezpieczenia zasobów.</p>	<p>Monitoring prowadzony przez PSE.</p> <p>Dane Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Gospodarki, KZGW, partnerzy społeczni.</p>
	<p>Zasięg szkód i wartość strat powodziowych.</p> <p>Liczba osób mieszkających na terenach zagrożonych powodzią.</p> <p>Przyrost retencji naturalnej i zbiornikowej.</p>	<p>Programy badawcze do opracowania.</p> <p>Dane GUS</p>
ZAPEWNIENIE ŁADU PRZESTRZENNEGO	<p><i>Brown fields</i> – udział terenów powtórnie zagospodarowywanych w stosunku do powierzchni funkcjonalnych obszarów miejskich.</p> <p>Udział terenów otwartych i zielonych w ogólnej powierzchni funkcjonalnych obszarów miejskich.</p>	<p>Dane GUS, <i>Corine Land Cover</i>, Państwowy Monitoring Środowiska.</p>
	<p>Stopień uspołniania planów i strategii na poziomie krajowym/regionalnym/funkcjonalnym.</p>	<p>Metodologia analizy krzyżowej – MRR.</p>
	<p>Odsetek zatrudnionych w biurach planowania przynależących do samorządu zawodowego urbanistów.</p>	<p>Ciągła analiza MRR.</p>
	<p>Pokrycie planistyczne (miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego) obszarów rozwojowych w gminach.</p>	

## V. Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

**Cel 1. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich<sup>66</sup>** Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności.

### *(1) Opis problemu*

Polski system osadniczy wyróżnia na tle innych krajów europejskich policentryczna struktura oraz stosunkowo równomierne rozmieszczenie największych i najważniejszych w strukturze przestrzennej kraju ośrodków miejskich. Najwięcej osób (powyżej 2 mln) mieszka na terenie aglomeracji warszawskiej i Aglomeracji Górnośląskiej (Katowice wraz z przylegającymi ośrodkami miejskimi). Około 1 mln mieszkańców mają obszary funkcjonalne Krakowa, Łodzi i Trójmiasta. Inne najważniejsze w 2010 roku miasta (wraz z obszarami funkcjonalnymi) są mniejsze. Należą do nich: Wrocław, Poznań, Bydgoszcz z Toruniem, Szczecin oraz Lublin. Wszystkie te miasta w 2010 roku zgodnie z przyjętą metodologią (Rozdział VI.) mają swoje obszary metropolitalne<sup>67</sup>.

Wymienione największe miasta wraz ze swoimi obszarami funkcjonalnymi są miejscem koncentracji funkcji gospodarczych, politycznych, administracyjnych, społecznych i kulturalnych. Są też one obszarami najbardziej intensywnej działalności gospodarczej (Rysunek 16.)<sup>68</sup>. Ze względu na swą atrakcyjność jako miejsca pracy i koncentracji różnych usług wyższego rzędu są także ośrodkami dojazdów do pracy oraz migracji o charakterze czasowym lub stałym (w dużej mierze nierejestrowanych) z obszarów mniej rozwiniętych, a także z zagranicy. Najwięcej powiązań funkcjonalnych (w zakresie m.in. dojazdów do pracy, kontaktów biznesowych, edukacji, kultury) istnieje obecnie pomiędzy Warszawą a pozostałymi głównymi polskimi miastami, między którymi analogiczne wzajemne relacje są zdecydowanie słabsze (Mapa diagnostyczna 3., Rozdział VIII.).

Obecnie do ośrodków o mniejszej skali oddziaływania należą zarówno miasta wojewódzkie: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra, jak i miasta budujące silne relacje w układach wielowierzchołkowych z największymi miastami: Katowicami i Krakowem: Bielsko-Biala, Częstochowa, Rybnik; silne ośrodki w granicach oddziaływania stolicy: Płock, Radom, a także dopiero budujące swój potencjał krajowy: Elbląg, Koszalin i Słupsk, dla wzmocnienia Pomorza Środkowego i Wschodniego oraz inne.

Ta druga grupa ośrodków w 2010 roku ma status miast regionalnych. Słabsze ośrodki wojewódzkie oraz miasta o statusie ośrodków regionalnych pełnią szereg funkcji metropolitalnych, jednak w wielu aspektach pozostają nadal powiązane z ośrodkami metropolitalnymi i są im podległe funkcjonalnie (np. w zakresie gospodarczym, szkolnictwa wyższego, nauki, kultury). Z jednej strony powoduje to niepełne wykorzystanie potencjału podstawowej sieci miejskiej dla rozwoju kraju i poszczególnych regionów, z drugiej osłabia spójność terytorialną kraju. W szczególności dotyczy to obszarów, w których brakuje silnego ośrodka miejskiego mogącego wesprzeć procesy rozwoju regionalnego i dać bodźce

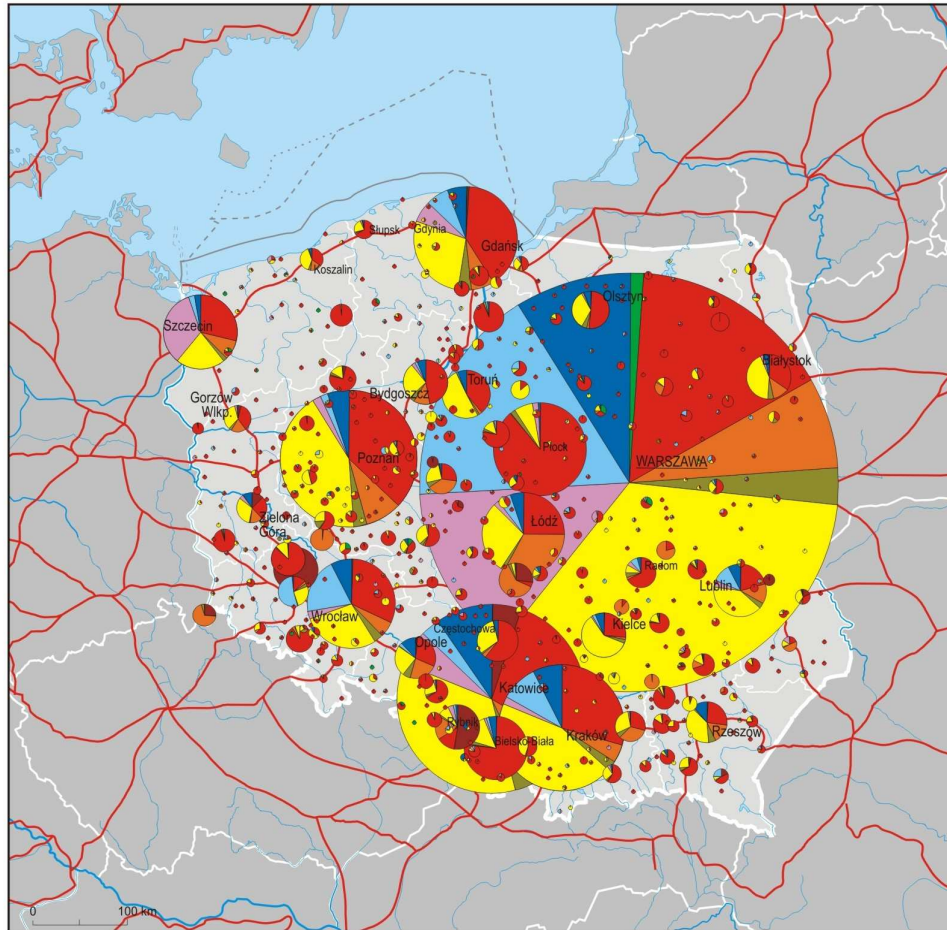
<sup>66</sup> Główne ośrodki miejskie to ośrodki metropolitalne i wszystkie ośrodki wojewódzkie, w tym pary miast pełniące funkcje wojewódzkie (Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra oraz Bydgoszcz i Toruń) oraz następujące ośrodki miejskie: Bielsko-Biala, Częstochowa, Koszalin, Radom, Rybnik, Słupsk i Płock.

<sup>67</sup> Istnieje kilka metodologii wyznaczania metropolii poziomu (NUTS 3, 4, 5) i dokumentu planistycznego (KPZK, pzpw). Według Unii Metropolii Polskich metropolia to kompleks osiedleńczy miast(a) wiedzy – region, w którym żyje ponad 500 tys. mieszkańców, ośrodki krajowe – ponad 200 tys. Unia Metropolii Polskich wskazuje 12 obszarów metropolitalnych: warszawski (jedyna polska metropolia o znaczeniu europejskim), rozwijające się metropolie krajowe: gdańską, krakowską, poznańską i wrocławską, obszary problemowe wymagające remetropolitalizacji: katowicki, łódzki, szczeciński, kształtującą się metropolię bydgosko-toruńską oraz budowane metropolie: białostocką, rzeszowską i lubelską. Delimitacje obszarów metropolitalnych podają też: Zaktualizowana Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (prof. G. Gorzelak), analizy ESPON, poszczególnie województwa.

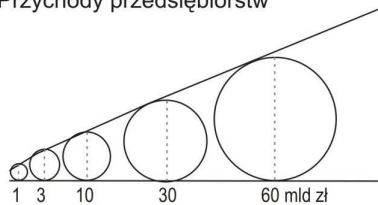
<sup>68</sup> Do obszarów o najbardziej intensywnej działalności gospodarczej mierzonej PKB na mieszkańca należą również, poza wymienionymi, obszary intensywnej wytwórczości i produkcji surowców i Zagłębie Lubiąskie (wzrost wydobycia miedzi).

rozwojowe obszarom je otaczającym. Taka sytuacja występuje zarówno w Polsce Wschodniej, jak i na znacznych obszarach Polski Zachodniej i Pomorza Środkowego (z wyłączeniem obszaru najbliższego oddziaływania Szczecina, Trójmiasta, Poznania i Wrocławia).

Rysunek 16. Struktura przestrzenna przychodów największych 10 tys. spółek w Polsce pod względem rodzajów działalności i własności



Przychody przedsiębiorstw



Sektor rolniczy

rolnictwo, łowiectwo, rybactwo, rybołówstwo

Sektor przemysłowy

górnictwo  
przetwórstwo przemysłowe i budownictwo  
elektroenergetyka, zaopatrywanie w gaz i wodę  
budownictwo

Sektor usługowy

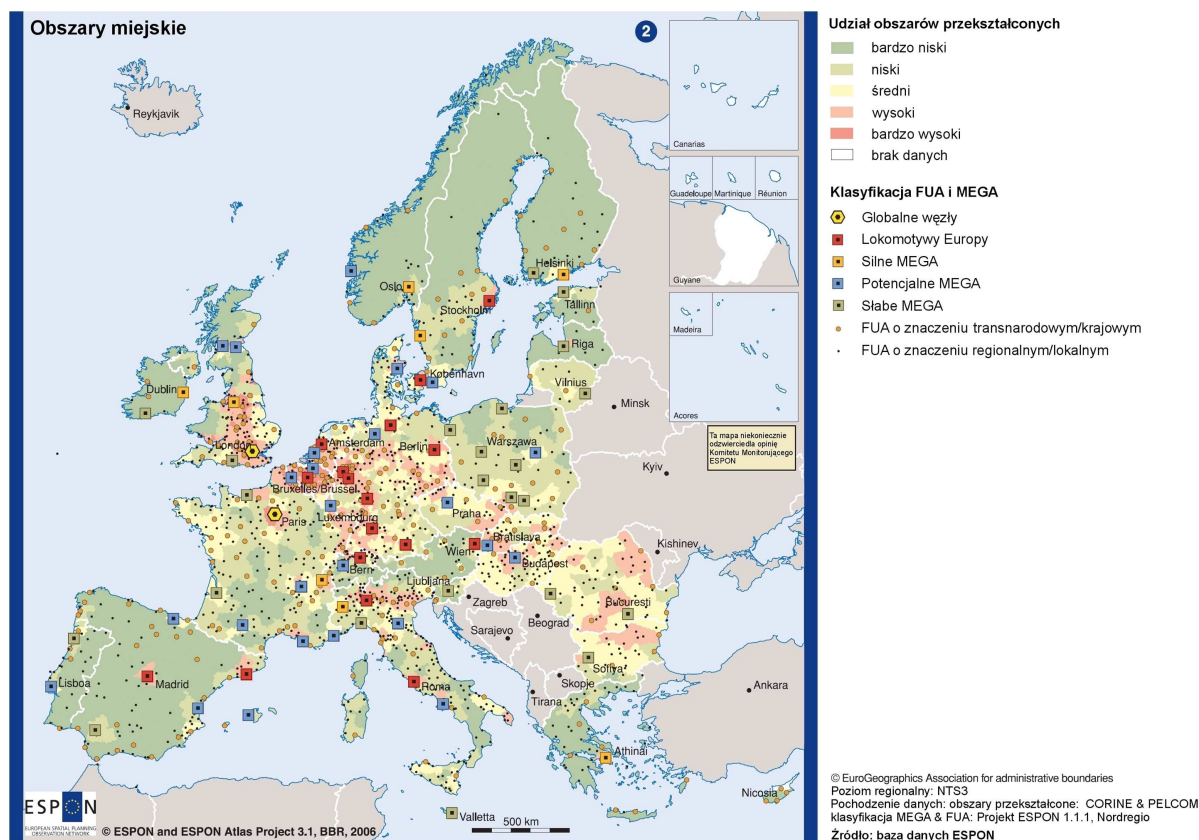
handel  
transport i łączność  
pośrednictwo finansowe  
inne usługi wyższego rzędu

Źródło: P. Śleszyński, *Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski*, *Prace Geograficzne*, 213, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007.

Największe ośrodki miejskie, w szczególności te koncentrujące najwięcej funkcji metropolitalnych, skupiają działalność i pełnią funkcje, które wpływają na poziom oraz tempo rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego całego kraju, a także poszczególnych regionów. Posiadanie międzynarodowej rangi przez takie ośrodki jest istotnym miernikiem ogólnej

pozycji kraju w skali kontynentu i w skali globalnej. Pod tym względem polskie miasta w znacznej mierze ustępują miastom innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza zachodniej i północnej Europy. W porównaniu z nimi największe ośrodki miejskie Polski cechuje niedostatek rozwoju funkcji metropolitalnych, zwłaszcza w zakresie funkcji kontrolnych, w sferze zarządzania gospodarczego, funkcji transportowych, badawczo-rozwojowych, w pewnym stopniu także funkcji symbolicznych. Ich cechą charakterystyczną jest niski poziom innowacyjności oraz niewielki udział gospodarki opartej na wiedzy, w tym zwłaszcza przemysłu zaawansowanych technologii. Pod względem funkcjonalnym wyraźnie na tle polskich miast wyróżnia się tylko Warszawa, zakwalifikowana w opracowaniach ESPON jako potencjalna metropolia europejska – MEGA 2 (Rysunek 17).<sup>69</sup>

Rysunek 17. Klasyfikacja ośrodków miejskich w Unii Europejskiej wg klasyfikacji ESPON



Jedną z możliwości rozwoju dużych ośrodków miejskich jest ich funkcjonowanie w układach sieciowych, ułatwiające wzrost, wymianę wiedzy i kreatywność. Taką misję od 1990 roku pełni Unia Metropolii Polskich zrzeszająca 12 głównych miast kraju: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawę i Wrocław. Zainspirowała ona m.in. budowę szybkich połączeń kolejowych między Łodzią i Warszawą oraz Bydgoszczą i Toruniem, postuluje takie połączenie między Katowicami i Krakowem. Miasta UMP działają w stowarzyszeniu Eurocities, które zrzesza 140 europejskich miast

<sup>69</sup> W ramach programu ESPON na terytorium 29 państw Europy zidentyfikowano funkcjonalne obszary miejskie – FUA (*Functional Urban Area*). FUA składa się z rdzenia ośrodka miejskiego oraz z sąsiadującej z nim strefy zewnętrznej, która jest gospodarczo zintegrowana z rdzeniem. Zidentyfikowano 1595 FUA liczących powyżej 20 tys. mieszkańców. Na podstawie analiz FUA podzielono na trzy grupy: 1) MEGA (*Metropolitan European Growth Areas*, Europejskie Metropolitalne Obszary Wzrostu), 2) FUA o znaczeniu transnarodowym/krajowym oraz 3) FUA o znaczeniu regionalnym/lokalnym. MEGA zostały dalej podzielone na następujące kategorie: węzły globalne (Londyn i Paryż), lokomotywy Europy (17 ośrodków m.in. Berlin, Sztokholm, Barcelona, Wiedeń, Rzym) oraz trzy kategorie MEGA: MEGA 1 (silne MEGA), MEGA 2 (potencjalne MEGA), MEGA 3 (słabo wykształcone metropolie – w Polsce są to: Gdańsk, Szczecin, Poznań, Wrocław, Łódź, Katowice i Kraków). FUA o znaczeniu transnarodowym/krajowym to: Białystok, Bielsko-Biala, Bydgoszcz, Częstochowa, Kielce, Lublin, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Toruń i Zielona Góra.

liczących powyżej 250 tys. mieszkańców. Inne duże ośrodki miejskie w Polsce są ze sobą słabiej powiązane.

Powiązania funkcjonalne polskich miast, które docelowo mają tworzyć policentryczną sieć metropolii opisaną w Wizji (Rozdział III), można dziś określić jako niewystarczające. Brakuje współpracy ośrodków miejskich w ramach sieci osadniczej. Dominującą obecnie tendencją jest konkurencja, a nie budowanie kooperacji czy aliansów strategicznych systemów miejskich. Silniejsze związki funkcjonalne występują pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi, słabiej natomiast powiązane są z nimi i ze sobą ośrodki regionalne, w tym pozostałe miasta wojewódzkie.

Także zewnętrzne powiązania funkcjonalne miast są rozwinięte niewystarczająco i nierównomiernie. O ile poprzez lokalizowanie inwestycji zagranicznych na obszarach funkcjonalnych największych miast następuje stały rozwój komplementarności funkcji gospodarczych i przechodzenie na wyższy poziom współpracy pomiędzy tymi miastami a miastami położonymi na obszarze europejskiego Pentagonu i częściowo na obszarze Europy Środkowej, o tyle nie towarzyszy temu równie silna integracja w zakresie innych funkcji. W takich obszarach jak kultura, nauka czy edukacja na poziomie wyższym zaledwie kilka polskich ośrodków ma potencjał do prowadzenia stałej współpracy i dzięki temu do podwyższania swojej pozycji konkurencyjnej dzięki transferowi idei, wiedzy i *know-how*. Pomimo usunięcia barier politycznych i ekonomicznych w dużej mierze niewykorzystane pozostają możliwości rozwoju powiązań funkcjonalnych między głównymi miastami na obszarze państw Morza Bałtyckiego<sup>70</sup> oraz między takimi parami ośrodków, jak na przykład Szczecin i Berlin. Pożądana z powodów ekonomicznych współpraca z ośrodkami miejskimi położonymi na Ukrainie, w Rosji i na Białorusi jest nadal utrudniona ze względu na bariery polityczne i administracyjne. Sytuacja ta osłabia szanse rozwojowe ośrodków miejskich położonych przy granicy wschodniej: Białegostoku, Lublina, Olsztyna i Rzeszowa, mających słabe powiązania z miastami Europy Zachodniej.

Rozwój powiązań funkcjonalnych w dużym stopniu utrudnia niedostatecznie rozwinięta infrastruktura transportowa, zarówno drogowa, jak i kolejowa. Czas przejazdu między głównymi ośrodkami miejskimi znacznie odbiega od standardów europejskich, utrudniając wykształcenie wspólnego rynku inwestycyjnego, przepływ *know-how* i idei, hamując przy tym rozwój funkcji metropolitalnych. Można założyć, że gdyby istniały skuteczniejsze powiązania sieć tych ośrodków byłaby konkurencyjna w stosunku do metropolii europejskich.

Problemem polskiego systemu osadniczego jest ponadto nieskoordynowany rozwój obszarów funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich. W strefach podmiejskich tych ośrodków nasila się zjawisko żywiołowej urbanizacji i rosnącego chaosu przestrzennego. Skutkuje to degradacją krajobrazu i rosnącymi kosztami ekonomicznymi i społecznymi ponoszonymi przez poszczególne obszary funkcjonalne. Niekontrolowana suburbanizacja może doprowadzić do degradacji środowiska przyrodniczego, utraty atrakcyjności miejsc rekreacyjnych oraz inwestycyjnych, czego skutkiem będzie pogorszenie wizerunku i atrakcyjności inwestycyjnej tych obszarów. Ponadto niekontrolowana zabudowa obszarów zalewowych może doprowadzić do zwiększenia w najbliższych latach ryzyka powodziowego dotyczącego ludności, gospodarki, dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

Obecnie suburbanizacja przejawia się odpływem ludności miejskiej z dzielnic centralnych oraz wielkich osiedli do stref zewnętrznych głównych ośrodków miejskich, przyczyniając się do zmiany charakteru funkcjonalnego obszarów wiejskich w otoczeniu dużych miast, w odległości około 20-30 km od ich granic administracyjnych. Dynamicznie postępujący proces rurbanizacji (semiurbanizacji) polega na osiedlaniu się znacznej części ludności zatrudnionej w miastach i metropoliach w poszukiwaniu atrakcyjnego środowiska życia. Rośnie zatem liczba osób

<sup>70</sup> Porównaj: *VASAB Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region*, październik 2009 r.



zatrudnionych poza rolnictwem, utrwała się miejski styl bycia, jednocześnie postępuje zanik funkcji rolniczych i upodobnienie do krajobrazu miejskiego w wyniku utraty charakterystycznych cech tych obszarów. Na obszarach podmiejskich osiedlają się przede wszystkim ludzie zamożni, często dobrze wykształceni. Ze względu na słaby i powolny rozwój infrastruktury społecznej i usług, a także brak miejsc pracy na tych obszarach, nowi mieszkańcy przedmieść zmuszeni są pracować i zaspokajać część swoich potrzeb w centrach głównych ośrodków miejskich. Powoduje to konieczność wielokrotnego przemieszczania się mieszkańców między miejscem zamieszkania a ośrodkiem centralnym lub strefą podmiejską położoną po przeciwnej stronie obszaru funkcjonalnego. Ze względu na brak dostatecznie rozwiniętego transportu publicznego mieszkańcy strefy podmiejskiej uzależnieni są od transportu indywidualnego, co przyczynia się do niewydolności układów transportowych i powstania kongestii, a także obniżenia sprawności całego układu danego ośrodka miejskiego.

## ***(2) Kierunki działań***

Realizacja jednego z podstawowych celów rozwojowych Polski w perspektywie dwudziestu lat – podnoszenie konkurencyjności gospodarki – w wymiarze przestrzennym oznacza dążenie do efektywnego wykorzystania przestrzennego zagospodarowania kraju. Podstawową rolę w procesie wzrostu konkurencyjności gospodarki w układzie przestrzennym musi odegrać wykorzystanie potencjału głównych ośrodków miejskich jako miejsca koncentracji procesów gospodarczych, zmian społecznych i kulturowych. Polityka przestrzenna będzie wspierać podwyższanie ich konkurencyjności względem innych miast europejskich przy jednoczesnym zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego.

Ze względu na zidentyfikowane problemy i szanse rozwojowe działania polityki przestrzennej dla wspomagania konkurencyjności głównych miast Polski obejmą (Rysunek 18.):

- 1.1. Wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich;
- 1.2. Intensyfikację powiązań funkcjonalnych pomiędzy głównymi węzłami sieci osadniczej w układzie krajowym i międzynarodowym;
- 1.3. Integrację obszarów funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich.

Aby umożliwić powstanie policentrycznej sieci metropolii, a tym samym zwiększyć międzynarodową konkurencyjność miast Polski i ich obszarów funkcjonalnych, niezbędne są także działania dotyczące transportu i telekomunikacji opisane osobno w Celu 3. (Rozdział V.).

Uszczegółowienie działań dotyczących rozwoju miast zostanie zawarte w dokumencie rządowym Założenia krajowej polityki miejskiej<sup>71</sup>. Ponieważ rozwój obszarów miejskich jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, zostanie wypracowany model zarządzania i współpracy wszystkich szczebli administracji zajmujących się rozwojem miast. Krajowa polityka miejska będzie zintegrowana z dokumentami strategicznymi na poziomie zarówno rządowym, jak i regionalnym, metropolitalnym oraz lokalnym.

Rozwój funkcji metropolitalnych, zwiększenie liczby i jakości powiązań funkcjonalnych, integracja obszarów funkcjonalnych miast oraz polepszenie wzajemnej dostępności głównych węzłów rozwoju gospodarczego nie tylko umożliwi rozwój tych ośrodków, ale także przyczyni się do poprawy warunków życia i gospodarowania na obszarach znajdujących się w pobliżu największych miast kształtującej się sieci metropolii.

<sup>71</sup> Zgodnie z dokumentem Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, przyjętym przez Radę Ministrów w czerwcu 2009 r. MRR zobowiązane jest przygotować wraz z MI Założenia krajowej polityki miejskiej, dotyczące m.in. rewitalizacji miast, przeciwdziałania niekontrolowanej suburbanizacji, wzmacniania funkcji metropolitalnych ośrodków miejskich. W ten sposób uznana została konieczność określenia miejsca i roli polityki miejskiej w ramach polityki rozwoju i w jej podstawowych dokumentach strategicznych. Docelową Politykę miejską sporządza minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, zgodnie z art. 9a pkt 8 ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

### **Ad 1.1. Wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych największych polskich miast**

Polityka rozwoju, w tym polityka przestrzenna, będzie wspierać rozwój funkcji metropolitalnych, przede wszystkim wszystkich ośrodków wojewódzkich. Działania wspierające rozwój funkcji metropolitalnych będą dostosowane do sytuacji wyjściowej danego ośrodka miejskiego.

Obecnie najlepiej wykształcone funkcje metropolitalne ma dziesięć ośrodków, wśród których wyróżnia się Warszawa. W ośrodkach tych, wyodrębnionych jako miasta wojewódzkie (patrz: Rozdział VI.), w pierwszej kolejności w ramach polityki przestrzennej podwyższana będzie jakość usług publicznych wyższego rzędu oraz lokalizowane będą funkcje naukowe, gospodarcze (zwłaszcza w zakresie gospodarki opartej na wiedzy) i symboliczne o znaczeniu krajowym i międzynarodowym. Szczególna rola Warszawy wymaga skoncentrowania działań polityki przestrzennej na wspieraniu głównie rozwoju funkcji o znaczeniu międzynarodowym w tych obszarach, w których Polska może odegrać istotną rolę w UE i w całej Europie (np. lokalizacja instytucji unijnych, koncentracja funkcji finansowych oddziałujących na obszar całej Europy Środkowej). Lokalizacja zarówno instytucji, jak i inwestycji będzie wpływała na rozwój całej Polski. Warszawa po roku 2020 powinna osiągnąć rangę najważniejszego miasta Europy Środkowo-Wschodniej – wielkiego, konkurencyjnego, dostępnego ośrodka miejskiego, bazującego na dobrze wykształconym i wyspecjalizowanym kapitale ludzkim<sup>72</sup>.

Działania wspierające rozwój funkcji metropolitalnych innych miast wojewódzkich obejmą przede wszystkim wzmacnianie i dywersyfikację ich funkcji gospodarczych poprzez tworzenie warunków dla lokalizowania na ich terenie inwestycji w sektorach o wysokiej wartości dodanej. Wzmacniany będzie również ich potencjał badawczo-naukowy, dostosowywane będą struktury przestrzenne i funkcjonalne do potrzeb rozwojowych gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności. Wspierane będą działania ułatwiające współpracę biznesu i nauki. Wspierane będzie ponadto lokowanie w tych ośrodkach wybranych funkcji zarządzających sektora publicznego o zasięgu krajowym i regionalnym oraz podwyższanie jakości funkcjonowania instytucji już istniejących. Wzmacniane i eksponowane będą również funkcje symboliczne ośrodków miejskich, w tym kulturowe – wspierana będzie renowacja i modernizacja istniejącej infrastruktury kultury (teatry, filharmonie, sale wystawowe, muzea, galerie sztuki, biblioteki itd.) oraz rewitalizacja historycznych i zabytkowych obiektów na cele kulturowe, rozwój infrastruktury turystycznej i kongresowej oraz wystawienniczo-targowej.

Działania na rzecz wzrostu znaczenia funkcji metropolitalnych będą wspierane głównie w ramach polityki regionalnej państwa oraz koordynowanych przez nią polityk o charakterze sektorowym (np. transportowej). Duże znaczenie będzie miała także polityka Rządu i samorządów terytorialnych na forum ponadkrajowym, np. w zakresie koncentracji funkcji o znaczeniu międzynarodowym.

### **Ad 1.2. Intensyfikacja powiązań funkcjonalnych pomiędzy głównymi węzłami sieci osadniczej w układzie krajowym i międzynarodowym**

Polityka przestrzenna będzie wzmacniać powiązania funkcjonalne między ośrodkami będącymi biegunami wzrostu całego kraju. Działania skoncentrują się na intensyfikacji powiązań funkcjonalnych, przede wszystkim w zakresie funkcji: gospodarczych i sektora badawczo-rozwojowego, społecznych, edukacyjnych, symbolicznych, w tym kulturowych.

Wykształcenie się policentrycznej sieci metropolii spowoduje podniesienie konkurencyjności głównych polskich ośrodków miejskich, a w konsekwencji całego kraju. Jednocześnie będzie

<sup>72</sup> Projekt 1.1.1. ESPON Obszary miejskie jako węzły w rozwoju policentrycznym: Lokomotywa Europy to ośrodek miejski o wysokich parametrach w obrębie następujących wskaźników: masa (*mas* – zagęszczenie ludności i działalności gospodarczej), konkurencyjność (*competitivity* – atrakcyjność inwestycyjna mierzona za pomocą PKB *per capita* oraz liczba siedzib 500 największych europejskich przedsiębiorstw), dostępność (*connectivity* – mierzona jakością połączeń, dostępnością tych połączeń i liczbą pasażerów na lotniskach) oraz wykorzystanie badań i rozwoju (*knowledge basis* – zatrudnienie w sektorze B&R, poziom wykształcenia mieszkańców).

sprzyjało, ze względu na stosunkowo dużą liczbę ośrodków położonych mniej więcej równomiernie na terenie kraju, zapewnieniu harmonijnego rozwoju całego terytorium Polski.

Szczególna uwaga zostanie poświęcona tworzeniu i intensyfikacji powiązań między ośrodkami metropolitalnymi a ośrodkami regionalnymi, które w przyszłości mają uzupełniać policentryczną sieć metropolii. Działania te są istotne dla pełniejszego gospodarczego wykorzystania policentrycznej struktury sieci osadniczej w Polsce (w zakresie dużych i średnich ośrodków), równoważenia procesów rozwojowych (a tym samym wspomagania procesów spójności przestrzennej kraju) oraz wprzęgnięcia w najbardziej dynamiczne procesy rozwojowe jak największej części polskiego terytorium. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście wspomaganie budowy powiązań funkcjonalnych dowiązujących ośrodki regionalne do ośrodków metropolitalnych (w zakresie gospodarczym, społecznym, naukowym, kulturowym).

Dodatkowych bodźców rozwojowych, zwiększających zakres i pola współpracy, dostarczy intensyfikacja współpracy i zapewnienie synergii rozwoju takich par obszarów metropolitalnych, jak Warszawa – Łódź, Aglomeracja Górnośląska – Kraków (wraz z włączeniem mniejszych ośrodków, takich jak Bielsko-Biała, Częstochowa, Rybnik) oraz w ramach obszaru metropolitalnego miast Bydgoszczy i Torunia. Działania polityki przestrzennej na tym obszarze obejmą m.in. integrację systemów transportu publicznego zgodnie ze zintegrowanymi planami zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego<sup>73</sup> łączących te miasta oraz stworzenie planów rozwoju dla obszarów funkcjonalnych obejmujących układy wielowierzchołkowe.

Polityka przestrzenna będzie nakierowana także na wzmacnianie potencjału i konkurencyjności miast regionalnych uzupełniających i wzmacniających najważniejsze polskie miasta. Należy uruchomić ich endogeniczny potencjał rozwoju (obecnie niedostatecznie wykorzystany) oraz wspierać zmiany w kierunku przyspieszenia innowacyjności i wzrostu konkurencyjności. Pełnienie komplementarnych wobec siebie funkcji wzmocni całą sieć głównych ośrodków miejskich, a tym samym umożliwi rozwój całego kraju.

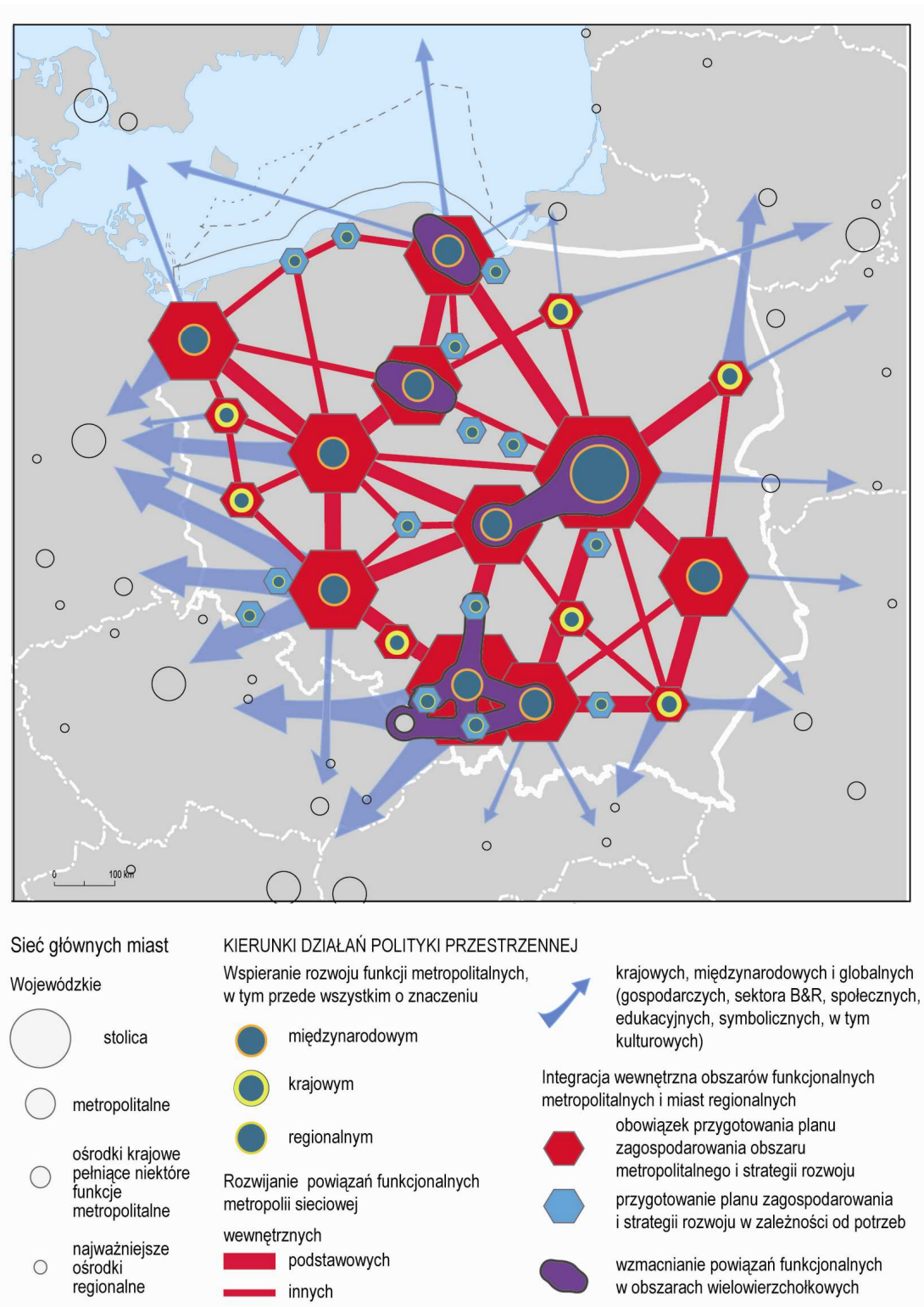
Działania w zakresie wzmacniania powiązań funkcjonalnych między głównymi ośrodkami miejskimi obejmą: tworzenie sieci współpracy uniwersytetów i instytucji sektora naukowo-badawczego, wspieranie współpracy sektora wiedzy z gospodarką, inicjatywami przedsiębiorczymi i innowacyjnymi, rozwój współpracy instytucji kultury. Wzmacniany i promowany będzie ponadto rozwój współpracy gospodarczej i otoczenia biznesu poprzez intensyfikację procesów współpracy gospodarczej największych ośrodków miejskich na poziomie krajowym. Sposób wzmacniania powiązań funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich w zakresie różnych sfer bardziej szczegółowo określi Krajowa polityka miejska.

Działania podejmowane w ramach tego celu są komplementarne i współzależne z działaniami dotyczącymi rozwoju infrastruktury transportowej zawartymi w opisie Celu 3. Z punktu widzenia powiązań funkcjonalnych obejmują one: rozwój nowoczesnych intermodalnych systemów transportu łączących w pierwszej kolejności największe polskie miasta, a następnie ośrodki wojewódzkie i pozostałe regionalne (integracja transportu powietrznego, drogowego, kolejowego oraz żeglugi), poprawę dostępności polskich miast w transporcie powietrznym, modernizację i rozwój sieci kolei o wysokim standardzie.

---

<sup>73</sup> Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13).

Rysunek 18. Kierunki działań polityki przestrzennej służące podniesieniu konkurencyjności głównych ośrodków miejskich.



Źródło: Opracowanie MRR.

Działania polityki przestrzennej będą skierowane na wzmocnienie powiązań funkcjonalnych w przestrzeni nie tylko krajowej, ale również międzynarodowej, zarówno w układach przygranicznych, jak i nieciągłych europejskich i globalnych. Będzie to korzystnie wpływać na zdolność konkurencyjną całego kraju i poszczególnych regionów, w których zostaną zlokalizowane jej węzły, tworząc system otwarty. W konsekwencji wzmacniana będzie współpraca największych polskich miast z ośrodkami metropolitalnymi leżącymi na północ, zachód i południe od Polski. Można założyć, że bez interwencji polityki przestrzennej związki miast polskich z ośrodkiem metropolitalnym Berlina oraz z Dreznem, Lipskiem, Pragą i Ostrawą będą najintensywniejsze. Polityka przestrzenna wesprze tworzenie dodatkowych powiązań z wymienionymi wyżej obszarami dla osiągnięcia efektu synergii.

Wzmacniane będą również powiązania funkcjonalne, w tym morskich ośrodków miejskich z ośrodkami południowej Skandynawii (Sztokholm i Kopenhaga) oraz krajami bałtyckimi. Są to kraje o gospodarkach zaliczanych do najbardziej innowacyjnych. Jednak powiązania funkcjonalne ośrodków miejskich tych krajów w oczywisty sposób ciąży ku zachodowi Europy. Polityka przestrzenna będzie wspierać powiązania funkcjonalne polskich ośrodków metropolitalnych z ośrodkami tych krajów, co przyczyni się do wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki dzięki transferowi innowacyjnych rozwiązań i zielonych technologii do Polski.

W interesie Polski leży ponadto intensyfikacja powiązań jej ośrodków miejskich z miastami leżącymi po wschodniej stronie granicy, co przyczyni się do wzmocnienia – słabych obecnie – relacji z Ukrainą, Białorusią i Rosją.

Działania w zakresie wzmacniania powiązań największych polskich miast z zagranicznymi ośrodkami metropolitalnymi obejmą: wspieranie współpracy między uczelniami, rozwój instytucjonalnych form wsparcia zagranicznych przedsiębiorców chcących nawiązać współpracę z polskimi przedsiębiorcami, dostosowanie polskich urzędów do obsługi zagranicznych przedsiębiorców w języku angielskim, promocję polskich miast na targach międzynarodowych i innych forach, organizowanie międzynarodowych targów i konferencji w Polsce, wspomaganie przekształcania gospodarek krajów leżących po wschodniej stronie granicy. Dodatkowo działania wzmacniające powiązania polskich miast z metropoliami zagranicznymi obejmą działania infrastrukturalne opisane w Celu 3., które zakładają wspieranie poprawy dostępności zewnętrznej w kierunku berlińskim, drezdeńskim, praskim i wiedeńskim oraz moskiewskim i kijowskim, a także w kierunku krajów nadbałtyckich i skandynawskich.

### **Ad 1.3. Integracja obszarów funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich**

Dla podwyższania konkurencyjności głównych ośrodków miejskich niezbędne jest także zapewnienie właściwych relacji w obrębie ich obszarów funkcjonalnych (obejmujących zarówno gminy będące miastami, jak i mające status gmin wiejskich). Potrzeba ta jest najbardziej widoczna w największych obszarach metropolitalnych Warszawy, Aglomeracji Górnośląskiej i Trójmiasta, ale problem ten jest już zauważalny (w różnej skali) w obszarach funkcjonalnych wszystkich ośrodków metropolitalnych, a także regionalnych.

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju będzie wspomagać integrację obszaru funkcjonalnego z jego rdzeniem poprzez działania o charakterze planistycznym<sup>74</sup> oraz poprzez działania inwestycyjne na rzecz wzmocnienia powiązań funkcjonalnych wewnątrz obszaru funkcjonalnego, w tym poprawę dostępności transportowej. Pożądane jest stworzenie takich warunków do zarządzania przestrzenią w ramach obszarów funkcjonalnych, aby lokalizacja przedsiębiorstw w powiązanych sektorach, funkcji usługowych, przestrzeni publicznych następowała w sposób uporządkowany w określonych strefach, które ze sobą współpracują, co wyzwala synergię. Integracja ta powinna dążyć do łączenia funkcji komplementarnych w celu racjonalizacji gospodarowania zasobami przestrzennymi, a także w celu ograniczenia zapotrzebowania na energię (np. redukcja potrzeb transportowych). Niezbędnym warunkiem aktywizacji terenów jest zapewnienie ochrony zasobów przyrodniczych oraz prowadzenie

<sup>74</sup> Rozwinięcie zasad systemu planowania przestrzennego zawiera Cel 6.

takiej polityki, która wspiera odnowę tych zasobów. Powinno to zmniejszyć koszty funkcjonowania infrastruktury miejskiej i podnieść jakość życia mieszkańców.

Działania w zakresie integracji obszarów funkcjonalnych miast skupią się na opracowaniu i wdrożeniu regulacji umożliwiających prowadzenie zintegrowanej polityki przestrzennej w obszarach funkcjonalnych miast, zwłaszcza uporządkowanie ustroju funkcjonalnego obszaru metropolitalnego Warszawy, Aglomeracji Górnośląskiej i Trójmiasta. Do systemu prawnego zostaną wprowadzone regulacje wspomagające tworzenie obszarów funkcjonalnych<sup>75</sup>.

W wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego zostaną wyznaczone obszary funkcjonalne największych polskich miast wskazanych w KPZK 2030, opracowane plany zagospodarowania przestrzennego oraz strategie rozwoju. Plany i strategie powinny uwzględniać przede wszystkim: koncepcję zrównoważonej mobilności w obrębie tych obszarów, potrzebę ochrony obszarów cennych przyrodniczo, potrzebę ograniczania zagospodarowania terenów dotychczas niezurbanizowanych i zapobiegania temu zagospodarowaniu, a także potrzebę zachowania obszarów dostępnych publicznie w ramach struktury zagospodarowania przestrzeni miejskich. Predyspozycje przyrodnicze i kulturowe terenu powinny być podstawą do kształtowania funkcji rozwojowych struktur przestrzennych.

W ramach polityki regionalnej będą prowadzone działania o charakterze inwestycyjnym, szczególnie w zakresie infrastruktury transportowej (w tym mająca największe znaczenie integracja różnych form transportu), środowiskowej, społecznej oraz na rzecz rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Szczególne znaczenie będą miały działania służące poprawie dostępności transportowej wewnątrz obszarów funkcjonalnych, co wpłynie na rozszerzenie zasięgu potencjalnego rynku pracy<sup>76</sup>. Dzięki wprowadzeniu zintegrowanych planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego wdrożone zostaną zintegrowane rozwiązania dotyczące multimodalnego transportu zbiorowego obejmującego różne środki transportu i elementy infrastruktury: kolej aglomeracyjną, tramwaje, autobusy, system kierowania ruchem, parkingi w systemie „parkuj i jedź”, komunikację rowerową i pieszą (łańcuch ekomobilności lub bezpieczne trasy rowerowe i pieszce oraz systemy wypożyczania i przechowywania rowerów).

W wybranych ośrodkach podjęte zostaną działania służące rewitalizacji zdegradowanych dzielnic miast.

Polityka rozwoju ośrodków miejskich będzie promować rozwój budownictwa zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju. Budownictwo będzie dążyło do ograniczania materiałochłonności i energochłonności budynków w całym cyklu budowlanym – od projektu po eksploatację. Na terenach ośrodków miejskich dążyć się będzie do wdrażania takich rozwiązań, które umożliwią zagospodarowanie wód opadowych w obrębie nieruchomości i ograniczą konieczność odprowadzania tych wód kanalizacją deszczową. W tym celu promowane będzie zwiększanie powierzchni zielonych w obrębie nieruchomości: budowa „zielonych” dachów, wprowadzanie zieleni towarzyszącej, zakładanie lokalnych oczek wodnych, parkingów zapewniających przesiąkanie wód opadowych do gruntu i innych nawierzchni przepuszczalnych.

Istniejące bariery wynikające z systemu prawnego i kultury administracyjnej sprawiają, że oprócz wdrożenia instrumentów planistycznych i inwestycyjnych niezbędne jest wdrożenie mechanizmów wsparcia dla podnoszenia poziomu wiedzy i rozwijania kultury współpracy partnerskiej między podmiotami publicznymi i prywatnymi.

<sup>75</sup> W „Deklaracji w sprawie roli metropolii, jako regionów innowacji i wiedzy”, podpisanej 9 kwietnia 2009 r. we Wrocławiu prezydenci 12 miast członkowskich Unii Metropolii Polskich stwierdzili: „konieczność utworzenia jednostek samorządu terytorialnego, które zastąpią powiaty wchodzące w skład obszaru metropolitalnego, a których organy będą obdarzone mandatem demokratycznym. Jednostki te muszą wykonywać zadania o charakterze regionalnym – w dziedzinie planowania strategicznego, przestrzennego, środowiskowego i transportowego – oraz sieciowe zadania powiatowe”.

<sup>76</sup> Rozwinięcie zagadnienia systemu transportowego i dostępności transportowej opisane są w Celu 3.

**Cel 2. Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów**

***(1) Opis problemu***

Zagadnienie spójności terytorialnej rozumianej jako umożliwienie różnym obszarom kraju wykorzystania własnych potencjałów rozwojowych i zapewnienie największej liczbie ich mieszkańców możliwości udziału w procesach rozwojowych należy widzieć w kilku skalach przestrzennych. Z perspektywy struktur przestrzennego zagospodarowania kraju głównymi zagadnieniami w kontekście spójności wewnętrznej kraju są:

- zapewnienie spójności między lepiej rozwiniętymi społecznie i gospodarczo obszarami centralnej Polski a obszarami usytuowanymi w większej odległości w stosunku do głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego kraju, o niższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych,
- zapewnienie spójności między dynamicznie rozwijającymi się miastami wojewódzkimi i ośrodkami regionalnymi a obszarami je otaczającymi – obszarami wiejskimi oraz miastami subregionalnymi,
- zapewnienie spójności na wyodrębnionych geograficznie obszarach, na których nastąpiła koncentracja specyficznych problemów, takich jak słaby dostęp do usług publicznych, degradacja społeczna, najniższa dostępność transportowa.

Do podstawowych wyzwań polityki przestrzennej należy **zapewnienie spójności na poziomie krajowym** – między lepiej rozwiniętymi obszarami Polski a obszarami o niskim poziomie rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych. Z przeprowadzonych analiz wynika, że obecnie do tych obszarów należy zaliczyć: obszary pięciu województw Polski Wschodniej, obszar Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej.

Obszar Polski Wschodniej, do którego zalicza się województwo warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie oraz podkarpackie, charakteryzuje się niskim potencjałem rozwojowym w skali europejskiej. Ośrodki miejskie (poza miastami wojewódzkimi) są słabe i niezaangażowane w krajowe procesy rozwojowe (z wyjątkiem Mielca, Świdnika i kilku miejscowości na terenie historycznego Centralnego Okręgu Przemysłowego). Niski jest także poziom urbanizacji (wyjątek stanowi województwo warmińsko-mazurskie) np. w miastach województwa lubelskiego mieszka niespełna 47% mieszkańców regionu. Poziom PKB mierzony parytetem siły nabywczej walut kształtował się na poziomie 46,6% (2010) w stosunku do średniej UE 27, przy czym w województwach podkarpackim i lubelskim, należących do najbiedniejszych regionów w UE, wyniósł odpowiednio: 39% i 39%<sup>77</sup>. Ze względu na niedorozwój funkcji i brak odpowiedniej jakości powiązań transportowych obszar ten jest w małym stopniu zintegrowany przestrzennie z Polską Centralną i jej obszarami metropolitalnymi oraz z ośrodkami zagranicznymi, położonymi w środkowej i zachodniej Europie. Barierą rozwoju pozostaje granica z Białorusią, Ukrainą i Rosją, której potencjał, z powodów politycznych i różnic w funkcjonowaniu systemów prawno-administracyjnych, nie jest wykorzystywany gospodarczo. Największe miasta regionu są zbyt słabe, aby znacząco oddziaływać (za pomocą procesu rozprzestrzeniania się czynników rozwoju) na procesy rozwojowe całego obszaru oraz poszczególnych województw. Niemniej to w nich koncentruje się największy potencjał rozwojowy (następuje tam koncentracja wzrostu gospodarczego, liczby miejsc pracy, usług publicznych wyższego rzędu). Negatywny wpływ na

---

<sup>77</sup> Eurostat za 2008



konkurencyjność Polski Wschodniej ma duży udział zatrudnienia w rolnictwie niewyspecjalizowanym, o rozdrobnionej strukturze własności, z dominacją łąk i pastwisk w strukturze użytków rolnych (Mapa 8., Rozdział VIII.), niska towarowość, brak alternatywnych źródeł dochodów, koncentracja procesów depopulacyjnych na obszarach wiejskich, zaburzenia struktury demograficznej spowodowane odpływem młodych ludzi (w szczególności kobiet) w wieku produkcyjnym. Odpływ ten związany jest z migracją za granicę, a także z przemieszczaniem się ludności do głównych ośrodków miejskich Polski w tym Lublina, Białegostoku i Rzeszowa. Polska Wschodnia (z wyjątkiem województwa warmińsko-mazurskiego) charakteryzuje się tradycyjną strukturą gospodarki, w której dużą rolę odgrywa rolnictwo, natomiast przemysł i usługi na całym obszarze wykazują liczne deficyty. W wielu powiatach występuje także niska jakość i dostępność do usług publicznych, co pogarsza perspektywy rozwojowe ich mieszkańców. Z drugiej strony makroregion ten cechuje wysoka jakość środowiska przyrodniczego, definiująca jego potencjał turystyczny jako nie w pełni wykorzystywany na większą skalę (wyjątkiem jest rejon Mazur). Makroregion ma liczne obszary chronione, w tym największe parki narodowe, jedne z najcenniejszych przyrodniczo w skali kontynentu. W związku z powyższym rozwój społeczno-gospodarczy i przestrzenny tego regionu należy pogodzić z ochroną środowiska przyrodniczego.

Obszar Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej (obejmujący zachodnią część województwa pomorskiego, województwo zachodniopomorskie, województwo lubuskie i zachodnią część województwa dolnośląskiego) charakteryzuje się przeciętnymi współczynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego w skali kraju. Poziom PKB (2008) kształtuje się poniżej średniej unijnej – województwo zachodniopomorskie osiąga 51,48%, a lubuskie 48% średniej UE 27. Obszar ten jest silnie zróżnicowany wewnętrznie. Jego największym i najsilniejszym ośrodkiem miejskim i gospodarczym jest liczący ok. 400 tys. (2010) mieszkańców (wraz z obszarem funkcjonalnym) Szczecin, koncentrujący funkcje gospodarcze, naukowe i kulturalne. Miasto traci jednak niektóre funkcje gospodarcze (przemysł stoczniowy) i poddane jest wzmożonej presji konkurencyjnej w dotychczas wiodących sektorach, takich jak przeladunek towarów w portach. Traci znaczenie jako ośrodek tranzytu towarów na północ i południe kraju i Europy. Inne ośrodki miejskie zlokalizowane na tym obszarze pełnią przeważnie funkcje administracyjne, a sezonowo funkcje turystyczne. Niska gęstość zaludnienia, rozproszenie i brak integracji funkcjonalnej sieci osadniczej oraz brak dużych ośrodków miejskich są przyczynami niskiej atrakcyjności inwestycyjnej, a w konsekwencji ograniczonego uczestnictwa w procesach modernizacyjnych i rozwojowych kraju. Dodatkowo niska dostępność przestrzenna do głównych ośrodków wzrostu położonych w centralnej Polsce i niewystarczająca na tle kraju dostępność do podstawowych usług publicznych i usług wyższego rzędu, a także nadal występujące wyspowo problemy społeczne (bieda, wykluczenie społeczne, patologie) powodują, że znaczne obszary Polski Zachodniej i Pomorza Środkowego charakteryzuje rosnąca depopulacja, bezrobocie strukturalne, niski poziom aktywności gospodarczej i inwestycyjnej.

Nie tylko Szczecin, ale także Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Koszalin i Słupsk liczące od 90 do 130 tys. mieszkańców mają potencjał kreowania i rozprzestrzeniania procesów rozwojowych w tej części kraju, jednak tę możliwość zmniejsza niska jakość powiązań transportowych i funkcjonalnych z głównymi, bardziej dynamicznymi, węzłami sieci osadniczej kraju, takimi jak Poznań, Wrocław, Trójmiasto. Jednocześnie bliskość geograficzna i funkcjonalna Berlina oraz ośrodków miejskich położonych w państwach skandynawskich (w szczególności Kopenhagi) nie jest wykorzystywana dla zwiększenia potencjału rozwojowego. Przeciwnie – bardzo często widziana jest jako zagrożenie w kontekście wymywania zasobów. W wypadku Słupska i Koszalina trudności rozwojowe pogłębia utrata funkcji administracyjnych i przestrzenne oddalenie od obecnych centrów administracyjnych (Szczecina i Gdańska), niska jakość kapitału społecznego. W efekcie te ośrodki miejskie nie

potrafią wykorzystać swojego potencjału, by odegrać znaczącą rolę (w skali krajowej i regionalnej) w kreowaniu wzrostu i tworzeniu miejsc pracy oraz rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych na obszary przylegające.

Drugim podstawowym wyzwaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w kontekście zagadnienia spójności jest tworzenie warunków zapewniających spójność funkcjonalną głównych miast z obszarami je otaczającymi. Spójność funkcjonalna ma zapewnić warunki dla procesów rozprzestrzeniania się rozwoju skoncentrowanego w szczególności w głównych ośrodkach miejskich, które skupiają najbardziej dochodową i konkurencyjną działalność gospodarczą oraz pełnią podstawowe funkcje gospodarcze, administracyjne, polityczne oraz kulturowe wobec obszarów je otaczających (miast subregionalnych a także obszarów wiejskich).

Rozwój mniejszych ośrodków miejskich oraz obszarów wiejskich o niższym potencjale rozwojowym uzależniony jest od stopnia integracji funkcjonalnej z głównymi miastami regionu a także możliwości wykorzystania unikatowych wewnętrznych zasobów dla wytworzenia specjalizacji terytorialnej. W coraz mniejszym stopniu rozwój takich obszarów wiejskich bazuje na specjalizacji w produkcji rolniczej – następuje dynamiczny proces odchodzenia ludności z rolnictwa (zjawisko zróżnicowane przestrzennie w skali kraju) i związany z tym proces przekształceń własnościowych, prowadzący do zwiększenia koncentracji i produktywności działalności rolniczej w wybranych segmentach rynku.

Sytuacja w zakresie stopnia i zakresu geograficznego integracji funkcjonalnej miast i obszarów wiejskich z głównymi miastami jest na terenie kraju bardzo zróżnicowana. Analizy pokazują, że duża część mieszkańców gmin wiejskich (nawet do 20% ludności czynnej zawodowo) położonych wokół największych polskich miast, a w mniejszym stopniu wokół ośrodków regionalnych znajduje w nich zatrudnienie, przy czym zasięg przestrzenny dojazdów jest wprost proporcjonalny do atrakcyjności gospodarczej ośrodków – największy obszar dojazdów do pracy występuje wokół aglomeracji warszawskiej. Procesy te prowadzą z jednej strony do zwiększania się dochodów mieszkańców miast i obszarów wiejskich położonych wokół największych ośrodków, z drugiej strony wpływają negatywnie na jakość i dostępność na miejscu podstawowych usług publicznych decydujących o perspektywach rozwojowych. W konsekwencji obszary te, bez podjęcia odpowiednich działań w ramach polityki regionalnej i zagospodarowania przestrzennego, są zagrożone odpływem ludności o wyższych kwalifikacjach i najbardziej aktywnej ekonomicznie.

Trzecim wyzwaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w zakresie spójności wewnętrznej kraju jest koncentracja problemów rozwojowych na pewnych obszarach wyodrębnionych na podstawie wskaźników społeczno-gospodarczych na poziomie subregionalnym i powiatowym. Niektórym z nich zagraża trwała marginalizacja powodowana utratą konkurencyjności i możliwości rozwojowych.

Pomimo odnotowywanego wzrostu i rozwoju gospodarczego kraju obszary te nie oferują mieszkańcom korzystnych warunków do życia, a ze względu na kumulację barier rozwojowych nie mają możliwości wykorzystania swoich zasobów w celu zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności. Sytuacja taka powoduje zagrożenie przerwania trwałości i ciągłości przestrzennej sieci osadniczej na niektórych obszarach, w szczególności z powodu utraty przez miasta lokalne ich funkcji, a także z powodu wyludniania niektórych obszarów wiejskich. Przy ujemnym bilansie demograficznym Polski i jednoczesnej utracie funkcji mniejszych ośrodków może dojść do zachwiania przestrzennej i funkcjonalnej równowagi w systemie osadniczym, przyczyniającego się do powstawania obszarów pustki osadniczej.

Do powyższych obszarów zaliczyć można: a) obszary o najniższym dostępie do usług, b) obszary degradacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej, c) obszary przygraniczne, d) obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich.

Ad a) Dostęp do podstawowych usług publicznych oraz ich jakość determinują perspektywy rozwojowe poszczególnych obszarów (i pośrednio ich mieszkańców); jest on znacznie zróżnicowany w skali kraju. Obszary o najgorszych wskaźnikach dostępu do usług publicznych i ich najniższej jakości (wyznaczone na poziomie powiatów) w skali kraju mają układ mozaikowy – znajdują się przeważnie na obszarach oddalonych od centrów rozwoju. Największa koncentracja tych obszarów występuje na niektórych obszarach wiejskich i słabo zurbanizowanych położonych we wschodniej, centralnej i północno-zachodniej części kraju. Gorszy dostęp mieszkańców do podstawowych usług publicznych, takich jak edukacja, w tym wychowanie przedszkolne, opieka medyczna, transport zbiorowy, usługi komunalne, usługi w zakresie kultury jest sygnałem niskiej atrakcyjności inwestycyjnej, trudności gospodarczych oraz słabości podstawowej sieci miejskiej (ośrodków lokalnych), co ogranicza możliwości restrukturyzacyjne także przyległych obszarów wiejskich. Brak atrakcyjnych miejsc pracy i możliwości podwyższenia kwalifikacji, których istnienie mogłoby zwiększyć mobilność przestrzenną mieszkańców, wpływa na niskie dochody, niski poziom życia oraz nasilanie procesów depopulacyjnych. Czynnikiem dodatkowo determinującym słabość sieci osadniczej oraz perspektywy rozwojowe obszarów wiejskich jest niska dostępność przestrzenna do głównych miast, w zakresie dostępu zarówno do odpowiedniej jakości infrastruktury, jak i właściwie zorganizowanych systemów transportu publicznego.

Ad b) Jak wskazują analizy, na obszarach zurbanizowanych w skali dzielnic, a także całych miast – poprzemysłowych i powojсковych – dochodzi do kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych. Związane jest to z utratą dotychczasowych funkcji pełnionych przez te obszary, procesami restrukturyzacyjnymi, degradacją fizyczną zabudowy lub zmianami w formie użytkowania terenu. Do obszarów narażonych na tego typu procesy degradacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej zaliczyć można przede wszystkim stare dzielnice śródmiejskie, osiedla w zabudowie blokowej oraz obszary poprzemysłowe, powojсковe i pokolejowe zlokalizowane na obszarach zurbanizowanych. Największa koncentracja tego typu problemów obejmujących nawet całe miasta czy poszczególne ich dzielnice i tereny wykorzystywane gospodarczo położone za ich granicami administracyjnymi występuje na obszarze Aglomeracji Górnośląskiej, aglomeracji rybnickiej i na obszarach (takich jak Wałbrzych), związanych z gwałtownym ograniczeniem bądź zaprzestaniem wydobywania kopalin, również w miastach, w których nastąpił upadek pewnych gałęzi przemysłu (takich np. jak Radom, Łódź, Szczecin). Pojedyncze zdegradowane dzielnice występują we wszystkich większych ośrodkach miejskich, natomiast pojedyncze ośrodki lokalne dotknięte procesami degradacji znajdują się głównie na terenie Polski Zachodniej i Pomorza Środkowego oraz województwa warmińsko-mazurskiego.

Degradacja tych obszarów związana jest często ze skutkami ich długotrwałego użytkowania w celach przemysłowych, z zamieraniem tradycyjnych gałęzi gospodarki lub z ich restrukturyzacją. Utrata dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych pełnionych przez miasta lub ich dzielnice prowadzi do postępującej degradacji przejawiającej się niskim poziomem przedsiębiorczości, bezrobociem, niską jakością infrastruktury, a także intensyfikacją problemów społecznych związanych z depopulacją oraz często występującą koncentracją patologii i ubóstwa.

Poza dzielnicami zdegradowanymi w miastach na terenie Polski występują obszary zdegradowane pod względem środowiskowym – głównie poprzemysłowe, powojсковe i pokolejowe, które wymagają rekultywacji i stworzenia warunków do ich ponownego zagospodarowania. Są słabo zintegrowane z tkanką urbanistyczną miast i ich obszarów

funkcjonalnych. W przyszłości mogą stanowić zwarte kompleksy terenów inwestycyjnych, a po ich rewitalizacji być atutem gmin dla potencjalnych inwestorów zewnętrznych. Może pojawić się też problem koncentracji imigrantów w centrach dużych miast.

Ad c) Obszary przygraniczne w Polsce wymagają wzmocnienia planowania przestrzennego, aby zapewnić możliwość realizacji inwestycji transportowych, telekomunikacyjnych, ochrony środowiska i przeciwpowodziowej, a także zapewnić tworzenie obszarów funkcyjnych ośrodków miejskich podzielonych granicą państwa. Obszary przygraniczne należy traktować w dwojaki sposób ze względu na odmienną cech granicy zewnętrznej i wewnętrznej UE oraz specyfikę granicy morskiej. Wschodnia granica UE stanowi trudno przenikalną barierę przestrzenną, ekonomiczną i społeczną. Rozwój obszarów przygranicznych oraz wykorzystanie potencjału granicy uzależnione są głównie od sytuacji politycznej państw sąsiadujących z Polską od wschodu i chęcią tych państw do współpracy w wymiarze gospodarczym, kulturowym i instytucjonalnym. Obecnie można zauważyć niewielką aktywność współpracy bilateralnej<sup>78</sup> w zakresie transgranicznego planowania rozwoju oraz działań rozwojowych. Przeszkodę stanowią bariery natury prawnej wynikające z odmiennych systemów planowania rozwoju oraz innego systemu instytucjonalnego i gospodarczego.

Wejście Polski do strefy Schengen nie przyczyniło się zasadniczo do intensyfikacji procesów rozwojowych i współpracy między obszarami przygranicznymi leżącymi wzdłuż wewnętrznej granicy z państwami UE. Z jednej strony obszary te są zagrożone wymywaniem potencjałów, co jest spowodowane większą dostępnością metropolii Berlina, a także bliskością innych niemieckich ośrodków oferujących bardziej atrakcyjne warunki życia. Z drugiej zaś strony zła sytuacja społeczno-gospodarcza tych obszarów wynika ze słabości sieci osadniczej, niskiej dostępności do centrum kraju oraz niedostatecznych zdolności instytucjonalnych samorządów regionalnych i lokalnych. W efekcie na zachodnich obszarach przygranicznych występuje duże bezrobocie oraz postępujący odpływ ludności do większych ośrodków miejskich w kraju i za granicą. Poważną przeszkodą, podobnie jak na granicy zewnętrznej UE, jest odmienną systemów administracyjnych oraz planistycznych. Projektów współpracy przygranicznej realizowanych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej jest mało i rzadko wykraczają one poza działalność kulturalną, turystyczną lub edukacyjną. Skala ich oddziaływania jest zbyt mała, aby mogły wpłynąć na integrację funkcjonalną obszarów położonych po obu stronach granicy, a tym bardziej na wykorzystanie wspólnego potencjału rozwojowego.

Ad d) Problemy obszarów o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich zostały opisane w Celu 3. KPZK 2030.

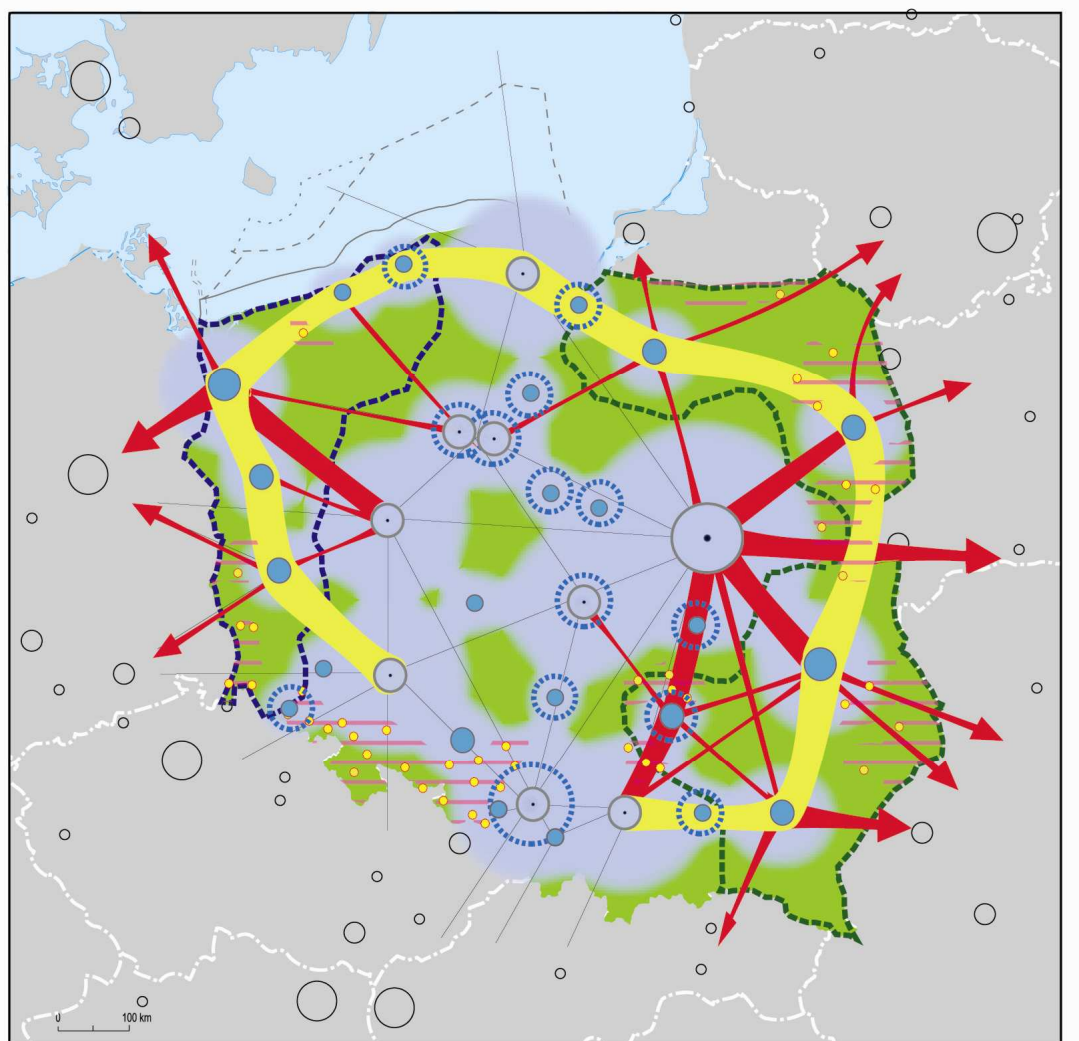
## ***(2) Kierunki działań***

Dla zapewnienia efektywnego wykorzystania potencjału terytorium całej Polski polityka przestrzennego zagospodarowania musi dążyć do zapewnienia spójności terytorialnej kraju w różnych wymiarach przestrzennych, wykorzystując kształtującą się policentryczną sieć metropolii. Spójność terytorialna ma zapewnić wszystkim mieszkańcom możliwość udziału w procesach rozwojowych poprzez dostęp do dobrej jakości miejsc pracy oraz usług publicznych warunkujących możliwości rozwojowe. Takie rozumienie pojęcia spójności terytorialnej jest zgodne z zapisami Stanowiska Polskiego Rządu do Zielonej Księgi<sup>79</sup> i zapewnia także możliwość realizacji zasad art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>78</sup> Jednym z narzędzi wspierających programy realizowane w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w zakresie dobrego zarządzania jest Program INTERACT. Do obszarów interwencji Programu należy również współpraca między regionami położonymi wzdłuż zewnętrznej granicy UE.

<sup>79</sup> Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę, COM (2008) 616.

Rysunek 19. Kierunki działań polityki przestrzennej na rzecz poprawy spójności wewnętrznej kraju



#### Sieć głównych miast

##### Wojewódzkie

- stolica
- metropolitalne
- ośrodki krajowe pełniące niektóre funkcje metropolitalne
- najważniejsze ośrodki regionalne

#### KIERUNKI DZIAŁAŃ POLITYKI PRZESTRZENNEJ



Wspieranie rozwoju powiązań funkcjonalnych o podstawowym znaczeniu dla rozwoju miast i regionów peryferyjnych



Rozwijanie powiązań funkcjonalnych pomiędzy obszarami położonymi na obrzeżach, wymagających wspierania rozwoju, wspomagających spójność wewnętrzną kraju



Wspieranie rozwoju procesów urbanizacyjnych, koncentracji funkcji metropolitalnych i działalności gospodarczej



Wsparcie dla procesów dyfuzji z głównych ośrodków



Zwiększenie dostępu do usług podstawowych, w tym komunikacyjnych



Działania restrukturyzacyjne na obszarach depopulacyjnych dotyczące miast i obszarów wiejskich (prognoza GUS 2033)



Koncentracja działań rewitalizacyjnych miast i obszarów zdegradowanych



Polska Zachodnia i Pomorze Środkowe - działania restrukturyzacyjne w miastach przeciwdziałające utracie ich funkcji, integracja przestrzenna z centrum kraju, wykorzystanie dodatkowych impulsów rozwojowych wynikających z przygranicznego położenia



Polska Wschodnia - działania wspierające procesy urbanizacyjne, koncentracja działalności w miastach wojewódzkich, restrukturyzacja obszarów wiejskich, wykorzystanie uwarunkowanych politycznie potencjałów wynikających z przygranicznego położenia

Źródło: Opracowanie MRR.

Kierunki działań polityki przestrzennej umożliwiające realizację celu wspomaganie spójności terytorialnej obejmują:

- 2.1. Wspomaganie spójności w układzie krajowym: Pomorze Środkowe – Polska Zachodnia – Polska Centralna – Polska Wschodnia,
- 2.2. Regionalną integrację funkcjonalną, wspomaganie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na obszary poza głównymi miastami oraz budowanie potencjału do specjalizacji terytorialnej,
- 2.3. Wspomaganie spójności w obszarach problemowych.

Ważnym elementem działań na rzecz zapewnienia spójności są też wysiłki mające na celu zwiększenie stopnia dostępności transportowej przede wszystkim obszarów oddalonych od miast wojewódzkich i znaczących ośrodków rozwoju społeczno-gospodarczego (Rysunek 19.). Zostały one uwzględnione i opisane w ramach Celu 3.

### **Ad 2.1. Wspomaganie spójności w układzie krajowym**

Ze względu na historycznie ukształtowane struktury społeczno-gospodarcze, niski poziom rozwoju mierzony wskaźnikiem PKB oraz skalę i rozległość występowania zjawiska braku spójności, działania te powinny być ukierunkowane zwłaszcza na obszar Polski Wschodniej. Terytorialny wpływ przebiegu obecnych procesów gospodarczych pokazuje, że dla zapewnienia spójności w skali kraju uwaga polityki przestrzennego zagospodarowania musi zostać poświęcona także Pomorzu Środkowemu i Polsce Zachodniej.

Podstawowe znaczenie dla przyspieszenia procesów rozwojowych i modernizacji obu wymienionych powyżej obszarów mają działania na rzecz zwiększania stopnia ich integracji funkcjonalnej z obszarem Polski Centralnej i głównymi obszarami koncentracji procesów rozwojowych, tj.: policentryczna sieć głównych miast, wzmacnianie funkcji największych ośrodków miejskich położonych na tym obszarze oraz wspomaganie restrukturyzacji gospodarki i wykorzystanie specyficznych potencjałów wewnętrznych tych obszarów.

#### **2.1.1. Przygotowanie i stała aktualizacja strategii makroregionalnych**

Złożoność czynników wpływających na procesy rozwojowe oraz konieczność skoordynowanego oddziaływania w celu wspomaganie rozwoju Polski Wschodniej, Zachodniej i Pomorza Środkowego wymuszają przygotowanie na poziomie krajowym (z udziałem partnerów samorządowych, gospodarczych i społecznych) strategii o charakterze makroregionalnym<sup>80</sup>. Strategie te, uwzględniając działania podejmowane na poziomie krajowym i regionalnym oraz wykorzystanie oddziaływań transgranicznych, mogłyby się stać punktem odniesienia dla systemu monitoringu i ewaluacji KPZK 2030 w zakresie zagadnień spójności terytorialnej wykraczającej poza problematykę zróżnicowań w zakresie PKB czy stopy bezrobocia.

#### **2.1.2. Wzmocnienie powiązań transportowych Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej z Polską Centralną i siecią głównych miast w kraju**

Obszary te powinny zostać szybko (do roku 2020) dołączone do głównych krajowych ośrodków wzrostu, przede wszystkim dzięki rozbudowie i modernizacji odpowiedniej jakości infrastruktury drogowej i kolejowej, a tam, gdzie jest to uzasadnione względami ekonomicznymi, także lotniczej. Spowoduje to możliwość wzmocnienia powiązań funkcjonalnych tych obszarów i będzie sprzyjać rozwojowi.

Intensyfikacja powiązań między głównymi ośrodkami miejskimi w kraju a ośrodkami zlokalizowanymi na wymienionych obszarach w dłuższej perspektywie może mieć znaczący

---

<sup>80</sup> Dla Polski Wschodniej obowiązuje przyjęta przez rząd w grudniu 2008 r. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020.

wpływ na aktywizację rozwoju sieci mniejszych miast subregionalnych i lokalnych oraz obszarów wiejskich.

Ze względu na przygraniczne położenie duże znaczenie będzie miała także rozbudowa połączeń wyżej wymienionych obszarów (w pierwszej kolejności zlokalizowanych w nich miast regionalnych) z najważniejszymi ośrodkami miejskimi położonymi po drugiej stronie granicy. Ze względu na zaawansowanie procesów inwestycyjnych oraz ciążenia gospodarcze procesu integracji funkcjonalnej na granicy zachodniej i południowo-zachodniej, najważniejszym kierunkiem działań dla krajowej polityki przestrzennego zagospodarowania będzie (w zależności od rozwoju sytuacji politycznej) obszar Bałtyku, Litwy, Ukrainy, Obwodu Kaliningradzkiego i Białorusi.

Wspomaganie rozwoju powiązań transportowych pomiędzy najważniejszymi ośrodkami miejskimi położonymi na obszarze Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej w obecnych warunkach ma dla tych obszarów mniejsze znaczenie gospodarcze niż budowanie powiązań dośrodkowych z najważniejszymi polskimi miastami. W perspektywie najbliższych dwudziestu lat rozwój takich powiązań będzie ważnym czynnikiem integracji przestrzennej Polski dla przeciwdziałania utrwalaniu się modelu centrum – peryferie, co zostało zilustrowane na Rysunku 19.

### **2.1.3. Wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych słabszych ośrodków miejskich**

W uzupełnieniu do działań przewidywanych w ramach Celu 1., działania polityki przestrzennej w zakresie wspierania funkcji metropolitalnych będą miały głównie charakter planistyczny, wspomagając koncentrację ludności w słabszych ośrodkach miejskich. Dedykowane rozwojowi ośrodków metropolitalnych działania w ramach polityki regionalnej będą polegały na wspomaganie rozwoju ich funkcji metropolitalnych, w tym w szczególności funkcji o charakterze gospodarczym oraz tych dotyczących dostępu do usług publicznych wyższego rzędu. Celem działań będzie zwiększenie znaczenia i nadanie większej dynamiki rozwoju podstawowej sieci miast decydującej o konkurencyjności całych otaczających je obszarów poprzez m.in. koncentrację funkcji gospodarczych, rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego oraz wspieranie zwiększania poziomu inwestycji dzięki budowie niezbędnej infrastruktury. Dzięki powyższym działaniom ośrodki te jako motory wzrostu będą mogły w stopniu większym niż dotychczas odgrywać ważną rolę w rozprzestrzenianiu się procesów rozwojowych na przylegające do nich obszary wiejskie i ośrodki subregionalne.

### **2.1.4. Wspomaganie procesów koncentracji urbanizacji w miastach średnich i wybranych małych**

Sieć średnich i małych miast na tym obszarze wymaga działań polityki przestrzennego zagospodarowania ukierunkowanej na wzmocnienie ich potencjału ludnościowego, zlokalizowanie funkcji gospodarczych (np. przygotowywanie terenów pod inwestycje) oraz usługowych czy poprawę jakości dostarczania usług publicznych.

Wsparcie to jest istotne ze względu na szereg powiązań przestrzennych pomiędzy lokalnymi ośrodkami miejskimi a obszarami wiejskimi. Znaczna liczba małych miast posiada potencjał do rozwoju gospodarki jako lokalne ośrodki rozwoju dla otaczających je obszarów wiejskich. Rozwój lokalnych centrów rozwoju i powiązań między nimi a terenami wiejskimi, może stanowić ułatwienie dla dostępu do usług oraz rynku pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich i w ten sposób przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności jako miejsca życia, pracy i prowadzenia działalności gospodarczej. Z tego względu niezbędne jest również zapewnienie rozwoju infrastruktury transportowej zapewniającej dostęp do lokalnych centrów rozwoju.

Ponadto szczególnej uwagi wymaga spójny rozwój grup miejscowości wiejskich oraz małych miasteczek posiadających wspólne problemy rozwojowe.



Ze względu na procesy depopulacyjne obejmujące znaczną część powierzchni obszarów wiejskich Polski Wschodniej, szczególnie na tym obszarze istotne jest wzmocnienie ośrodków lokalnych i ich dostępności z obszarów wiejskich.

Na obszarze Pomorza Środkowego, Polski Zachodniej i województwa warmińsko-mazurskiego zadaniem polityki przestrzennego zagospodarowania jest wsparcie (ze względu na stosunkowo wysoki poziom urbanizacji i niską gęstość zaludnienia) restrukturyzacji bazy społeczno-gospodarczej i optymalizacji dostarczania usług publicznych.

### **2.1.5. Wspomaganie restrukturyzacji obszarów wiejskich**

W ramach polityki przestrzennego zagospodarowania i polityki regionalnej restrukturyzacja obszarów wiejskich ma podstawowe znaczenie dla Polski. Niezbędne jest wzmacnianie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich także w wymiarze lokalnym (gminnym, powiatowym i subregionalnym) i rozszerzanie oferty lokalnych rynków pracy, z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych. Obszary wiejskie pełnią wiele funkcji o zasadniczym znaczeniu dla zrównoważonego rozwoju kraju zarówno w sferze produkcji (rolniczej i pozarolniczej), konsumpcji, jak i dostarczania dóbr publicznych, są miejscem życia, pracy i wypoczynku większości społeczeństwa. Jednocześnie na obszarach tych znajduje się zdecydowana większość form ochrony przyrody oraz prowadzone są różne rodzaje aktywności gospodarczej, z których najbardziej powszechne i charakterystyczne jest rolnictwo. Dlatego szczególnie istotne jest wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystywaniem ich potencjału endogenicznego oraz wykorzystywanie i wzmacnianie efektów dyfuzji procesów rozwojowych miejskich centrów rozwoju.

Konieczne jest ułatwienie mieszkańcom dostosowania się do zmian strukturalnych poprzez wykorzystanie innych walorów tych obszarów (np. w zakresie ekologii, rozwoju turystyki, produkcji energii w oparciu o lokalne źródła surowców) i zwiększenie możliwości znalezienia zatrudnienia w bardziej produktywnych sektorach gospodarki. Nastąpi to dzięki wsparciu rozwoju zasobów ludzkich, kapitału społecznego oraz inwestycji w infrastrukturę techniczną (transportową, telekomunikacyjną, energetyczną niskich napięć i ochrony środowiska) i społeczną. Ważnym elementem działań restrukturyzacyjnych są ukierunkowane na wzrost roli i jakości działania instytucji publicznych (w tym administracji), obsługujących procesy restrukturyzacyjne oraz służące pobudzaniu aktywności i budowaniu partnerstwa pomiędzy różnymi grupami społecznymi.

Istotnym kierunkiem działań na rzecz restrukturyzacji obszarów wiejskich, na których funkcja rolnicza pozostanie funkcją dominującą (np. ze względu na uwarunkowania naturalne oraz kulturowe), będą działania zwiększające produktywność działalności rolniczej, w tym koncentrację i dalsze usprawnianie procesów produkcji żywności, organizowanie rynków rolnych, wspomaganie współpracy producentów rolnych oraz zwiększanie możliwości zbytu na rynkach zagranicznych.

### **Ad 2.2. Regionalna integracja funkcjonalna, wspomaganie rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych na obszary poza głównymi miastami oraz budowanie potencjału dla specjalizacji terytorialnej**

Celem działań w tym obszarze jest włączanie w procesy rozwojowe jak największego obszaru poszczególnych województw poprzez wspomaganie procesów integracji regionalnej wokół miast wojewódzkich i innych głównych miast, budowanie potencjału terytorialnego równoważenia rozwoju – gotowości do absorpcji impulsów służących wzrostowi, budowę warunków dla rozprzestrzenienia procesów rozwojowych na obszary otaczające główne ośrodki miejskie oraz tworzenie warunków do absorpcji tych procesów w mniejszych miastach, a także na obszarach wiejskich. Tam, gdzie pojawiają się odpowiednie warunki, należy promować rozwój specjalizacji terytorialnej (w zakresie turystyki, środowiska, różnych

gałęzi przemysłu i rolnictwa) będącej cennym uzupełnieniem bazy dochodowej mieszkańców regionów.

Podstawową rolę w procesach integracji regionalnej odgrywają miasta wojewódzkie. To one, koncentrując funkcje administracyjne oraz najwięcej funkcji gospodarczych, także w zakresie dostarczania usług publicznych wyższego rzędu, decydują najczęściej<sup>81</sup> o możliwościach rozwojowych całych regionów. Bazą dla pobudzania dyfuzji stanie się sieć głównych ośrodków miejskich, które mimo zróżnicowania wielkości i skali oddziaływania zapewnią stabilizację polskiej przestrzeni.

### **2.2.1. Zwiększanie dostępności transportowej wewnątrz regionów**

Wzrost generowany przez ośrodki wojewódzkie będzie przenoszony na pozostałe ośrodki miejskie oraz obszary wiejskie dzięki zmodernizowanej infrastrukturze transportowej, a także dzięki wprowadzeniu zintegrowanych planów zrównoważonego rozwoju transportu publicznego. Poprawi to znacząco dostępność do głównych miast z obszarów je otaczających, intensyfikując integrację funkcjonalną ośrodków miejskich z mniejszymi miastami i obszarami wiejskimi. Procesy te będą dodatkowo wzmocnione przez rozbudowę systemów transportu publicznego w obrębie obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich. Działania w zakresie poprawy dostępności infrastrukturalnej zawiera Cel 3. (Rozdział V.).

### **2.2.2. Wspieranie rozwoju ośrodków subregionalnych**

Ośrodki subregionalne mają często szczególne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich, głównie jako katalizatory tworzenia funkcji pozarolniczych oraz jako inkubatory przedsięwzięć aktywizujących otaczające je tereny. Obok wsparcia rozwoju funkcji usługowych średniego rzędu ośrodki te w sferze przestrzennej zostaną wzmocnione dzięki poprawie dostępności transportowej ośrodków subregionalnych i lokalnych do największych ośrodków miejskich. Stworzy to mieszkańcom otaczających obszarów wiejskich warunki do bardziej intensywnej mobilności przestrzennej i zawodowej przekładającej się na wyższą jakość życia bazującą na lepszym dostępie do usług publicznych wyższego rzędu czy do bardziej atrakcyjnych miejsc pracy.

### **2.2.3. Integracja przestrzenna i funkcjonalna obszarów wiejskich**

Polityka przestrzenna wobec obszarów wiejskich będzie zmierzać do uruchomienia istniejącego potencjału rozwojowego tych obszarów w celu zwiększenia ich konkurencyjności jako miejsca zamieszkania i pracy, wypoczynku oraz prowadzenia działalności gospodarczej i poprawy warunków życia mieszkańców. Dla harmonijnego rozwoju obszarów wiejskich niezbędna jest należyta ochrona i wykorzystanie dla celów rozwojowych ich potencjału przyrodniczego, krajobrazowego i kulturowego, poprawa jakości i dostępności usług publicznych, wzmacnianie społeczności lokalnych, tworzenie warunków do rozwoju działalności gospodarczej, co sprzyjać będzie powstawaniu źródeł dochodu poza rolnictwem. Zwiększy się atrakcyjność obszarów wiejskich jako miejsca do życia, wypoczynku i pracy.

Wsparcie procesów rozwojowych obszarów wiejskich będzie uwzględniać zróżnicowanie terytorialne, w tym lokalizację obszarów wiejskich względem największych centrów rozwoju i będzie się koncentrować w szczególności na:

- wzroście możliwości zatrudnienia poprzez zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej,
- zapewnianiu rozwoju infrastruktury i poprawy transportu zbiorowego,

---

<sup>81</sup> Z wyjątkiem sytuacji, w których wielkość i potencjał gospodarczy tych miast są zbyt małe i nie pozwalają odgrywać znaczącej roli w procesach rozwoju regionalnego. Tak jest nie tylko w wypadku większości miast wojewódzkich Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej, ale także w wypadku Opola.

- wspomaganiu rozwoju miast powiatowych i innych miast o znaczeniu lokalnym stymulujących rozwój lokalny,
- tworzeniu warunków do zwiększenia inwestycji pozarolniczych.

Jednym z warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz czynnikiem decydującym o jakości życia jest dostępność lokalnej infrastruktury energetycznej o odpowiednim standardzie. Infrastruktura energetyczna na obszarach wiejskich, sieci przesyłowe i dystrybucyjne oraz powiązania sieci przesyłowej między regionami będą modernizowane, także dla wsparcia dynamiki rozwoju wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych.

Szczególne znaczenie dla zwiększenia mobilności zawodowej mieszkańców obszarów wiejskich ma zapewnienie dostępu do wysokiej jakości usług edukacyjnych, począwszy od opieki nad dzieckiem do lat 3 i edukacji przedszkolnej. W związku z tym należy podjąć intensywne działania na rzecz modernizacji i rozwoju szeroko pojętej infrastruktury edukacji, a także tworzyć i modernizować infrastrukturę dla inkubowania przedsięwzięć społecznych i obywatelskich. Niezbędne jest również zapewnienie dostępu do wysokiej jakości usług umożliwiających podnoszenie wiedzy, umiejętności i aktywizację mieszkańców obszarów wiejskich.

Zwiększeniu inwestycji pozarolniczych na obszarach wiejskich sprzyjać będzie wspomaganie instytucji otoczenia biznesu, w tym instytucji doradczych, inkubatorów przedsiębiorczości, parków przemysłowych, wprowadzanie rozwiązań prawnych ułatwiających prowadzenie i ewidencjonowanie działalności gospodarczej towarzyszącej produkcji rolnej i wzrost dostępności kapitału zewnętrznego oraz wsparcie rozwoju ekonomii społecznej. oraz sieciowanie.

Dla zwiększenia mobilności przestrzennej mieszkańców obszarów wiejskich niezbędne jest skoordynowanie na poziomie planowania rozwoju infrastruktury transportowej na szczeblu regionalnym, powiatowym i gminnym, utrzymanie oraz tworzenie nowych połączeń kolejowych (pomiędzy powiatami w województwach lub powiatów z najbliższym obszarem metropolitalnym), wzmocnienie regionalnego i lokalnego transportu autobusowego w relacjach zamejskich, umożliwiającego bezpośrednie powiązanie z obszarem metropolitalnym przyległych obszarów wiejskich. Należy podjąć działania na rzecz budowy i rozwoju bezpośrednich powiązań lokalnych, wzmocnić funkcje dowozowe do linii kolejowej oraz dążyć do integracji taryfowo-biletowej kolejowych przewozów regionalnych z komunikacją publiczną. Jednocześnie należy tworzyć powiązania lokalnej sieci drogowej z siecią dróg krajowych, ekspresowych i autostrad oraz wspierać tworzenie infrastruktury i rozbudowę węzłów przesiadkowych transportu kołowego i kolejowego na obszarach wiejskich (opartej na budowie i rozwoju zintegrowanej infrastruktury transportu pasażerskiego w układzie lokalnym i regionalnym).

Działaniom infrastrukturalnym w zakresie zwiększania dostępności przestrzennej towarzyszyć będą komplementarne przedsięwzięcia dotyczące rozbudowy sieci szerokopasmowego internetu w celu wyrównywania szans edukacyjnych, ułatwiania prowadzenia działalności gospodarczej oraz ułatwiania telepracy.

W przypadku **obszarów wiejskich będących pod wpływem oddziaływania dużego ośrodka miejskiego** niezbędne są zarówno rozwijanie endogenicznego potencjału i likwidacja barier komunikacyjnych (dostępności), jak i wzmacnianie dyfuzji procesów rozwojowych na te obszary z największych ośrodków miejskich. Instrumentami dyfuzji procesów rozwojowych, które będą silniejsze w bliskim sąsiedztwie centrów rozwoju gospodarczego, a słabsze w miarę oddalania się od nich, są:

- rozwój sieci komunikacyjnych pomiędzy ośrodkami miejskimi a obszarami wiejskimi wraz z tworzeniem i rozbudową węzłów przesiadkowych transportu kołowego

- i kolejowego i dzięki temu poprawa wahadłowej mobilności przestrzennej mieszkańców obszarów wiejskich,
- podwyższenie atrakcyjności obszarów wiejskich jako miejsc lokowania inwestycji gospodarczych, w szczególności dzięki skoordynowaniu lokalnych i regionalnych inwestycji infrastrukturalnych z budową sieci dróg,
- poprawa jakości usług publicznych i dostępu do tych usług (zlokalizowanych na obszarach wiejskich, a także w miastach różnego typu), w tym w szczególności wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez zwiększenie dostępności wysokiej jakości usług edukacyjnych dla mieszkańców obszarów wiejskich.

Zwiększenie dostępności z obszarów wiejskich do miast powiatowych, subregionalnych i regionalnych ma zapewnić lepszy dostęp do rynku pracy oraz do zlokalizowanych w nich usług publicznych średniego i wyższego rzędu. Działania w tym zakresie obejmą modernizację i uzupełnienie sieci dróg na obszarach wiejskich oraz rozwój zintegrowanego transportu publicznego w relacji miasto – wieś. Zwiększona dostępność przestrzenna do miast będzie czynnikiem rozwijającym możliwości sieciowania, współpracy, wymiany *know-how*, umożliwiającym upowszechnianie dobrych praktyk oraz poszerzającym zasięg procesów rozprzestrzeniania się czynników rozwoju.

Wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe zostało omówione w rozdziale 2.3.1.

W odniesieniu do **wymagające wsparcia procesów rozwojowych**, kluczową rolę odgrywać będzie wykorzystanie ich endogenicznego potencjału i usuwanie barier komunikacyjnych (sieć transportowa i sieć łączności teleinformatycznej). Szczególne znaczenie na tych obszarach będą miały również działania dotyczące rozwoju lokalnego, uwzględniające rozwój miast o znaczeniu lokalnym oraz dotyczące zwiększenia możliwości zatrudnienia poza rolnictwem, w tym pracy na odległość.

Tam, gdzie działania tego typu będą nadal niezbędne z poziomu krajowego (np. ze względu na skalę problemów lub brak odpowiednich dochodów własnych gmin), w ciągu najbliższych kilku lat polityka przestrzenna i regionalna powinna się także angażować w rozbudowę infrastruktury wodno-ściekowej i innej związanej z ochroną środowiska przyrodniczego. (kierunki działań opisano przy omawianiu działań polityki przestrzennej na obszarze Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej).

W przypadku administracyjnych obszarów wiejskich podlegających presji urbanizacyjnej **usytuowanych w zasięgu funkcjonalnych obszarów miejskich** niezbędne jest rozwijanie powiązań komunikacyjnych, sieci usług publicznych i kooperacji gospodarczej w obrębie obszaru funkcjonalnego wokół dużego miasta przy zachowywaniu wartości charakterystycznych dla obszarów wiejskich związanych z walorami przyrodniczymi, krajobrazowymi i kulturowymi oraz tkanką społeczności lokalnych.

Konieczne jest przeciwdziałanie negatywnym efektom zjawiska rurbanizacji, a więc utracie walorów charakterystycznych dla obszarów i krajobrazów wiejskich, generowaniu kosztów inwestycji infrastrukturalnych w zakresie transportu, telekomunikacji jak też infrastruktury społecznej i kulturalnej. Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich powinno zachowywać najlepsze tradycyjne wzorce zabudowy w powiązaniu z postulatem zapobiegania nadmiernemu jej rozproszению i tworzenia zwartych skupisk ludności, zmniejszając energochłonność tworzonych w procesie rurbanizacji struktur, jednocześnie powinno uwzględniać potrzeby komunikacyjnych powiązań sieciowych zarówno lokalnych, jak i z dużymi ośrodkami miejskimi.

#### 2.2.4. Wspomaganie rozwoju specjalizacji terytorialnej

Dla wspomagania rozwoju gospodarczego, w tym wzrostu dochodów i poziomu życia mieszkańców poszczególnych regionów, duże znaczenie ma wspomaganie procesów specjalizacji terytorialnej w zakresie rolnictwa, przemysłu, gospodarki morskiej i wyspecjalizowanych usług (np. turystycznych, opieki sanatoryjnej, rekreacji) bazujących na potencjale wewnętrznym danego obszaru. Polityka przestrzenna będzie wspierać koncentrację funkcji społeczno-gospodarczych (specjalizację terytorialną) za pomocą instrumentów planistycznych (poprzez ich wyznaczanie i określenie uwarunkowań rozwojowych) oraz za pomocą działań inwestycyjnych podejmowanych w ramach polityki regionalnej i polityk sektorowych. W szczególności pożądana jest intensyfikacja wykorzystania istniejących instrumentów wspierających rozwój nowych inwestycji (także infrastrukturalnych), które przewidują preferencje dla obszarów o wysokiej stopie bezrobocia poprzez stosowanie łagodniejszych kryteriów zarówno przy tworzeniu stref jak i udzielaniu dotacji z budżetu państwa<sup>82</sup>. Istotną rolę w wykorzystaniu tych instrumentów powinny pełnić samorządy zarówno w zakresie wyboru obszarów wymagających wsparcia w formie włączenia do specjalnych stref ekonomicznych, jak i szeroko rozumianej promocji oraz tworzenia warunków prawnych i technicznych sprzyjających realizacji nowych inwestycji. Ważną rolę aktywizującą obszary wiejskie i wspierającą wykorzystanie lokalnych zasobów pracy może również odegrać wsparcie rozwoju klastrów, które w Polsce powstają nie tylko w zakresie wysokich technologii, ale przede wszystkim w zakresie przemysłów tradycyjnych, w tym istotnego z punktu widzenia działalności rolniczej kompleksu spożywczego, których skupiska często koncentrują się na obszarach wiejskich, w oddaleniu od dużych ośrodków miejskich. Szansą dla terenów wiejskich wymagających wsparcia procesów rozwojowych jest także przyszła współpraca transgraniczna z podobnymi klastrami w krajach sąsiedzkich, np. w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Jednym z istotnych aspektów polityki przestrzennej na obszarach wiejskich o utrzymujących się funkcjach rolniczych jest optymalne wykorzystanie tych obszarów dla zapewnienia strategicznych, długofalowych interesów państwa w zakresie gospodarki żywnościowej. Dotyczy to wyznaczenia obszarów ochrony gleb dla celów produkcji rolnej oraz opracowania i wdrożenia zasad ochrony tych obszarów przed funkcjami konfliktogennymi, w tym zabudową dla celów pozarolniczych, eksploatacją kopalin, produkcją roślinną na potrzeby OZE. Zostanie także wzmocniona ochrona najlepszych gleb rolniczych i leśnych przed ich przeznaczaniem na cele nierolnicze i nieleśne. Szczegółowe zalecenia w tym zakresie zostaną zawarte w ustaleniach dla planów zagospodarowania przestrzennego województw.

Szansą dla rozwoju wielu obszarów wiejskich jest osiąganie specjalizacji dzięki wykorzystaniu ich dziedzictwa kulturowego, zasobów przyrodniczych i krajobrazowych. Następować będzie wzmocnienie ekologicznych funkcji obszarów wiejskich poprzez zalesianie gruntów porolnych, odtwarzanie stosunków hydrologicznych oraz włączenie niektórych terenów rolniczych do systemu korytarzy ekologicznych (Cel 4.) z zachowaniem właściwej proporcji terenów otwartych. Dodatkowo zostanie wzmocnione zarządzanie ich przestrzenią funkcjonalną poprzez tworzenie nowych struktur o wysokich walorach krajobrazowych i przyrodniczych, ochronę i rewaloryzację zachowanych obiektów zabytkowych i zespołów ruralistycznych. Opracowane i wdrożone zostaną standardy związane z ochroną krajobrazu wiejskiego, obejmujące także określenie obszarów wsparcia rolnictwa zachowującego tradycyjny krajobraz rolniczy oraz opracowanie na szczeblu rządowym programów rozwoju form produkcji roślinnej i hodowlanej, zgodnej z wymaganiami systemu ekologicznego.

---

<sup>82</sup> Jak Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020 oraz funkcjonujące zgodnie z obecnym stanem prawnym do 2020 r. specjalne strefy ekonomiczne.

## **Ad 2.3. Wspomaganie spójności w specyficznych obszarach problemowych**

### **2.3.1. Wspomaganie obszarów o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkującym możliwość rozwojowe**

Gwarancją zapewnienia funkcjonalnej i przestrzennej spójności tych obszarów z siecią głównych ośrodków miejskich jest zapewnienie dostępu mieszkańcom wszystkich terytoriów, bez względu na ich położenie, do podstawowych usług na obszarach przez nich zamieszkałych (do 30 minut dojazdu) oraz dostępu do usług wyższego rzędu zlokalizowanych w głównych ośrodkach miejskich (1,5 godz.). Obszary o słabej dostępności do usług publicznych znajdują się w różnych częściach Polski – przeważnie w pewnym oddaleniu od ośrodków regionalnych. Największe ich skupiska znajdują się w Polsce Zachodniej, na Pomorzu Środkowym oraz w kilku obszarach Polski Wschodniej (Rysunek 20.).

Mieszkańcy wymienionych obszarów nie dysponują dostępem do podstawowych usług publicznych gwarantujących uczestnictwo we współczesnych procesach rozwojowych. Rozwój gospodarczy tych obszarów wymaga wsparcia poprzez dostarczenie podstawowych usług niezbędnych dla rozwoju i modernizacji w obszarze edukacji, zdrowia, sportu i turystyki, transportu, infrastruktury wodno-ściekowej czy usług kulturalnych oraz podniesienie jakości tych usług. Polityka przestrzenna zmierza do zapewnienia jednolitego standardu dostępu do usług o podstawowym znaczeniu dla procesów rozwojowych na terenie całego kraju. W tym celu na poziomie krajowym zostaną wyznaczone standardy we wszystkich wskazanych powyżej obszarach tematycznych (w pierwszym rzędzie w zakresie edukacji, zdrowia, transportu publicznego, usług komunalnych – w tym związanych z ochroną środowiska – kultury). Przeprowadzone analizy wykazują, że w zależności od sytuacji wyjściowej na pewnych obszarach zapotrzebowanie na dostarczanie i podwyższanie jakości konkretnych usług może się bardzo różnić. W ramach polityki przestrzennej zagospodarowania kraju nastąpi identyfikacja tych obszarów (prace nad strategiami oraz planami zagospodarowania przestrzennego województw) na poziomie lokalnym (poziom dostarczania wielu usług podstawowych), a następnie zostaną zrealizowane programy za pomocą instrumentów właściwych polityce regionalnej z wykorzystaniem systemów koordynacji (nowy kontrakt terytorialny, opisany w KSRR).

Horyzontalnie, w celu poprawy dostępu do usług, szczególnie administracyjnych i społecznych, konieczne będą działania zwiększające zdolności administracyjne do zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych odbywać się będzie poprzez transfer najlepszych praktyk i doświadczeń w zakresie zarządzania lokalnym rozwojem i zasobami tych terytoriów.

### **2.3.2. Restrukturyzacja i rewitalizacja obszarów zdegradowanych i miast**

Działania polityki przestrzennej w odniesieniu do zdegradowanych obszarów zurbanizowanych mają na celu przywrócenie ich funkcji administracyjnych, społecznych i gospodarczych oraz stworzenie warunków sprzyjających ich powtórному zagospodarowaniu dzięki skorelowanym interwencjom w sferze planowania przestrzennego, inwestycjom infrastrukturalnym oraz wsparciu zasobów ludzkich i przedsiębiorczości. Działania restrukturyzacyjne i rewitalizacyjne doprowadzą do odzyskania atrakcyjności danego obszaru lub miasta, do przywrócenia korzystnych warunków życia i podejmowania działalności gospodarczej oraz inwestycyjnej z wykorzystaniem istniejącego potencjału kulturowego i zachowaniem funkcji symbolicznych oraz przyrodniczych obszaru w procesie jego adaptacji do nowych funkcji.

Dla prawidłowego przeprowadzenia działań restrukturyzacyjnych i rewitalizacyjnych konieczne jest wprowadzenie obowiązku zgodności programów restrukturyzacyjnych i rewitalizacyjnych z regulacjami oraz dokumentami planistycznymi i regionalnymi. Zapewni to koordynację

planowania oraz zintegrowane podejście do zagadnień obszarów rewitalizowanych na każdym poziomie planowania. Służyć temu będzie przygotowanie przepisów prawnych i wytycznych umożliwiających integrację i monitorowanie kompleksowych działań rewitalizacyjnych i restrukturyzacyjnych na obszarach miejskich i zdegradowanych.

Na poziomie regionalnym należy przeprowadzić identyfikację obszarów zdegradowanych w miastach oraz na terenach poprzemysłowych, powojaskowych i powydobywczych, a także weryfikację jakościową ich walorów funkcjonalnych. Następnie w planach zagospodarowania przestrzennego województw należy wyznaczyć obszary, które (na poziomie lokalnym) powinny zostać objęte kompleksowymi programami rewitalizacji/restrukturyzacji oraz regionalnymi programami inwestycyjnymi, wpisującymi się w strategię rozwoju danego miasta (łącznie działania na obszarach zdegradowanych i tych dobrze rozwijających się), jak również w strategię rozwoju województwa. Przygotowanie lokalnych programów rewitalizacyjnych będzie warunkiem niezbędnym do prowadzenia działań inwestycyjnych przewidzianych w regionalnych strategiach rozwoju. Poziom lokalny będzie ponadto odpowiedzialny za uporządkowanie stanu prawnego nieruchomości w miastach (regulacje dotyczące restytucji majątku i roszczeń majątkowych). Kompleksowe lokalne programy rewitalizacji powinny obejmować priorytety techniczne, przestrzenne, społeczne, kulturowe, gospodarcze i ekologiczne. Ich zakres, oprócz poprawy stanu budynków mieszkalnych oraz budynków użyteczności publicznej, powinien obejmować ochronę dziedzictwa kulturowego, zapewnienie wysokiej jakości przestrzeni publicznych, poprawę transportu publicznego, integrację społeczną mieszkańców rewitalizowanych obszarów, przywrócenie terenom zdegradowanym ich funkcji przyrodniczej lub nadanie im takiej funkcji, a także promowanie zrównoważonego rozwoju.

Jako uzupełnienie powyższych działań w ramach krajowych programów rozwoju regionalnego będą mogły być prowadzone działania interwencyjne o wieloletnim charakterze inwestycyjnym (początkowo jako działania o charakterze pilotażowym), które obejmą przede wszystkim obszary zdegradowane o największej skali problemów – głównie na obszarze Aglomeracji Górnośląskiej. Oprócz działań z zakresu rewitalizacji przestrzennej i społeczno-gospodarczej obszarów miejskich będą prowadzone działania służące rekultywacji terenów poprzemysłowych, umożliwiające zmianę pełnionych przez nie funkcji na określone w strategiach rozwoju danego obszaru.

### **2.3.3. Wzmacnianie procesów integracji obszarów przygranicznych**

Zadaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest wspomaganie procesu integracji obszarów przygranicznych z głównymi obszarami aktywności gospodarczej dzięki zapewnianiu rozwoju powiązań funkcjonalnych po obu stronach granicy. Ze względu na uwarunkowania polityczne sytuacja obszarów przygranicznych zlokalizowanych na zewnętrznej granicy UE jest trudniejsza od sytuacji obszarów przygranicznych zlokalizowanych na granicy wewnętrznej UE i wymaga odmiennego podejścia.

Dla rozwiązania problemów obszarów przygranicznych potrzebne są działania zintegrowane na każdym poziomie planowania, uwzględniające narzędzia polityki regionalnej i przestrzennej. Wybór konkretnych działań powinien być dokonywany na podstawie wcześniej zidentyfikowanych problemów. Należy wziąć przy tym pod uwagę ich potencjalne oddziaływanie na obszary leżące po obu stronach granicy. Dla realizacji działań zintegrowanych na tych obszarach uwzględniających oddziaływanie o charakterze transgranicznym zakłada się przygotowanie ośmiu<sup>83</sup> strategii rozwoju społeczno-

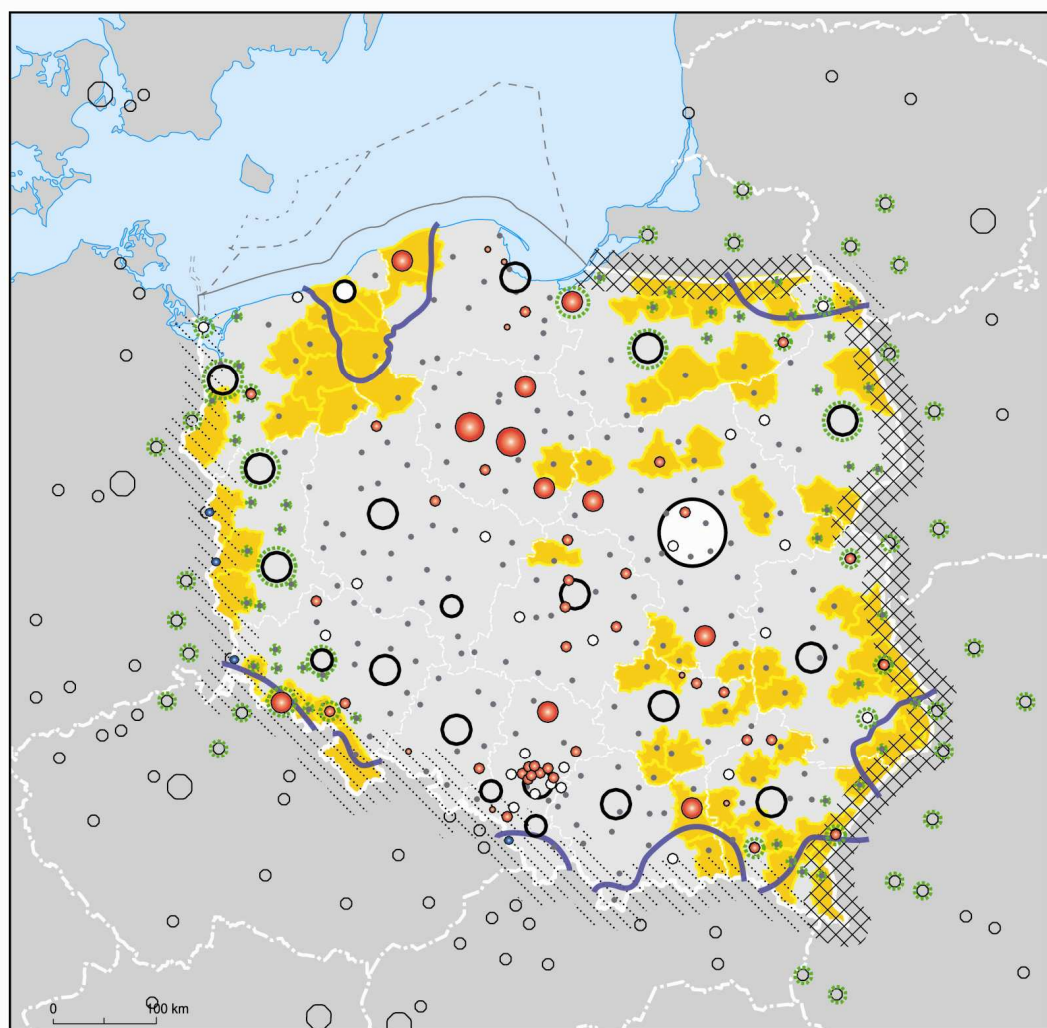
---

<sup>83</sup> Lista strategii rozwoju obszarów wokół granic Polski obejmuje: Morze Bałtyckie, Obwód Kaliningradzki, Litwę, Białoruś, Ukrainę, Słowację, Czechy, Niemcy.



-gospodarczego i przestrzennego dla wszystkich polskich obszarów przygranicznych (na poziomie NUTS 2), obejmujących terytoria po obu stronach granicy.

Rysunek 20. Obszary wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji



#### Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne
- subregionalne
- lokalne
- w których występuje szczególna kumulacja problemów społeczno-gospodarczych
- podzielone granicą
- które niewykorzystują w pełni możliwości wynikających z położenia przygranicznego

#### Obszary

- o niskim poziomie rozwoju i słabej dostępności do usług
- wiejskie o najniższej dostępności przestrzennej do ośrodków wzrostu

#### przygraniczne, zlokalizowane na

- wewnętrznej granicy UE
- wsparcie ośrodków subregionalnych, działania integrujące systemy planowania po obu stronach granicy, w tym wprowadzenie zintegrowanych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów przygranicznych, obejmujących tereny położone po obu stronach granicy

#### zewnętrznej granicy UE

wsparcie ośrodków subregionalnych, poprawa przenikalności granicy, instytucjonalne wsparcie współpracy transgranicznej, w tym budowa podstaw transgranicznych działań planistycznych (opracowanie dokumentów i procedur) oraz integracja działań w zakresie ochrony zasobów przyrodniczych i krajobrazowych położonych po obu stronach granicy

Uwaga: na mapie przedstawiono zasięg obszarów i miasta o szczególnej kumulacji problemów w sposób przybliżony, szczegółowa delimitacja następuje w pzpw i strategiach regionalnych

Źródło: Opracowanie MRR.

Strategie te opracowane na poziomie makroregionalnym (obejmujące tereny polskich województw oraz obszarów po drugiej stronie granicy) będą przygotowywane na poziomie krajowym z udziałem podmiotów samorządowych i partnerów społeczno-gospodarczych oraz w porozumieniu z państwami sąsiadującymi. Stałyby się one bazą współpracy terytorialnej dla rozwoju obszarów przygranicznych, w tym planowania działań w ramach programów współpracy przygranicznej współfinansowanych z UE.

Podjęte zostaną działania mające na celu koordynację programów ochrony przyrody w parkach narodowych i krajobrazowych oraz na innych obszarach chronionych i cennych przyrodniczo, w szczególności stanowiących obszary sieci Natura 2000, położonych po obu stronach granicy. Wspierane będą badania naukowe będące podstawą dla tworzenia wspólnych strategii i planów ochrony oraz twarde i miękkie projekty służące wzmocnieniu potencjału przyrodniczego tych terenów.

*a) Obszary zlokalizowane na wewnętrznej granicy UE* będą się rozwijały dzięki rozprzestrzenianiu się czynników rozwoju z dużych ośrodków miejskich po obu stronach granicy, korzystając z intensyfikacji procesów integracyjnych między Polską a krajami UE, szczególnie Niemcami i Czechami. Dodatkowym czynnikiem będzie także współpraca przygraniczna miast oraz obszarów wiejskich leżących po polskiej, słowackiej, czeskiej, niemieckiej oraz litewskiej stronie. W przyszłości przyczyni się to do wykształcenia transgranicznych obszarów funkcjonalnych (przede wszystkim na granicach z Niemcami, Czechami i częścią Słowacji). Dodatkowo ich rozwojowi będzie sprzyjała poprawa dostępności do centrum kraju oraz w relacjach międzynarodowych dzięki modernizacji i rozbudowie infrastruktury transportowej.

Istotnym czynnikiem dla rozwoju będzie także przygotowanie transgranicznych planów zagospodarowania dla subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich podzielonych granicą oraz ich regionów przygranicznych: Frankfurt – Słubice, Guben – Gubin, Görlitz – Zgorzelec oraz Český Tešín – Cieszyń. Zastosowanie zintegrowanego podejścia do planowania w wymiarze przestrzennym oraz społeczno-gospodarczym w przyszłości przyczyni się do realizacji wspólnych projektów dedykowanych kapitałowi ludzkiemu oraz infrastrukturalnych uzupełniających brakujące elementy sieci transportowej i technicznej, a także rozwiązaniu problemów z zarządzaniem transgranicznymi zasobami wodnymi Odry. Integracja funkcjonalna ośrodków miejskich podzielonych granicą z otaczającymi je obszarami zostanie wsparta również dzięki stworzeniu wspólnej sieci transportu publicznego, przyczyniając się do wzmocnienia przepływu zasobów i dóbr, a także usług między przylegającymi miastami i ich obszarami funkcjonalnymi.

Dodatkowym działaniem wspierającym obszary podzielone granicą będzie wzmocnienie wymiaru strategicznego prowadzenia polityki rozwoju. Polegać to będzie na stworzeniu mechanizmów koordynacji i kooperacji w systemie wieloszczeblowego zarządzania na poziomie subregionalnym i lokalnym. Posłuży to budowie odpowiednich zdolności zarządzania rozwojem w zakresie prowadzenia współpracy obszarów przygranicznych. Instytucje publiczne stworzą platformę współpracy z podmiotami niepublicznymi w celu wykorzystania kanałów przepływu informacji oraz wdrażania programów rozwoju.

*b) Obszary przygraniczne położone wzdłuż zewnętrznej granicy z UE* otrzymają większe – w porównaniu z obszarami położonymi wzdłuż granicy wewnętrznej UE – wsparcie, ponieważ należą jednocześnie do najbiedniejszych obszarów położonych w znacznej odległości w większej odległości w stosunku do głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego w Polsce. Wzrost znaczenia ośrodków regionalnych położonych w Polsce Wschodniej w pobliżu zewnętrznej granicy UE, takich jak Lublin, Białystok, Olsztyn, Rzeszów, przyczyni się do poszerzenia zakresu możliwości tych obszarów, intensyfikując procesy rozprzestrzeniania się czynników rozwoju na obszary przygraniczne. Innym ważnym warunkiem rozwoju jest zwiększenie dostępności transportowej obszarów przygranicznych do

centrum kraju oraz dostępności zza granicy, na którą będą miały wpływ uwarunkowania polityczne skutkujące procedurami granicznymi (kontroli wizowej, celnej, fitosanitarnej, weterynaryjnej itp.).

W ramach działań z zakresu polityki przestrzennego zagospodarowania zostaną wzmocnione ośrodki subregionalne i lokalne w obszarach przygranicznych zlokalizowanych w pobliżu zewnętrznej granicy z UE poprzez:

- transfer korzyści płynących z rozprzestrzeniania się czynników rozwoju z głównych ośrodków regionalnych do następujących miast subregionalnych: Elbląg, Elk, Suwałki, Biała Podlaska, Chełm, Zamość, Przemyśl; wzmocnieniu tych ośrodków będzie służyło zwiększenie dostępu do usług publicznych średniego i wyższego rzędu, szczególnie w zakresie edukacji i ochrony zdrowia,
- wsparcie działań związanych z nowymi inwestycjami gospodarczymi,
- sytuowanie ważnych instytucji związanych z transgraniczną współpracą bilateralną i europejską,
- lokowanie istotnych funkcji zarządczych sektora publicznego o zasięgu regionalnym,
- podniesienie jakości szkolnictwa średniego i wyższego w dziedzinach komplementarnych do rozwoju krajów sąsiadujących,
- realizację wspólnych projektów twardych i miękkich w zakresie kultury i rozwoju turystyki uzdrowiskowej oraz wypoczynkowej.

Rozwijanie współpracy miast bliźniaczych zlokalizowanych w pobliżu granicy zewnętrznej z UE, takich jak np. Terespol – Brześć, i czerpanie bodźców rozwoju z dużych zagranicznych ośrodków wzrostu będzie jednym z najważniejszych elementów współpracy przygranicznej, przyczyniającej się do rozwoju tych obszarów. Współpraca ta powinna dotyczyć koordynacji działań w zakresie komplementarności usług publicznych podstawowych i specjalistycznych oferowanych po obu stronach granicy.

Poprawa otwartości i dostępności granicy zewnętrznej UE zostanie osiągnięta dzięki budowie nowych i modernizacji istniejących przejść granicznych oraz uproszczeniu procedur wizowych.

Instytucjonalne wsparcie współpracy transgranicznej na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym będzie polegać na wzmocnieniu współpracy transgranicznej w zakresie planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego poprzez realizację oraz koordynację działań i projektów w zakresie opracowania dokumentów i procedur zapewniających integrację planowania w obszarze ochrony środowiska, gospodarki wodnej oraz uzupełnienia infrastruktury transgranicznej. Dodatkowo zostaną wprowadzone niezbędne zmiany w prawie krajowym, zgodne z regulacjami UE, rozwiązujące problemy transgranicznych zasobów wodnych i zmianę procedur administracyjnych upraszczających przekraczanie granicy, a także poprawiających jej przenikalność.

### **Cel 3. Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej**

#### ***(1) Opis problemu***

Istniejący w drugiej połowie XX wieku poziom wzajemnej dostępności przestrzennej największych polskich miast okazał się niewystarczający dla potrzeb gospodarki o charakterze rynkowym. Równolegle nastąpiła szybka dekapitalizacja sieci transportowych (drogowej, kolejowej i dróg wodnych, takich jak Odrzańska Droga Wodna). W efekcie doszło do pogłębienia różnic regionalnych i wykształcenia stref o gorszej dostępności w systemie krajowym (Polska Zachodnia z Wrocławiem i Szczecinem, Polska Południowo-Wschodnia z Rzeszowem) oraz w systemie europejskim (wschodnia część kraju, regiony turystyczne Mazur i Karpat). Utrwalił się rozkład obszarów o skrajnie niskiej spójności przestrzennej z resztą kraju, m.in. Kotliny Kłodzkiej, wyspy Uznam, Bieszczad oraz środkowego Pomorza i północnych Mazur. Zły stan techniczny i niedorozwój infrastruktury lądowej drugiego rzędu (drogi wojewódzkie, regionalne linie kolejowe) stał się jedną z przyczyn pogorszenia dostępu do usług publicznych zlokalizowanych w ośrodkach wojewódzkich, subregionalnych, a w niektórych regionach nawet w ośrodkach powiatowych.

Jednocześnie, w warunkach braku nowych inwestycji oraz po przejściowym okresie zapaści na początku lat 90. XX w., doszło do wzrostu mobilności codziennej społeczeństwa oraz do znacznego zwiększenia intensywności ruchu towarowego w transporcie drogowym (w tym na niektórych trasach tranzytowych). Ruch ten powoduje znaczące koszty zewnętrzne, związane głównie z obciążeniem środowiska naturalnego (w tym z emisją CO<sub>2</sub> i dzieleniem przestrzeni przyrodniczej), nadmierną eksploatacją dróg oraz wypadkami drogowymi. Jednocześnie transport kolejowy okazał się mniej konkurencyjny ekonomicznie oraz nieprzygotowany logistycznie, technicznie i instytucjonalnie do zaproponowania i zapewnienia alternatywy przewozowej – bardziej przyjaznej środowisku. Rozwój poszczególnych rodzajów transportu odbywał się niezależnie, co doprowadziło do prawie całkowitego braku rozwiązań multimodalnych.

Zastój inwestycyjny w dziedzinie transportu w okresie transformacji przedakcesyjnej miał silne podłoże instytucjonalne. Był to efekt zachwiania hierarchiczności oraz inercji planowania przestrzennego, oderwania polityki transportowej od polityki fiskalnej, opóźnień w zdecydowanej restrukturyzacji przewoźników państwowych, a także mankamentów prawa. Pomimo zasadniczej zmiany uwarunkowań zewnętrznych w mocy pozostały plany rozwoju sieci transportowej sformułowane w okresie gospodarki centralnie planowanej. Przewidywany układ sieci pozostał szachownicowy, co skutkuje nie tylko faktycznym, ale i prognozowanym brakiem wzajemnych powiązań niektórych największych ośrodków oraz słabym skomunikowaniem na skośnych kierunkach europejskich (głównie z północnego wschodu na południowy zachód). Dodatkowo nastąpiła marginalizacja stolicy kraju w docelowym układzie transportowym. Początkowy okres transformacji charakteryzował się też szybkim spadkiem przeładunków w polskich portach morskich spowodowanym ich słabą dostępnością w porównaniu z portami atlantyckimi oraz konkurencją ze strony transportu drogowego. Po 2000 roku sytuacja uległa poprawie. Żegluga dostosowała się do nowych warunków ekonomicznych i geopolitycznych. Istotne stały się przewozy bałtyckie, w tym przeładunki kontenerowe i połączenia promowe. Porty morskie pozostały jednak słabo dostępne z najbliższych dynamicznych krajowych ośrodków gospodarczych (Warszawa i Poznań).

Ze względu na liberalizację przewozów lotniczych, a tym samym wzrost konkurencji, intensyfikację kontaktów gospodarczych z państwami UE, w tym wzrost migracji czasowych oraz wzrost zamożności społeczeństwa i wynikające z tego zwiększenie ruchu turystycznego szczególnie w ostatnim dziesięcioleciu, wzrosła znacznie liczba pasażerów korzystających z transportu lotniczego. Ponad 2,5-krotny wzrost ruchu lotniczego od momentu wejścia Polski

do struktur UE spowodował, że przepustowość istniejących portów lotniczych okazała się niewystarczająca. Jednakże pomimo znacznego rozwoju lotnisk regionalnych (poza Warszawą) i ich lepszej dostępności (szczególnie w Polsce Wschodniej, gdzie nastąpiła poprawa dostępności drogowej i kolejowej do istniejących portów lotniczych), większość portów lotniczych jest nadal słabo powiązana z siecią transportową, a zwłaszcza kolejową.

W skali obszarów funkcjonalnych dużych i średnich ośrodków problemy transportowe są dziś jedną z głównych barier rozwojowych. Stanowią one istotne ograniczenie przestrzennego zwiększenia rynków pracy, a pośrednio z powodu braku rozwiązań w zakresie transportu publicznego sprzyjają niekontrolowanej suburbanizacji. Okres transformacji systemowej uruchomił spiralę prowadzącą do narastającej kongestii w systemie drogowym przy jednoczesnym obniżeniu jakości usług transportu publicznego.

Szybki rozwój polskiej telekomunikacji obejmował przede wszystkim infrastrukturę dla telefonii komórkowej, a na terenach miejskich także dla telewizji kablowych. Wynikający z wcześniejszych zaniedbań brak sieci przewodowych stał się ograniczeniem w dostępie do szerokopasmowego internetu przede wszystkim na obszarach wiejskich. Efektem są znacząco niższe możliwości rozwoju i utrudnienia w uzyskiwaniu wyższych kwalifikacji zawodowych, mających duże znaczenie dla tworzenia miejsc pracy poza rolnictwem. Zjawisko to wykazuje zróżnicowania regionalne (np. w Polsce Północnej dostęp do internetu jest lepszy niż w Polsce Wschodniej).

Wymienione negatywne cechy systemu transportowego i rozwoju sieci telekomunikacyjnych zostały do pewnego stopnia utrwalone w priorytetach inwestycyjnych pierwszych okresów finansowych związanych z akcesją do Unii Europejskiej (2004-2006 i 2007-2013). Wynika to z faktu, że planowane inwestycje transportowe mają nadal bardzo często charakter punktowy i w małym stopniu uwzględniają potrzebę (zgodnie z nowym paradygmatem polityki przestrzennej i regionalnej) wykorzystania wszystkich potencjałów rozwojowych ośrodków położonych na obszarze całego kraju. Dlatego, nawet jeśli programy operacyjne zostaną w pełni zrealizowane, wiele ośrodków i regionów pozostanie w latach 2013-2015 słabo dostępnych przestrzennie, zaś kolej (mimo wchłonięcia znaczących środków pomocowych) nie zwiększy w tej perspektywie swojego udziału w rynku przewozów towarowych i pasażerskich.

Pomimo opisanych trudności od 2008 roku zrealizowano szereg inwestycji transportowych: W zakresie inwestycji kolejowych finalizowano prace w ramach poprzedniej perspektywy Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (SPOT), modernizację linii kolejowych takich jak:

- Warszawa – Łódź Fabryczna. Etap I - odcinek Skierniewice – Łódź Widzew,
- nr 8. Etap I: odc. Warszawa Zachodnia - Warszawa Okęcie i budowa łącznicy Warszawa Służewiec - Lotnisko Okęcie, Faza 1: Przygotowanie dokumentacji projektowej,
- nr 8. Etap II: odc. Warszawa Okęcie - Radom – Kielce, Faza 1: przygotowanie dokumentacji.

Realizowano również prace finansowane z Funduszu Spójności, m.in. modernizację linii kolejowych:

- E 59, odcinek Wrocław - Poznań, etap I,
- C-E 59, odcinek Międzyzlesie-Szczecin, przygotowanie dokumentacji przedprojektowej,
- E 30, odcinek Węglińiec - Zgorzelec, Węglińiec - Bielawa Dolna,
- E 20, odcinek Siedlce-Terespol, etap I,
- E 65 odcinek Warszawa - Gdynia, etap I,
- E 30, odcinek Węglińiec-Legnica.

Intensywnie podjęto proces modernizacji sieci kolejowej, w tym również prac przygotowawczych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), rozpoczynając m.in. realizację projektów modernizacji linii kolejowych:

- E 65/C-E 65 na odcinku Warszawa-Gdynia – obszar LCS Gdańsk, LCS Gdynia,
- E 65/C-E 65 na odcinku Warszawa - Gdynia - obszar LCS Ciechanów,
- Warszawa - Łódź, etap II, Lot A - odcinek Warszawa Zachodnia – Miedniewice (Skierniewice),
- E 59 na odcinku Wrocław - Poznań, etap II, odcinek Wrocław - granica województwa dolnośląskiego,
- Warszawa - Łódź, etap II, Lot A - odcinek Warszawa Zachodnia – Miedniewice (Skierniewice),
- nr 8, budowa łącznicy do lotniska Okęcie (od przystanku osobowego Służewiec do stacji MPL Okęcie).

Ponadto, w ramach dostępnych środków UE (POIiŚ), jak również przy wykorzystaniu wkładu z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego, planuje się uzyskać w podstawowym układzie sieci m.in.: zwiększenie liczby i długości odcinków, gdzie będzie osiągalna prędkość powyżej 160 km/h, zwiększenie liczby skrzyżowań dwupoziomowych na przejazdach kolejowych oraz zwiększenie dopuszczalnego nacisku osi do 221 kN.

Poprawa dostępności terytorialnej kraju, od 2007 roku, następowała na podstawie programu wieloletniego pn. *Program Budowy Dróg Krajowych*<sup>84</sup>. Zakłada on stworzenie sieci sprawnych połączeń autostradowych, dróg ekspresowych i dróg krajowych, remont już istniejących, oraz podnoszenie ich standardu poprzez zmianę parametrów technicznych. W wyniku jego implementacji po 2008 r. zrealizowanych zostało wiele projektów inwestycyjnych, a do ruchu oddano szereg nowych odcinków dróg krajowych.

Przybyło łącznie 1554 km dróg krajowych, w tym: 404 km autostrad (w ramach 15 zadań), 459 km dróg ekspresowych (39 zadań), 153 km obwodnic (27 zadań) oraz przebudowano 546 km dróg krajowych (37 zadań). Najważniejszymi projektami autostradowymi oddanych do użytkowania w okresie były:

- A1 na odcinku od Gdańska (Dusocin) do Torunia (Czerniewice) o łącznej długości 152,4 km – zrealizowana w systemie Partnerstwa Publiczno – Prywatnego (PPP),
- A2 na odcinku Nowy Tomysł – Świecko długości 15,9 km zrealizowana w (PPP),
- A4 na odcinku od Zgorzelca do Krzyżowej o długości 51,4 km,
- Autostradowa Obwodnica Wrocławia A8 o łącznej długości 35,5 km.

Najważniejszymi zrealizowanymi projektami obejmującymi drogi ekspresowe były:

- S3 na odcinku od Szczecina do Gorzowa Wielkopolskiego o łącznej długości 81,6 km,
- Obwodnice Nowej Soli i Gorzowa Wielkopolskiego w ciągu drogi ekspresowej S3 o łącznej długości 24,4 km,
- S7 od początku obwodnicy Grójca do Jedlińska o długości 41,8 km,
- S8 na odcinku Radzymin - Wyszaków z obwodnicą Wyszkowa o długości 29,8 km,
- S8 w Warszawie pomiędzy węzłem Konotopa a ul. Powązkowską o długości 10,4 km,
- S22 na odcinku Elbląg – Grzechotki długości 51,5 km.

---

<sup>84</sup> W latach 2007 – 2010 realizowany był Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008 – 2012 (ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r.), zaś od 25 stycznia 2011 r. realizowany jest Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011 – 2015, będący kontynuacją poprzedniego programu wieloletniego. Zasadniczym celem podejmowanych działań jest stworzenie sieci drogowej o znacznie wyższych niż obecnie parametrach użytkowych, w tym powstanie zasadniczego szkieletu dróg o dużej przepustowości, stanowiących sieć połączeń pomiędzy największymi ośrodkami gospodarczymi kraju. Na skutek realizacji planu inwestycyjnego oraz działań prewencyjnych w znacznym stopniu wzrosło również poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W tym okresie ukończona została również realizacja szeregu zadań obejmujących budowę obwodnic miejscowości w ciągu dróg krajowych, w tym obwodnice Krośniewic, Ropczyc, Wasilkowa, Kędzierzyna Koźla (etap I), Lublińca, Mszczonowa, Mragowa, Serocka, Jablonnej, Goldapi, Kraśnika oraz Siewierza. Łącznie po 2008 r. ukończonych zostało 27 zadań obejmujących obejścia miejscowości, dzięki którym wyprowadzony został ruch tranzytowy pojazdów bezpośrednio wpływając na poprawę bezpieczeństwa.

Natomiast obecnie stosowane źródła finansowania infrastruktury i kosztów zapewnienia służb żeglugi powietrznej na lotniskach o niskim natężeniu ruchu lotniczego okazały się niewystarczające, powodując zwiększenie kosztów ponoszonych przez przewoźników lotniczych na wszystkich lotniskach komunikacyjnych w Polsce. Pomimo przewidzianych w najbliższych latach inwestycji w sieci telekomunikacyjne, w tyle za średnią europejską pozostanie także w Polsce wskaźnik dostępu do sieci szerokopasmowego internetu.

## ***(2) Kierunki działań***

W odniesieniu do systemu transportowego polityka przestrzennego zagospodarowania kraju przede wszystkim będzie zmierzać do poprawy dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych. Realizacja powyższego celu będzie następowała poprzez zapewnienie zbieżności priorytetów inwestycyjnych w transporcie zawartych w krajowych średnio- i długookresowych dokumentach strategicznych oraz unijnych wytycznych w sprawie Trans-Europejskiej Sieci Transportowej. Jako najważniejsze traktowane będą inwestycje transportowe służące poprawie dostępności wewnętrznej i zewnętrznej kraju, przynoszące wartość dodaną w postaci zapewnienia spójności systemu transportowego, realizowanego w warunkach zrównoważonego rozwoju. W kontekście zapewniania spójności pomiędzy Polską Centralną a Polską Zachodnią, Pomorzem Środkowym i Polską Wschodnią duże znacznie będzie miała rozbudowa powiązań infrastrukturalnych łączących najważniejsze ośrodki miejskie położone w większej odległości od głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego kraju z miastami policentrycznej sieci metropolii.

Wysoką rangę zachowają też inwestycje lądowe i wodne, służące poprawie dostępności polskiej przestrzeni w wymiarze europejskim. Priorytetem polityki przestrzennej w zakresie dostępności nie będą przedsięwzięcia służące wyłącznie tranzytowi, zwłaszcza drogowemu. W wypadku ośrodków położonych w większej odległości w stosunku do głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego ich połączenia z siecią największych ośrodków krajowych uzyskają wyższą rangę niż trasy łączące je między sobą.

Dla wspomagania procesów rozprzestrzeniania się rozwoju na poziomie krajowym wspierane będą (w uzupełnieniu do działań prowadzonych na poziomie regionalnym) niektóre działania inwestycyjne oraz organizacyjne służące poprawie dostępności (w tym także w zakresie transportu publicznego) do głównych miast stanowiących węzły kształtującej się sieci metropolii z obszarami je otaczającymi – z ośrodków subregionalnych skupiających usługi publiczne oraz obszarów wiejskich, na których dzięki temu pojawiają się nowe możliwości inwestycyjne i zarobkowe dla mieszkańców. Działania krajowe będą obejmowały także rozbudowę oraz modernizację dostępu do obszarów geograficznie oddalonych od ośrodków rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym przygranicznych.

Drugim kluczowym kierunkiem polityki stanie się dążenie do minimalizacji kosztów zewnętrznych transportu. Będzie to realizowane poprzez zmiany technologiczne i instytucjonalne (w tym organizacyjne i fiskalne) oraz inwestycje, w szczególności w alternatywne źródła transportu. Zdefiniowane zostaną segmenty rynku przewozów predestynowane do zwiększenia udziału transportu szynowego i żeglugi. Zwiększenie udziału i roli transportu szynowego w transporcie powinno następować sukcesywnie, począwszy od 2015 roku, po znacznym zaawansowaniu programów rozwoju sieci autostrad i dróg ekspresowych. W ruchu pasażerskim będą to:



- a. połączenia między największymi ośrodkami miejskimi (w tym międzynarodowe), realizowane z równoległym wykorzystaniem sieci kolei o wysokim standardzie,
- b. linie dojazdowe do obszarów metropolitalnych i niektórych ośrodków średniej wielkości zintegrowane z systemami transportu publicznego.

W przewozach towarowych wspierana będzie modernizacja i budowa infrastruktury ułatwiającej prowadzenie głównie przewozów intermodalnych (w tym centrów i terminali intermodalnych) oraz masowych między obszarami metropolitalnymi, przejściami granicznymi, portami morskimi, a także pozostałymi kluczowymi ośrodkami gospodarczymi. W zakresie żeglugi śródlądowej (Rysunek 9.) priorytet uzyska modernizacja Odrzańskiej Drogi Wodnej, a w zakresie żeglugi morskiej inwestycje służące poprawie dostępności do terminali polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki (Szczecin, Świnoujście, Gdańsk, Gdynia) oraz portów uzupełniających, takich jak Elbląg, w szczególności od strony lądu z wykorzystaniem śródlądowych dróg wodnych.

Zakres inwestycji w kolejnictwie i żegludze będzie musiał osiągnąć skalę gwarantującą ich konkurencyjność względem transportu drogowego. Oznacza to konieczność podjęcia nowych inwestycji z wykorzystaniem najnowszych technologii. Z uwagi na zakres prac inwestycyjnych polityka w zakresie transportu kolejowego musi wykraczać poza horyzont czasowy 2030 roku. Ponadto rozwojowi transportu modalnego sprzyjać będą: wprowadzanie systemu opłat drogowych (*road pricing*) oraz preferencje administracyjne dla rozwiązań intermodalnych.

Trzecim kierunkiem działań będzie dążenie do integracji telekomunikacyjnej, przede wszystkim poprzez wspieranie rozwoju sieci teleinformatycznych na terenach wiejskich oraz przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu grup społecznych i regionów. Infrastruktura telekomunikacyjna będzie rozwijana na bazie inwestycji prywatnych. Będą one jednak wspomagane działaniami instytucjonalnymi o wymiarze regionalnym. Wspieranie środkami publicznymi rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej będzie skorelowane z działaniami na rzecz spójności terytorialnej (opisanymi w Celu 2.) w zakresie zapewnienia dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych warunkujących możliwości rozwojowe mieszkańców obszarów wiejskich. Mając na uwadze także działania związane ze zwiększeniem odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utratę bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa (opisane w Celu 5.), podejmowana będzie aktywność mająca na celu integrację rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności infrastruktury telekomunikacyjnej z infrastrukturą energetyczną, wodnokanalizacyjną i transportową. W ten sposób osiągnięty zostanie efekt synergii i spójności planowania przestrzennego, tak niezbędny dla rozwoju szybkich i pojemnych sieci telekomunikacyjnych, które będą dostępne dla każdego mieszkańca niezależnie od miejsca zamieszkania<sup>85</sup>.

Kierunki działań polityki przestrzennej w zakresie dostępności transportowej i telekomunikacyjnej będą realizowane w ramach następujących działań:

- 3.1. Poprawa dostępności polskich miast i regionów,
- 3.2. Zmniejszenie zewnętrznych kosztów transportu,
- 3.3. Poprawa dostępności teleinformatycznej,
- 3.4. Zarządzanie strategiczne i etapowanie inwestycji.

<sup>85</sup> Zgodnie z celami wskazanymi w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska agenda cyfrowa KOM (2010) 245.

### **Ad 3.1. Poprawa dostępności polskich miast i regionów**

#### **3.1.1. Poprawa wzajemnej dostępności głównych ośrodków miejskich**

Działania na rzecz realizacji celu obejmują przede wszystkim poprawę wzajemnej dostępności czasowej między tymi ośrodkami (miastami wojewódzkimi i pozostałymi miastami regionalnymi), gdzie jest ona najsłabsza (obecnie oraz w perspektywie ukończenia aktualnie realizowanych inwestycji) i jednocześnie najbardziej pożądana z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju. Dotyczy to dostępności do Warszawy z Wrocławia, Szczecina i Rzeszowa/Lublina oraz wzmocnienia połączeń w relacjach: Warszawa – Białystok, Gdańsk – Szczecin, Wrocław – Poznań, Gdańsk – Poznań, Warszawa – Bydgoszcz (Rysunek 23. i 26.).

Dodatkowy wysiłek inwestycyjny skupiony zostanie na dalszej poprawie dostępności w obrębie integrujących się układów bipolarnych i wielowierzchołkowych takich jak Warszawa – Łódź, Bydgoszcz – Toruń, Aglomeracja Górnośląska – Kraków – Częstochowa – Bielsko-Biała. Wszystkie te działania będą realizowane m.in. przez uzupełnienia w docelowym układzie dróg ruchu bezkolizyjnego (autostrady i drogi ekspresowe), zmiany w hierarchii priorytetów niektórych inwestycji drogowych oraz tworzenie podstaw do zbudowania docelowego systemu kolei dużych prędkości, modernizację części kluczowych połączeń poprzez podniesienie standardu i prędkości przejazdu do 200-230 km/h, a także modernizację systemu istniejących kolei umożliwiającą znaczne skrócenie czasu przejazdu pomiędzy poszczególnymi ośrodkami (przez osiąganie średniej prędkości 120-160 km/h), m.in. na liniach: Warszawa – Lublin (– Kijów), Warszawa – Białystok – Elk (– Kowno), Szczecin – Trójmiasto, Olsztyn – Iława – Toruń – Poznań, Szczecin – Poznań, Radom – Kielce – Kraków.

Ważnym kierunkiem inwestycji infrastrukturalnych jest zwiększanie roli dużych ośrodków poprzez budowę ich pełnych obwodnic oraz zwiększenie liczby przepraw mostowych przez Wisłę (Nowy Korczyn, Polaniec) i inne duże rzeki.

#### **3.1.2. Poprawa dostępności polskich miast i regionów w przestrzeni europejskiej**

Dla pełnego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, dostępności miast, portów morskich oraz obszarów oddalonych od głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego kraju istotne znaczenie będą miały rozwiązania wzmacniające integrację polskiego systemu transportowo-komunikacyjnego w ramach europejskiej sieci TEN-T zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym. Działania obejmą podniesienie rangi i priorytetu realizacyjnego inwestycji drogowych i kolejowych na trasach: Wrocław – Praga, Lublin – Lwów, Lublin – Kijów, Warszawa – Łomża – Elk – Kowno (*Via Baltica*), Warszawa – Białystok – Mińsk – Moskwa, Warszawa – Mińsk, Rzeszów – Koszyce, Wrocław – Brno – Wiedeń (Rysunek 21.). Osiągnięciu tego celu służyć będą działania polegające na uruchomieniu cywilnych portów lotniczych w Polsce Wschodniej (w szczególności w Lublinie i Szymanach, w drugiej kolejności w Białymstoku) natomiast w zależności od wyników analiz opłacalności ekonomicznej także w Kielcach i Koszalinie. W celu umożliwienia rozwoju komunikacji lotniczej w tych regionach będzie musiał zostać rozwiązany sposób finansowania infrastruktury i kosztów zapewnienia służb żeglugi powietrznej z funduszy regionalnych w wypadkach braku możliwości pokrycia tych wydatków z opłat przewoźników. Wszystkie istniejące i planowane porty lotnicze będą obsługiwane przez transport szynowy. Otwarta pozostaje kwestia wskazania lokalizacji i ewentualnej realizacji lotniska centralnego dla przewozów międzykontynentalnych dla kraju. Modernizacja infrastruktury i zwiększenie dostępu do portów morskich (terminali) wpłynie na polepszenie dostępności przestrzennej najważniejszych miast portowych i całego obszaru Morza Bałtyckiego.

### **3.1.3. Poprawa dostępności ośrodków subregionalnych oraz obszarów wiejskich**

Działania skupią się na poprawie dostępności do miejsc koncentracji usług publicznych różnego szczebla i na integracji rynków pracy dużych ośrodków oraz otaczających je regionów. Będzie to oznaczało pierwszeństwo inwestycji drogowych i kolejowych łączących największe miasta z ośrodkami subregionalnymi i najważniejszymi centrami powiatowymi.

Zapewni to ośrodkom subregionalnym i obszarom wiejskim dostęp do większych miast, czyli do ośrodków innowacji, centrów nauki i wiedzy oraz do rynków pracy, edukacji, opieki medycznej itp. Jest to jednocześnie warunek wstępny dla rozprzestrzeniania innowacji na inne obszary. Dostęp ten umożliwi mobilność wahadłową mieszkańców obszarów wiejskich i przyczyni się do wzrostu poziomu ich zatrudnienia. Dostępność jest także warunkiem intensywnego wykorzystania najważniejszych obszarów i atrakcji do celów turystycznych.

Utrudniony dostęp do usług publicznych m.in. do infrastruktury wodno-kanalizacyjnej czy infrastruktury do odzysku – w tym recyklingu – oraz unieszkodliwiania odpadów lub ich niska jakość pogłębiają depopulację na obszarach wiejskich oraz generują dalsze problemy społeczne (bezrobocie, bierność społeczna), co skutkuje marginalizacją gospodarczą i społeczną obszarów o utrudnionym dostępie. Zapewnienie dostępu do dóbr i usług publicznych oraz podnoszenie ich jakości umożliwia rozwój obszarów wiejskich.

### **3.1.4. Poprawa dostępności do obszarów o najniższym poziomie dostępności czasowej do największych miast**

Rozbudowa infrastruktury transportowej umożliwi oddziaływanie najsilniejszych obszarów wzrostu na inne ośrodki, co ma duże znaczenie dla zwiększania konkurencyjności polskich regionów jako spójnych jednostek terytorialnych. Dla wykorzystania różnych potencjałów rozwojowych polskiej przestrzeni niezbędne jest kształtowanie sieci transportowych i koordynowanie realizacji polityk sektorowych. Zostanie zrealizowany kompleksowy program działań na rzecz poprawy dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich, wzmacniania ośrodków subregionalnych, rozwijania naturalnego potencjału obszarów wiejskich. Dzięki przenikaniu zasobów z najważniejszych ośrodków wzrostu (miast wojewódzkich) do pozostałych terytoriów, w tym ośrodków o znaczeniu subregionalnym i lokalnym, nastąpi ożywienie procesów rozprzestrzeniania impulsów rozwojowych z największych polskich miast na ich bliższe i dalsze otoczenie. W procesie tym znacząca rola przypada organizacji transportu zbiorowego, zapewniającego dobre połączenia z miastami powiatowymi i subregionalnymi.

Szczególne działania dedykowane będą regionom takim jak Pomorze Środkowe, Mazury Północne, Bieszczady i Kotlina Kłodzka. Oprócz priorytetu inwestycyjnego dla dróg i linii kolejowych przebiegających przez te obszary (w tym kierunków Gdańsk – Szczecin, Warszawa – Białystok – Elk – Suwałki, Wrocław – Wałbrzych – Jelenia Góra – Zgorzelec, Warszawa – Elk, Wrocław – Brno) wspierane będą wybrane inwestycje lokalne, takie jak budowa przeprawy na wyspę Uznam i podniesienie rangi drogi Krosno – Sanok.

## **Ad 3.2. Zmniejszenie zewnętrznych kosztów transportu**

### **3.2.1. Zmniejszenie zewnętrznych kosztów transportu, w tym kosztów środowiskowych**

Zmniejszenie zewnętrznych kosztów transportu może się odbywać za pomocą działań organizacyjnych i inwestycyjnych. Celowi temu służy uwzględnianie w średniookresowych strategiach i planach inwestycyjnych alternatywnych środków transportu w stosunku do transportu drogowego i związanej z nim infrastruktury. Działaniem bezpośrednio wpływającym na koszty (w tym koszty zewnętrzne) funkcjonowania transportu lotniczego jest przepustowość przestrzeni powietrznej.

W obszarze inwestycji bezpośrednio temu celowi będzie służyć modernizacja sieci kolejowej prowadzona pod kątem zapewnienia wysokiego jej standardu i skrócenia czasów przejazdu.

Istnienie takiej kolei jest postrzegane jako jeden z warunków rzeczywistej konkurencyjności transportu szynowego dla motoryzacji indywidualnej w przewozach międzyaglomeracyjnych (Rysunek 24., 25., 26.). Jednocześnie modernizacja innych wybranych szlaków wpłynie na zapewnienie sprawnego systemu połączeń kolejowych w ruchu towarowym. Wspierane będą systemy intermodalne m.in. poprzez utworzenie sieci terminali dla transportu kombinowanego (duże miasta, towarowe przejścia graniczne, porty rzeczne i morskie). Poprawa dostępności drogowej obszarów cennych przyrodniczo (w tym atrakcyjnych turystycznie) będzie polegała na podwyższeniu standardu i bezpieczeństwa dróg prowadzących do tych obszarów, bez generowania ruchu tranzytowego wewnątrz nich.

Działaniem równoległym, także zasadniczo przyczyniającym się do zmniejszenia zewnętrznych kosztów transportu, będzie jednoczesna optymalizacja transportu drogowego poprzez skoordynowane wykorzystanie w nim inteligentnych rozwiązań informacyjno-organizacyjnych.

Proekologiczna wartość transportu wodnego powinna być uwzględniana w zintegrowanym planowaniu przestrzennym kraju i jego regionów. Niemniej rozwój tego rodzaju transportu musi być skoordynowany z planami gospodarowania wodą w poszczególnych dorzeczach i poddawany ocenie długookresowej racjonalności ekonomicznej. Należy też brać pod uwagę odporność cennych ekosystemów na antropopresję. Poprawa dostępności polskich portów i rozwój dróg wodnych dla celów turystycznych musi uwzględniać ewentualne kolizje z obszarami chronionymi, w tym między innymi z obszarami Natura 2000.

W perspektywie roku 2030 polskie drogi wodne zostaną zmodernizowane do klasy III (zwłaszcza Odrzańska Droga Wodna od Kanalu Gliwickiego do Szczecina, wraz z połączeniem kanałami Odra – Sprewa i Odra – Hawela z Berlinem oraz z europejskim systemem dróg wodnych), z zachowaniem istniejących odcinków klas IV i wyższych. Z powodów braku odpowiednich zasobów wodnych oraz konieczności ochrony unikatowej przyrody nie zostanie zrealizowany zamiar zmodernizowania całej Odrzańskiej Drogi Wodnej do klasy IV. Podobne uwarunkowania oraz możliwości inwestycyjne dotyczą innych szlaków żeglownych: połączenia dorzecza Odry przez Bydgoszcz do Gdańska (na terenie sześciu województw podejmowane są działania programowe, koncepcyjne i inwestycyjne dotyczące drogi E-70), a także Wisły od ujścia Przemszy. Na wschodnich obszarach Polski rozwój dróg wodnych przewidywany jest głównie dla celów turystycznych.

Zintegrowane podejście przestrzenne do rozwoju portów i regionów portowych zapewni poprawę dostępności polskich portów od strony lądu i morza, a także wspieranie ich rozwoju zintegrowanego z szerszym spektrum regionalnych i krajowych procesów gospodarczych. Będzie ono stanowiło kluczowy element integracji lokalnego planowania przestrzennego dla całego pasa gmin w obszarach nadmorskich łączącego działania na lądzie i morzu, obejmującego także wprowadzenie specyficznych standardów zabudowy i zagospodarowania obszarów nadmorskich.

### **3.2.2. Poprawa dostępności wewnątrz obszarów funkcjonalnych z preferencją dla rozwoju transportu publicznego**

Najważniejszym działaniem służącym realizacji tego celu będzie integracja systemów transportu publicznego w skali miasta, jego obszaru funkcjonalnego (priorytet uzyskają działania w obszarach metropolitalnych) i regionu, w tym doskonalenie i rozwój systemów transportu szynowego (kolej aglomeracyjna, tramwaj szybki) i szybkiego autobusu. Realizacji celu służyć też będzie doprowadzenie do obligatoryjnej współpracy gmin w obszarach funkcjonalnych w zakresie transportu miejskiego i podmiejskiego oraz rozwój systemów „parkuj i jedź”. W lokalnych dokumentach planistycznych sporządzanych dla obszarów metropolitalnych zostaną określone wskaźniki wdrażania tych planów w postaci określonego udziału osób dojeżdżających do dużych ośrodków (do pracy, szkół i w innych celach) transportem publicznym, w tym w systemie „parkuj i jedź”.

### 3.2.3. Utworzenie zintegrowanego multimodalnego systemu transportowego

Zintegrowanie transportu drogowego, kolejowego, powietrznego i żegluga nastąpi poprzez uwzględnienie w strategiach średniookresowych<sup>86</sup> wzajemnej komplementarności tych środków transportu, a co się z tym wiąże, poprzez uwzględnienie kosztów i korzyści funkcjonowania różnych typów transportu w kontekście ogólnorozwojowym oraz rozbudowę inteligentnych systemów transportowych. W zakresie inwestycji pierwszoplanowe znaczenie będzie miało stworzenie operatorom dogodnych warunków do budowy i rozbudowy terminali przeładunkowych i przesiadkowych dla różnych form transportu (wykorzystujących nowoczesne rozwiązania technologiczne), dokończenie inwestycji zapewniających lepszą dostępność terminali portów morskich i rzecznych w transporcie lądowym oraz integracja sieci lotnisk z istniejącą i zaplanowaną siecią dróg oraz połączeń kolejowych w relacjach wewnętrznych, zgodnie z celem wspólnej polityki transportowej UE, jakim jest utworzenie europejskiego jednolitego obszaru transportowego.

Na obszarach aglomeracyjnych preferowane będzie stosowanie modelu intermodalnego dla pasażerskiego transportu publicznego. Jednocześnie wprowadzone zostaną preferencje administracyjne dla rozwiązań intermodalnych.

#### Ad 3.3. Poprawa dostępności teleinformatycznej

Na szczeblu krajowym wspierany będzie rozwój infrastruktury przewodowej i bezprzewodowej zwiększającej dostęp do szerokopasmowego internetu, przede wszystkim na obszarach wiejskich i słabiej zaludnionych. Działania te mają zapewnić wszystkim mieszkańcom, niezależnie od miejsca zamieszkania, dostęp do informacji i możliwości wykorzystania internetu dla prowadzenia działalności gospodarczej. Służyć one będą również podwyższaniu poziomu kapitału społecznego. Inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną na danym terenie przyczyniają się do rozwoju takiego terenu, w szczególności poprzez podniesienie jego atrakcyjności z punktu widzenia przedsiębiorców oraz mieszkańców. W pierwszym etapie rozwijane będą: sieć punktów publicznego dostępu do internetu oraz usługi elektronicznej administracji na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Część usług publicznych zostanie udostępniona w internecie. Realizacja działań na rzecz upowszechnienia usług elektronicznych ma służyć rozwojowi opieki medycznej i administracji publicznej, podnosząc ich jakość i dostępność. Upowszechnienie internetu i technik geoinformacyjnych wpłynie na rozwój telepracy, elektronicznych systemów nauczania, budowanie sieci naukowych, generując postęp w dziedzinie nauki. Jednocześnie zmniejszy obciążenie systemów transportowych i polepszy jakość życia. Infrastruktura informacji przestrzennej<sup>87</sup>, będąca rezultatem wdrożenia w krajach UE dyrektywy INSPIRE obejmie wszystkie szczeble administracji publicznej i służyć wszystkim jej użytkownikom w kraju i w Unii Europejskiej. Elektroniczne zbiory danych przestrzennych będą dostępne dla pracowników administracji, przedsiębiorców i wszystkich obywateli (w zakresie wyszukiwania i przeglądania). Powszechnie dostępne zdigitalizowane bazy danych, katastry gruntów i obiektów budowlanych zwiększą bezpieczeństwo inwestycji i działalności gospodarczej.

Digitalizacja przestrzennych baz danych, stanowiąca m.in. niezbędny warunek zintegrowanej planowej gospodarki przestrzennej, będzie początkiem daleko idących zmian w strukturach administracyjnych i w naukach związanych z gospodarką przestrzenną. Dane udostępniane wszystkim w ramach infrastruktury informacji przestrzennej będą zawierały treść planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich szczebli: krajowego, wojewódzkiego, łącznie z planami zagospodarowania obszarów funkcjonalnych i planów miejscowych. Dostęp do informacji o przestrzeni zostanie zapewniony wszystkim, między innymi dzięki odpowiedniemu wyposażeniu bibliotek publicznych i przeszkoleniu ich pracowników.

<sup>86</sup> Zwłaszcza Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020 oraz strategia rozwoju transportu.

<sup>87</sup> Pełne wdrożenie przepisów w zakresie monitoringu, obejmujące udostępnienie zbiorów danych przestrzennych, nastąpi do 2015 r. na podstawie ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej z dnia 4 marca 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 76, poz.489).

Jako szczególny przypadek należy potraktować strefę ochronną inwestycji „90-m Radioteleskop Hevelius”. Jest on priorytetową inwestycją Centrum Astronomii Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, zgodną z listą priorytetów Polskiej Mapy Drogowej Infrastruktury Badawczej opracowanej przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2011 roku. Lokalizacja tego obiektu na terenie Borów Tucholskich we Wdeckim Parku Krajobrazowym, w sąsiedztwie miejscowości Dębowiec, spełnia wymogi ciszy radiowej koniecznej do pracy takiego instrumentu, wymagającego oddalenia od stacji nadawczych – radiofonicznych, TV, telefonii komórkowych, bezprzewodowego internetu itp. Dla funkcjonowania tego urządzenia niezbędne jest ustanowienie w planach zagospodarowania przestrzennego strefy ochronnej o ograniczonej funkcji gospodarczej o promieniu ok. 7 km wokół miejscowości Dębowiec, oraz strefy wolnej od nadajników radiowych o promieniu 10 km wokół tej miejscowości. Strefa ta obejmie tereny w gminach Osie i Śliwice w województwie kujawsko-pomorskim oraz w gminie Osiek (województwo pomorskie).

#### **Ad 3.4. Zarządzanie strategiczne i etapowanie inwestycji**

Na podstawie wskazanych celów i kierunków działań został nakreślony zakres inwestycji niezbędnych do realizacji. Założenia dla przewidywanych inwestycji drogowych, kolejowych i lotniskowych zostały określone zgodnie z paradygmatem zintegrowanego systemu rozwoju, łączącym planowanie przestrzenne z planowaniem społeczno-gospodarczym. Wdrożenie ustalonego pakietu inwestycyjnego pozwoli na osiągnięcie i realizację rozwoju sieci powiązań funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich, które tworzą otwarty układ z siecią europejskich ośrodków metropolitalnych.

Realizacja największych pod względem skali inwestycyjnej i wysokości nakładów finansowych projektów w dziedzinie transportu, tj. Kolei Dużych Prędkości (KDP) i Centralnego Portu Lotniczego (CPL), mogłaby stanowić dla polskiego sektora transportu wzmocnienie połączeń zarówno wewnętrznych kraju (poprawa wzajemnej dostępności głównych ośrodków miejskich), jak i zewnętrznych w wymiarze europejskim i globalnym. Jednakże, w kontekście przedłużającego się kryzysu gospodarczego, ostateczna decyzja o podjęciu przez Polskę tak znaczącego wysiłku inwestycyjnego w obszarze rozwoju transportu, skutkująca następnie ustaleniem kalendarza realizacji powyższych przedsięwzięć, będzie uzależniona od wielu czynników. Pod uwagę wzięte będą takie uwarunkowania jak: obecna i prognozowana koniunktura makroekonomiczna kraju i wynikające z niej prognozy popytu na transport, a także wnioski z podjętych studiów wykonalności obu projektów oraz ich uzasadnienie ekonomiczne

W ramach proponowanego zakresu inwestycji zakłada się realizację obecnych planów rządowych, określonych w aktach prawnych oraz dokumentach strategicznych i operacyjnych regulujących założenia inwestycji infrastrukturalnych w sektorze transportu<sup>88</sup>. Istotną wartością dodaną KPZK 2030 jest określenie połączeń „brakujących” w obecnych planach, jednak istotnych z punktu widzenia potrzeb płynących z założenia o zintegrowanym systemie rozwoju, jak również podniesienie rangi wybranych połączeń w stosunku do obecnej perspektywy strategicznej (Rysunki 23. i 26.).

Realizacja działań inwestycyjnych będzie się odbywać poprzez celowe etapowanie przedsięwzięć służących jednocześnie różnym celom operacyjnym. W miarę zmian uwarunkowań oraz celów polityki przestrzennej mogą być dokonywane przesunięcia aktualizacyjne. Inwestycje formalnie przewidziane do realizacji w okresie 2007-2015 zapisano zgodnie z ich obecnym standardem realizacyjnym (Rysunki 21. i 24.). Założono, że drogi bezkolizyjne, o których mowa, budowane po nowym śladzie powinny powstawać w obecnym standardzie autostrady lub przynajmniej dawać możliwość podniesienia ich do tego standardu w przyszłości.

---

<sup>88</sup> W tym m.in. Programu budowy dróg krajowych na lata 2011-2015, przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r., Masterplanu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku, przyjętego przez Rząd 19 grudnia 2008 r., Programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych, przyjętego przez Rząd 8 maja 2007 r.

Główne szlaki drogowe odpowiadające zbiorowi obecnych dróg krajowych zostały podzielone na trzy podstawowe kategorie, wyznaczające zgodnie z aktualną i obiektywną wiedzą rangę w systemie społeczno-gospodarczym kraju:

- a. Podstawowa sieć szkieletowa przebiegu ruchu bezkolizyjnego w standardzie obecnej autostrady, w miarę możliwości po nowym śladzie i przy zachowaniu wyższych parametrów technicznych (Klasa A).
- b. Uzupełniająca sieć przebiegu bezkolizyjnego w standardzie obecnej drogi ekspresowej, fragmentami po nowym śladzie, częściowo przy zachowaniu wyższych parametrów technicznych, na pozostałych odcinkach po śladzie dróg istniejących, z zachowaniem możliwości podniesienia parametrów (Klasa S).
- c. Pozostałe drogi krajowe (przy założeniu zmniejszenia ich długości poprzez przekazanie części tras w zarząd wojewódzki) sukcesywnie modernizowane w ramach obecnych parametrów technicznych, także uzupełniane obwodnicami.

Kluczowym założeniem jest osiągnięcie w 2030 roku szkieletowej sieci połączeń o standardzie dróg szybkiego ruchu (autostrady i/lub drogi ekspresowej) dla sieci powiązań głównych ośrodków miejskich (tj. zwłaszcza pomiędzy Warszawą, Gdańskiem, Szczecinem, Poznaniem, Bydgoszczą i Toruniem, Łodzią, Wrocławiem, Konurbacją Górnośląską, Krakowem, Rzeszowem i Lublinem) wraz z otwartym układem zagranicznym, metropolii europejskich (Berlina, Pragi, Wiednia, Bratysławy i Budapesztu, Kijowa, Mińska i Moskwy – Rysunek 23.). Dodatkowy element będą stanowić autostradowe obwodnice najważniejszych ośrodków miejskich – „duża” obwodnica Warszawy, obwodnica Krakowa, Trójmiasta oraz pełne obwodnice autostradowe po 2030 roku – Poznania, Wrocławia, Szczecina. Kluczowe części uzupełniającej sieci dróg ekspresowych będą obejmować odcinki zapewniające obsługę obszarów obecnie niedostatecznie dostępnych, m.in. Pomorza Środkowego, Mazur, Polski Wschodniej, Podkarpacia oraz Kotliny Kłodzkiej.

Założono, że w celu osiągnięcia efektu sieci proces etapowania inwestycji drogowych będzie obejmował tworzenie odcinków dróg ekspresowych docelowo podnoszonych (lub budowanych od nowa) na wybranych relacjach do standardów autostradowych (np. odcinków Warszawa – Kraków, Grudziądz – Poznań – Wrocław, Łódź – Wrocław, Warszawa – Lublin, Warszawa – Białystok, Szczecin – Gorzów Wielkopolski) bądź może obejmować realizację wybranych inwestycji bezpośrednio w docelowym standardzie autostradowym (np. „duża” obwodnica Warszawy, relacja Warszawa – Toruń – Bydgoszcz, Via Baltica, Gorzów Wielkopolski – Poznań, Wrocław – Praga (Kostomłoty – Lubawka).

W stosunku do obowiązujących planów rozbudowy sieci drogowej w ramach KPZK 2030 zakłada się uzupełnienie „brakujących połączeń” autostradowych i ekspresowych (np. połączenie drogi ekspresowej Via Baltica z drogą Via Carpathia na odcinku Białystok – Suwałki czy drogi S16 na odcinku Suwałki- Toruń) niezbędnych do pełnej funkcjonalności społeczno-gospodarczej terytorium kraju i poszczególnych obszarów.

W przypadku kolei wydzielono trzy podstawowe kategorie linii kolejowych:

- a. koleje dużych prędkości (>200 km/h), przeznaczone dla transportu pasażerskiego,
- b. koleje konwencjonalne, w tym:
  - zmodernizowane do prędkości 120-200 km/h powstające głównie dzięki modernizacji szlaków istniejących (z fragmentami nowych odcinków, np. w rejonie obszarów funkcjonalnych dużych ośrodków), w pełni zintegrowane z kolejami dużych prędkości, przeznaczone przede wszystkim do przewozów pasażerskich, a w drugiej kolejności do przewozów towarowych,
  - zmodernizowane do prędkości 100-120 km/h, powstające dzięki modernizacji szlaków istniejących, zintegrowane z systemem terminali intermodalnych,

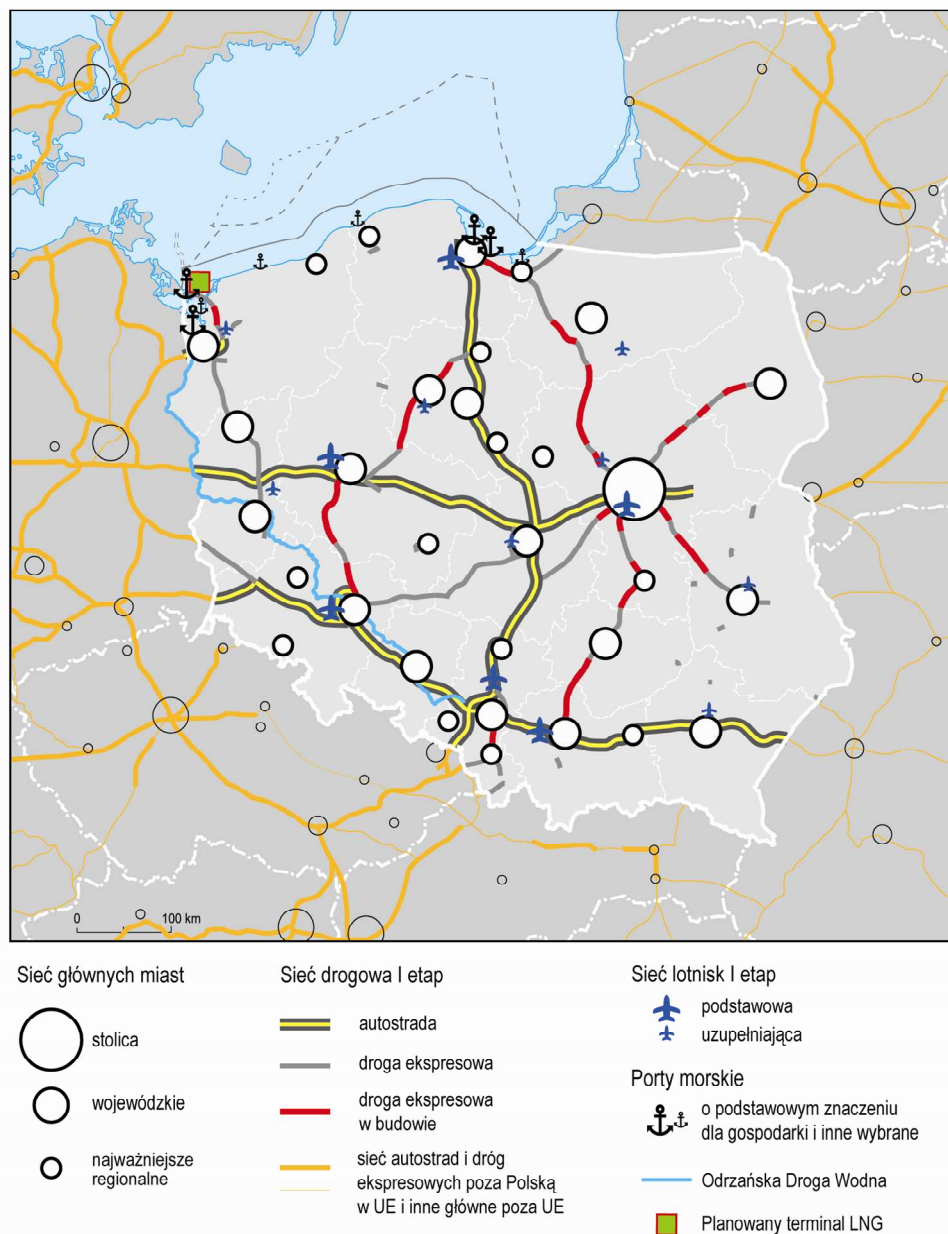


przeznaczone przede wszystkim do przewozów towarowych (w tym kombinowanych; szybkie linie towarowe) a w drugiej kolejności do przewozów pasażerskich.

Kluczowym elementem polityki transportowej w zakresie kolei będzie rewitalizacja i modernizacja poszczególnych linii kolejowych na znacznej części obszaru kraju. Stąd też do 2030 r. strategicznym zadaniem będzie wzmocnienie roli transportu kolejowego poprzez inwestycje, zmiany organizacyjne i technologiczne, których celem będzie znaczne skrócenie czasów przejazdu i podniesienie standardu usług przewozów pasażerskich. Dodatkowy element będą stanowić nowe, zmodernizowane połączenia krajowe obszarów Pomorza Środkowego, Mazur, Polski Wschodniej i Kotliny Kłodzkiej wraz z dodatkowymi połączeniami transgranicznymi ze wszystkimi sąsiadami na najbardziej priorytetowych kierunkach funkcjonalnych.

W wypadku sieci kolejowej KPZK 2030 w stosunku do obowiązujących planów postuluje modernizację i budowę dodatkowych odcinków, niezbędnych z punktu widzenia obsługi połączeń funkcjonalnych poszczególnych obszarów terytorium kraju. Dotyczą one przede wszystkim realizacji fragmentów linii zlokalizowanych w północno-zachodniej, północno-wschodniej oraz południowo-wschodniej części kraju, jak również obsługi najważniejszych relacji funkcjonalnych z Niemcami, Obwodem Kaliningradzkim, Litwą, Białorusią, Ukrainą, Czechami i Słowacją (Rysunek 26.).

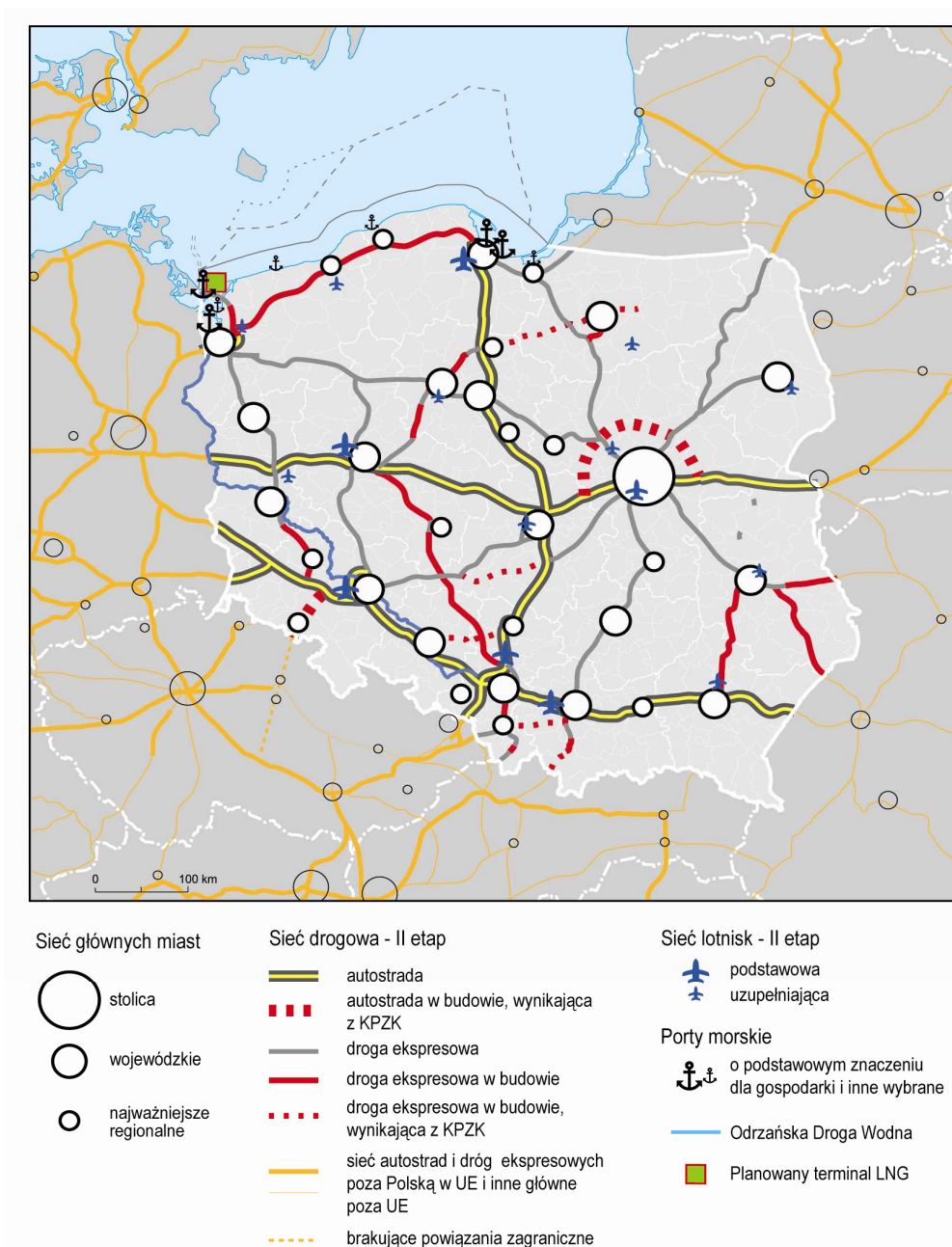
Rysunek 21. Przewidywany rozwój sieci drogowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej – I etap\*



\* realizacja poszczególnych inwestycji będzie zależeć od polityki transportowej Rządu

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Rysunek 22. Przewidywany rozwój sieci drogowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej - II etap\*



\* realizacja poszczególnych inwestycji będzie zależeć od polityki transportowej Rządu

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Rysunek 23. Przewidywany rozwój sieci drogowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej – III etap\*



#### Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

#### Sieć drogowa - etap III

- autostrada
- autostrada w budowie, wynikająca z KPZK
- zwiększanie przepustowości dróg ekspresowych lub budowa nowych autostrad
- droga ekspresowa
- droga ekspresowa w budowie
- droga ekspresowa w budowie, wynikająca z KPZK
- sieć autostrad i dróg ekspresowych poza Polską w UE i inne główne poza UE
- brakujące powiązania zagraniczne

#### Sieć lotnisk - etap III

- podstawowa
- uzupełniająca

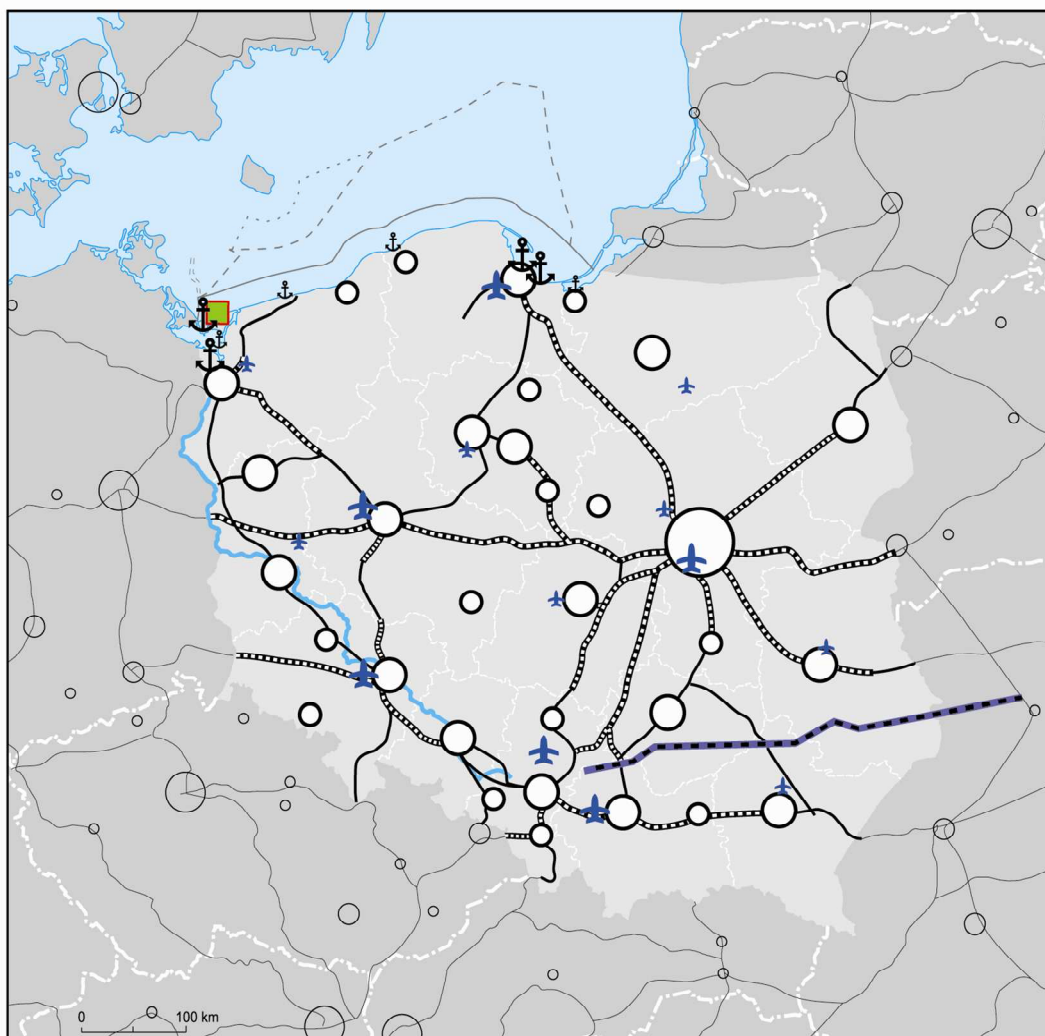
#### Porty morskie

- o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne wybrane
- Odrzańska Droga Wodna
- Terminal LNG

\* realizacja poszczególnych inwestycji będzie zależeć od polityki transportowej Rządu

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Rysunek 24. Przewidywany rozwój sieci kolejowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej – I etap\*



#### Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

#### Sieć kolejowa - I etap - linie

- konwencjonalne 120-200 km/h
- konwencjonalne 100-120 km/h
- LHS (Hutnicza Szerokotorowa)
- ważniejsze konwencjonalne poza Polską

#### Sieć lotnisk - I etap

- podstawowa
- uzupełniająca

#### Porty morskie

- o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne

Odrzańska Droga Wodna

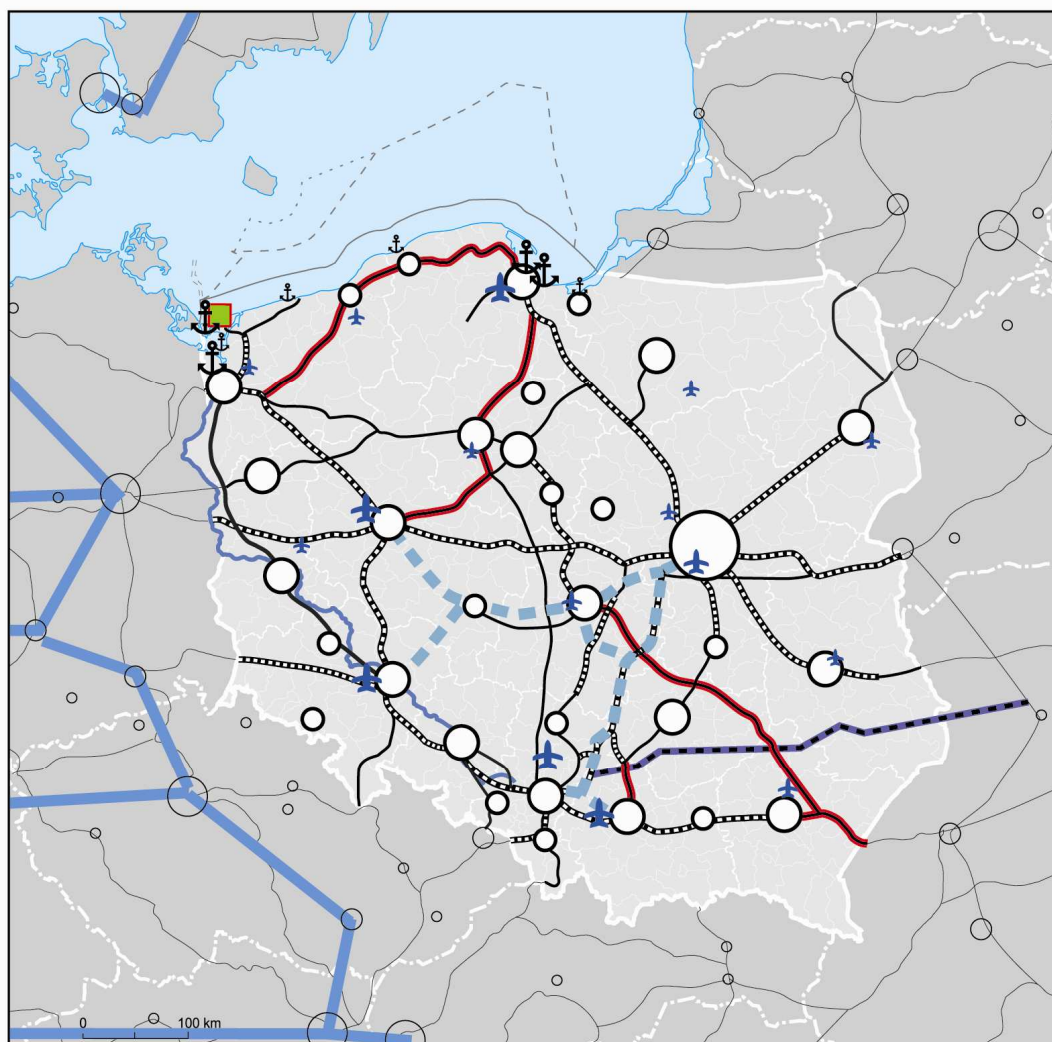
Planowany terminal LNG

\* realizacja poszczególnych inwestycji będzie zależeć od polityki transportowej Rządu

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.



Rysunek 25. Przewidywany rozwój sieci kolejowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej – II etap\*



#### Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

#### Sieć kolejowa - II etap - linie

- dużych prędkości - w fazie rozważania przebiegu
- konwencjonalne 100-120 km/h
- konwencjonalne w modernizacji do prędkości 100-120 km/h, wynikające z KPZK
- konwencjonalne 120-200 km/h
- LHS (Hutnicza Szerokotorowa)
- dużych prędkości poza Polską
- ważniejsze konwencjonalne poza Polską

#### Sieć lotnisk II etap

- podstawowa
- uzupełniająca

#### Porty morskie

- o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne

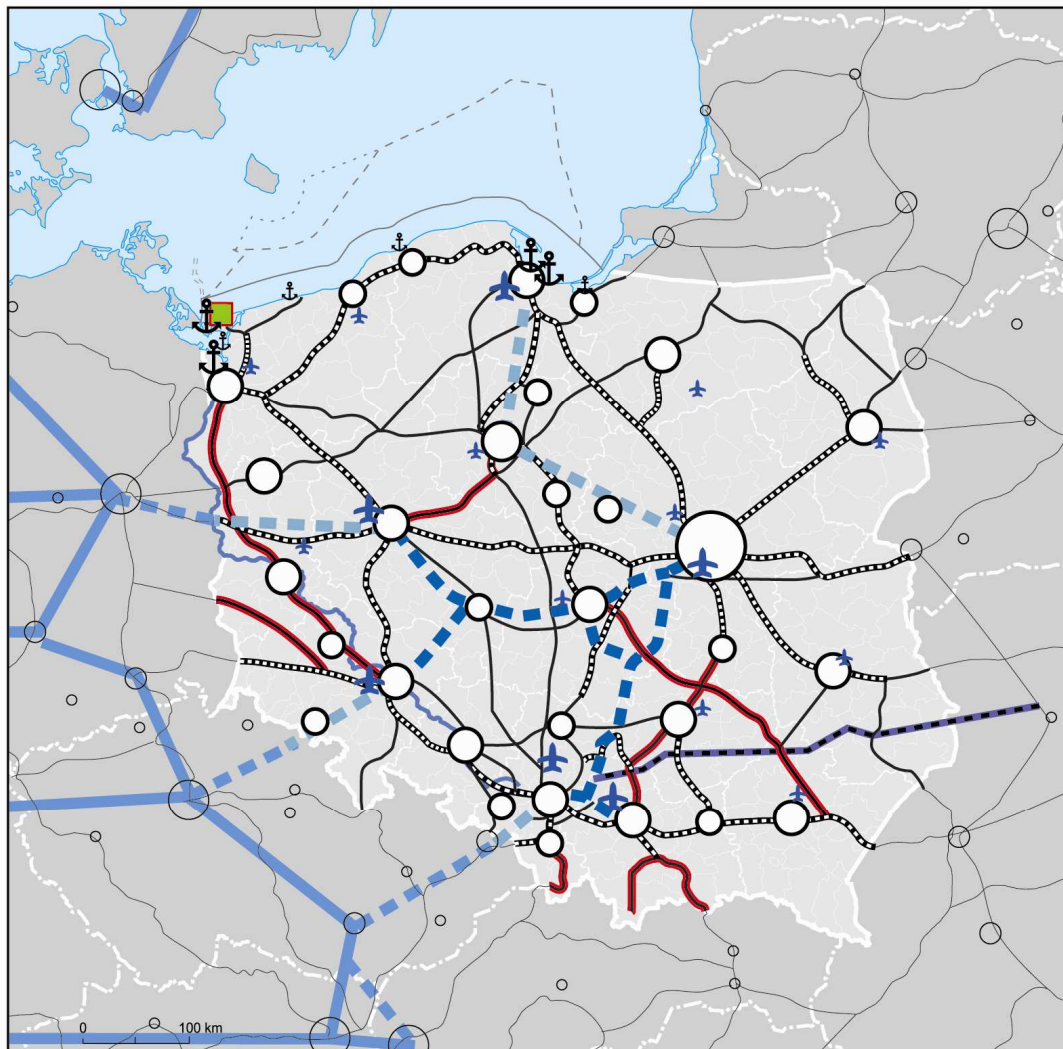
Odrzańska Droga Wodna

Planowany terminal LNG

\* realizacja poszczególnych inwestycji będzie zależać od polityki transportowej Rządu

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Rysunek 26. Przewidywany rozwój sieci kolejowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej – III etap\*



#### Sieć głównych miast

- stolica
- wojewódzkie
- najważniejsze regionalne

#### Sieć kolejowa - III etap - linie

- dużych prędkości - w fazie rozważania przebiegu
- dużych prędkości - wstępne analizy
- konwencjonalne 120-200 km/h
- konwencjonalne modernizowane do prędkości 120-200 km/h, wynikające z KPZK
- konwencjonalne 100-120 km/h
- LHS (Hutnicza Szerokotorowa)
- dużych prędkości poza Polską
- dużych prędkości - brakujące połączenia
- ważniejsze konwencjonalne poza Polską

#### Sieć lotnisk - III etap

- podstawowa
- uzupełniająca

#### Porty morskie

- o podstawowym znaczeniu dla gospodarki i inne
- Odrzańska Droga Wodna
- Terminal LNG

\* realizacja poszczególnych inwestycji będzie zależać od polityki transportowej Rządu

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.



#### **Cel 4. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski**

##### ***(1) Opis problemu***

Obserwowane w Polsce obniżenie rangi planowania przestrzennego, brak hierarchiczności planów, brak planów ochrony obszarów cennych przyrodniczo oraz obniżenie roli analiz fizjograficznych jest jedną z przyczyn nadmiernej eksploatacji przestrzeni przyrodniczej, prowadzącej do powstawania barier rozwoju społeczno-gospodarczego.

W wyniku restrukturyzacji przemysłu, zmniejszenia zużycia nawozów w rolnictwie oraz wzrostu świadomości ekologicznej społeczeństwa nastąpiło ograniczenie zanieczyszczeń, skutkujące znaczącą poprawą stanu środowiska przyrodniczego Polski, które pod względem wielu standardów jakości nie odbiega od średniej europejskiej. Pomimo podejmowanych w ostatnich latach znacznych wysiłków negatywne skutki polityki prowadzonej w latach poprzedzających okres transformacji są nadal widoczne.

Problemem pozostają: niezadowalający stan wód powierzchniowych jako skutek niskiego stopnia oczyszczania ścieków i braku racjonalnej gospodarki odpadami komunalnymi, lokalnie występujące skażenia gleby na terenach poprzemysłowych i powierzchniowa eksploatacja kopalni, powodująca utratę walorów krajobrazowych i degradację środowiska. Towarzyszą temu konsekwencje uzależnienia gospodarki od spalania węgla. Nie zostały zadowalająco rozwiązane problemy jakości powietrza związane z emisją pyłów, okresowym występowaniem wysokich stężeń ozonu oraz z kumulacją zanieczyszczeń wywoływanych przez środki transportu. Do wymienionych zaburzeń należą: zmniejszanie potencjału biotycznego siedlisk, widoczne jako postępujące zmniejszanie się różnorodności biologicznej, zwiększanie się zagrożeń związanych z suszą czy powodzią i podtopieniami lokalnymi, wreszcie lokalnie występujące obniżanie się standardów życia związanych z jakością środowiska. Problemy te nie są równomiernie rozłożone w przestrzeni Polski.

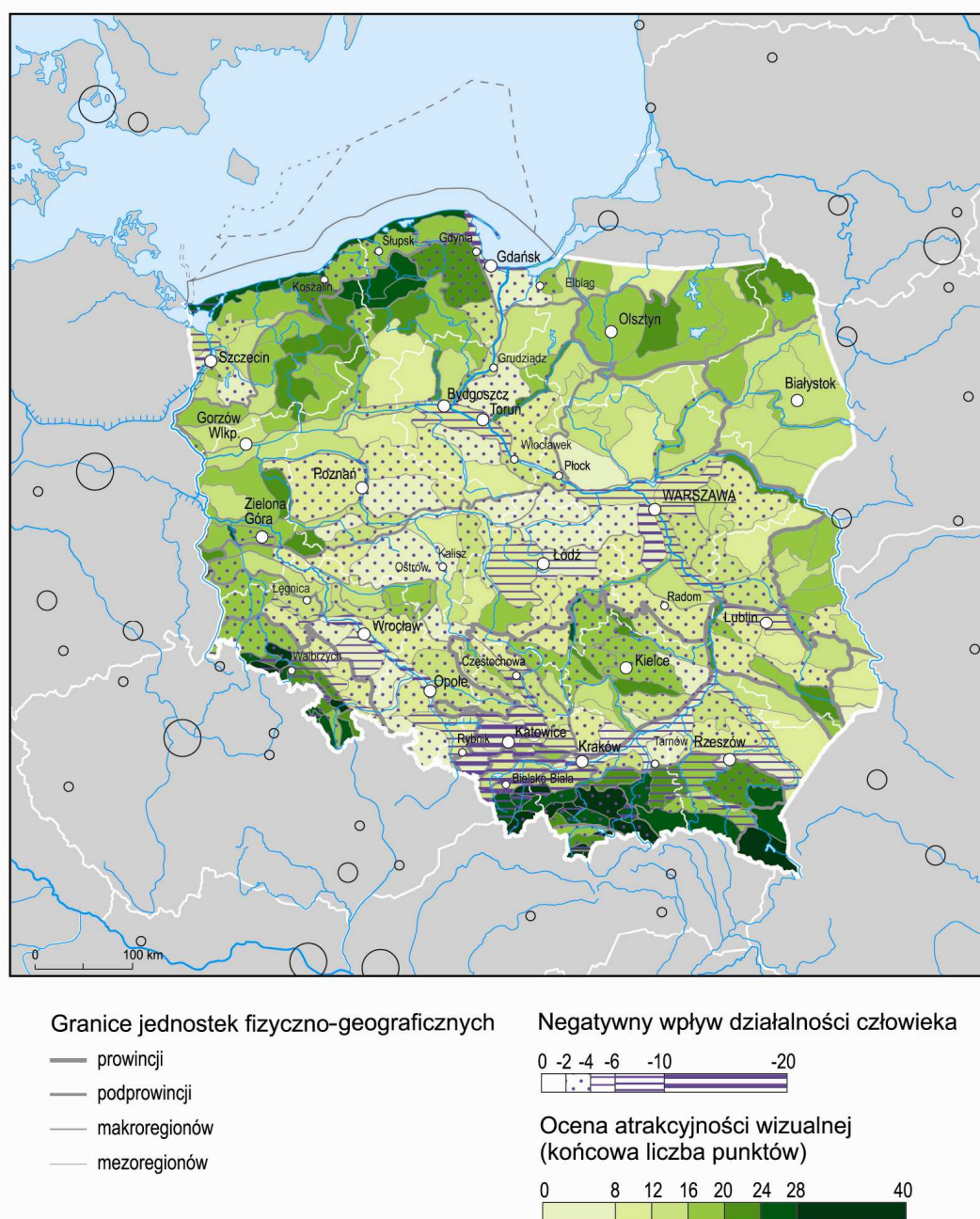
Towarzyszące intensywnemu rozwojowi miast zmiany funkcji pełnionych przez część obszarów wiejskich, rozbudowa infrastruktury transportowej i komunalnej oraz intensywne zmiany technologii produkcji rolnej skutkują nasileniem konfliktów między zachowaniem spójności ekologicznej przestrzeni a rozwojem społeczno-gospodarczym. Spójność ekologiczną przestrzeni pogarsza także nierównomierne zalesienie kraju i duże rozdrobnienie kompleksów leśnych, przy równoczesnym spadku udziału powierzchni zalesianych i lasów młodych w ogólnej strukturze wiekowej drzewostanów. Rozwijające się formy użytkowania przestrzeni w warunkach słabości planowania przestrzennego okazują się destrukcyjne dla krajobrazu, stanowiącego syntetyczny obraz środowiska przyrodniczego i zachodzących w nim procesów (Rysunek 27.). Postępuje zawłaszczanie przestrzeni otwartych obniżające spójność ekologiczną kraju.

Zmniejszający się udział powierzchni terenów zielonych i zabudowa korytarzy napowietrzających odcinająca przestrzenie otwarte od wnętrza miasta powodują pogarszanie się warunków klimatycznych i pogorszenie jakości życia. Zabudowa dolin rzecznych i obszarów podmokłych odbywa się kosztem obszarów retencji wód powodziowych, a niezbędne w wielu sytuacjach dla rozwoju społeczno-gospodarczego kraju przegradzanie rzek budowlami piętrzącymi zmienia reżim wodny i ogranicza możliwości migracyjne organizmów wodnych (w tym ryb dwuśrodowiskowych<sup>89</sup>).

---

<sup>89</sup> Inaczej wędrownych, jak np.: węgorz, jesiotr, troć.

Rysunek 27. Ocena walorów estetycznych krajobrazu



Źródło: Śleszyński P., 2007, *Ocena atrakcyjności wizualnej mezoregionów Polski*, w *Znaczenie badań krajobrazowych dla zrównoważonego rozwoju. Profesorowi Andrzejowi Richlingowi w 70. rocznicę urodzin i 45-lecia pracy naukowej* Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa 2007, s. 697-714.

Znacznie obniżone w wyniku zaniedbań i wad systemów melioracyjnych, zdolności retencyjne lasów i obszarów produkcji rolnej wiążą się z trwałym ubytkiem naturalnych ekosystemów wrażliwych: śródleśnych i śródpolnych bagien i drobnych akwenów naturalnych, degradacją torfowisk oraz pogorszeniem funkcjonowania ekosystemów. Ponad 80% lasów na siedliskach hydrogenicznych funkcjonuje w antropogenicznie zmienionych warunkach wodnych, a problemem rolnictwa stają się susze. Realizacja Traktatu Akcesyjnego wzbogaciła krajowy system ochrony obszarowej, o system służący ochronie zasobów różnorodności biologicznej i krajobrazowej kontynentu, przy zachowaniu kontrolowanej zdolności do rozwoju społeczno-

-gospodarczego – sieć obszarów Natura 2000. Sieć, oprócz obszarów nowych, w tym dolinnych korytarzy ekologicznych i obszarów morskich<sup>90</sup>, obejmuje część przestrzeni chronionej w ramach systemu krajowego (KSOCh<sup>91</sup>), w którym obszary chronionego krajobrazu, wraz z drobnymi formami<sup>92</sup> powoływany lokalnie, miały umożliwiać zachowanie łączności ekologicznej między obszarami parków narodowych, rezerwatów i parków krajobrazowych a dolinami rzek. W efekcie na terytorium Polski współistnieją dwa słabo skoordynowane systemy ochrony o dość odmiennych kryteriach delimitacji i podstawach zarządzania przestrzenią cenną przyrodniczo oraz ochroną walorów wizualnych zastanego krajobrazu. Infrastruktura zieleni obszarów zurbanizowanych z nielicznymi wyjątkami pozostaje poza systemem, a rzeczywisty stopień ochrony nie odzwierciedla funkcji w ekosystemach miast i utrzymaniu dobrego stanu różnorodności biologicznej.

Obszary, w stosunku do których określa się normowany prawem poziom ochrony przyrody, że swej natury nie zapewniają pełnej ochrony potrzeb bytowych gatunków chronionych, tak zwierząt, jak i roślin. Podobnie istniejące zdefiniowane prawnie formy ochrony przyrody nie odpowiadają w pełni potrzebom zapewnienia wysokiego stopnia ochrony ani biocentrom, ani obszarom szczególnie narażonym na utratę walorów krajobrazowych, szczególnie mogącym stanowić potencjał rozwojowy obszarów o niekorzystnych wskaźnikach ekonomicznych i słabej dostępności przestrzennej (Mapy diagnostyczne 11. i 12. Rozdział VIII.). Dodatkowo jest potrzebne zarządzanie wykorzystywaną intensywnie w rozwoju społeczno-gospodarczym przestrzenią o innych funkcjach wiodących w celu ochrony potrzeb migracyjnych organizmów i zachowania spójności ekologicznej. Wymagane są pilne zmiany prawne, umożliwiające między innymi zwiększenie stopnia aprobaty społecznej dla restrykcji konserwatorskich, wiążących się z ograniczeniami użytkowania cennej przyrodniczo i krajobrazowo przestrzeni oraz prowadzenie odpowiednich badań.

Przebiegające przez Polskę korytarze ekologiczne, niezależnie od rangi w systemie przyrodniczym kontynentalnym lub krajowym, są formą słabo zdefiniowaną prawnie, pozbawioną przypisanych im instrumentów pozwalających na kształtowanie i ochronę funkcji w planowaniu rozwoju przestrzennego<sup>93</sup>. Rangę tego problemu podnosi wymóg zachowania spójności sieci Natura 2000 i integralności poszczególnych jej obszarów w stosunku do celów ich ochrony, mający bezpośredni wpływ na lokalizację dróg i pozostałej infrastruktury technicznej oraz innych inwestycji o znaczącym wpływie na środowisko przyrodnicze.

Mimo wielu zmian w systemie ochrony obszarowej brakuje wystarczających podstaw prawnych do ochrony korytarzy ekologicznych, trwałego wyznaczenia ich sieci i kształtowania struktur przestrzennych wspierających rozwój funkcji pełnionych przez obszary wiejskie, umożliwiające zachowanie przestrzeni kulturowej oraz dobrego stanu ekologicznego istniejących zasobów przyrodniczych. Problem pogłębia brak jednoznaczności legislacyjnej w odniesieniu do ochrony dziedzictwa kulturowego, w tym związanego z chronioną przestrzenią przyrodniczą, i regulacji szczegółowych z zakresu gospodarowania krajobrazem, także związanych ze zmieniającymi jej walor ekonomiczny bieżącymi dyspozycjami zagospodarowania przestrzeni. Polska jest stroną Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, ratyfikowanej w 2004 roku.<sup>94</sup> Konwencja, przypominając, że obiekt i jego otoczenie stanowią jedność<sup>95</sup>, jednoznacznie wskazuje na

<sup>90</sup> Obszary Natura 2000: Ujście Odry, Zatoka Pomorska, Przybrzeżne Wody Bałtyku, Ławica Słupska i ujście Wisły, 31 grudnia 2009 r. zostały nominowane jako Bałtyckie Obszary Chronione (BPSA) w ramach Konwencji Helsińskiej. Jednocześnie dopasowano granice czterech wcześniej wyznaczonych obszarów BSPA do granic obszarów Natura 2000.

<sup>91</sup> Patrz 52.

<sup>92</sup> Pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

<sup>93</sup> Pierwszym spójnym systemem łączności ekologicznej na poziomie ponadregionalnym opracowanym w Polsce był ECONET Polska, stanowiący nadal punkt odniesienia dla szacowania konfliktów ekologicznych w rozwoju infrastruktury transportowej. System ten – ani kilka następnych propozycji – nie spełnia jednak wymogów zapewnienia spójności sieci Natura 2000. Najbliższa wymogom jest propozycja opracowana w 2005 r. na zlecenie Ministerstwa Środowiska w Zakładzie Badania Ssaków PAN w Białowieży, oparta na analizie przemieszczania się dużych ssaków drapieżnych. Wszystkie wymienione projekty wymagają jednak uszczegółowienia na poziomie regionalnym i lokalnym.

<sup>94</sup> Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98).

<sup>95</sup> Art. 1 EKK: „krajobraz oznacza obszar, którego charakter w odczuciu ludzi jest rezultatem działania i współdziałania czynników naturalnych i/lub ludzkich”.

konieczność identyfikacji i ochrony krajobrazów charakterystycznych, świadczących o tożsamości miejsca oraz obliguje do kształtowania krajobrazów kulturowych, powstających zarówno jako efekt świadomego oddziaływania na krajobraz, jak i w wyniku codziennych relacji między człowiekiem i jego otoczeniem.

Zasoby wodne w Polsce<sup>96</sup> są rozmieszczone nierównomiernie: środkowa część Polski w wyniku naturalnych zmian rocznych (lata suche lub mokre) jest obszarem deficytu wody o różnym natężeniu i zasięgu przestrzennym. Charakterystyczne są duża zmienność zarówno czasowa wartości średnich rocznych, jak i rozkładu wielkości zasobów w poszczególnych latach oraz związane z nimi występowanie dotkliwych powodzi w okresach mokrych, a dotkliwych susz w okresach niedoborów wody. Aktualny poziom zasobów wód podziemnych i stosunkowo niewielkie zasoby wód powierzchniowych wskazują, że relatywnie małe zasoby wodne Polski (po uśrednieniu rocznie 1600m<sup>3</sup>/mieszkańca) powinny być bardzo racjonalnie wykorzystywane i chronione przed zanieczyszczaniem (Mapy diagnostyczne 15. i 21. Rozdział VIII.). Ze względu na położenie prawie całego obszaru Polski (99,7% powierzchni) w zlewisku Bałtyku, restrykcyjnie muszą być traktowane ograniczenia zrzutu do wód azotu, fosforu i zanieczyszczeń biodegradowalnych, przede wszystkim pochodzących ze ścieków komunalnych i rolnictwa. Skuteczność redukcji zanieczyszczeń pochodzących z rolnictwa jest zależna od zagospodarowania powierzchni ziemi i stosowanych praktyk rolniczych, na morzu natomiast duże nadzieje należy wiązać z wprowadzeniem marikultur w celu odzyskiwania biogenów<sup>97</sup>.

Realizowany od końca 2003 roku Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych<sup>98</sup> dotyczy przede wszystkim budowy oczyszczalni ścieków oraz systemów kanalizacyjnych w wyznaczonych aglomeracjach o wielkości powyżej 2000 równoważnej liczby mieszkańców (RLM)<sup>99</sup> i na obszarach o wyjątkowych walorach przyrodniczych. Niezbędne objęcie oczyszczaniem ścieków obszarów wiejskich o przeważającej zabudowie rozproszonej oraz obszarów rekreacyjnych wymaga stosowania rozwiązań indywidualnych o porównywalnym poziomie skuteczności oczyszczania ścieków oraz odrębnych programów działań i zapewnienia środków wspomagających.

Sposób postępowania z odpadami określają Krajowy Plan Gospodarki Odpadami oraz wojewódzkie plany gospodarki odpadami, które umożliwiają regionalne planowanie zarówno lokalizacji instalacji jak i obszarów wyznaczonych do zagospodarowania odpadów. Wskazano preferencje dla metody termicznego przekształcania odpadów w regionach gospodarki odpadami, obejmujących nie mniej niż 300 tys. mieszkańców. Przedmiotem Krajowego Planu Postępowania z Odpadami Promieniotwórczymi i Wypalonym Paliwem Jądrowym (KPPOPiWP), jest bezpieczne postępowanie z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym pochodzącymi z energetyki, przemysłu, medycyny i sektora badań naukowych (w tym z reaktora badawczego). Kwestią priorytetową jest sprawa lokalizacji, zaprojektowania i budowy nowego składowiska powierzchniowego dla odpadów promieniotwórczych, którego eksploatacja musi rozpocząć się w roku 2020<sup>100</sup>. W dalszej perspektywie czasowej KPPOPiWP przewiduje

<sup>96</sup> Zasoby surowców energetycznych zostały omówione w opisie problemu Celu 5. (Rozdział V.).

<sup>97</sup> Działania te jednak jak na razie nie wpisują się systemowo w krajową politykę ochrony środowiska. Ich popularyzacja pozwoliłaby na bardziej racjonalny rachunek ekonomiczny dotyczący kosztów redukcji zanieczyszczeń odprowadzanych do wód morskich i lądowych.

<sup>98</sup> Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK) jest instrumentem wdrażania w Polsce dyrektywy 91/271/EWG do końca 2015 roku. Przyjęty przez rząd 16 grudnia 2003 r., jest sukcesywnie aktualizowany i weryfikowany. Aktualizacja KPOŚK 2009 z 2 marca 2010 r. dotyczyła wskazania inwestycji priorytetowych dla realizacji zobowiązania akcesyjnego. Aktualizacja KPOŚK 2010 z 1 lutego 2011 r. dotyczyła wpisania realnych terminów zakończenia inwestycji w aglomeracjach, które ze względu na opóźnienia inwestycyjne nie wykonują zaplanowanych zadań do końca 2010 r. Uzupełniają go „Program wyposażenia aglomeracji poniżej 2 000 RLM w oczyszczalnie ścieków i systemy kanalizacji sanitarnej” oraz „Program wyposażenia zakładów przemysłu rolno-spożywczego o wielkości nie mniejszej niż 4 000 RLM, odprowadzających ścieki bezpośrednio do wód, w urządzenia zapewniające wymagane przez polskie prawo standardy ochrony wód”.

<sup>99</sup> RLM – równoważna liczba mieszkańców (*population equivalents*) – parametr służący do określania przepustowości instalacji do oczyszczania ścieków. Pozwala określić wielokrotność ładunku ścieków odprowadzanych z obiektów usługowych i przemysłowych w stosunku do zapotrzebowania mikroorganizmów na tlen w procesie oczyszczania ścieków wytwarzanych przez dobę w standardowym jednoosobowym gospodarstwie domowym.

<sup>100</sup> Termin ten wynika z ograniczeń objętościowych obecnie istniejącego i eksploatowanego Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych w Róźnie.

ustanowienie programu rozwoju zaplecza naukowo badawczego dla potrzeb głębokiego składowania odpadów wysokoaktywnych i wypalonego paliwa jądrowego.

## ***(2) Kierunki działań***

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju powinna sprostać następującym wyzwaniom:

- zaspokojenia bieżących potrzeb rozwojowych społeczeństwa w drodze najmniejszych konfliktów ekologicznych i społecznych,
- zabezpieczenia możliwości dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego w oparciu o zachowane w dobrym stanie zasoby naturalne, kulturowe i lokalne walory środowiska,
- zapewnienia racjonalnego powiązania rozwoju społeczno-gospodarczego z ochroną zasobów wodnych i ich dostępnością,
- zapewnienia bezpieczeństwa poprzez podjęcie działań na rzecz ograniczenia ryzyka powodziowego oraz zagrożenia skutkami suszy,
- zapewnienia ciągłości i możliwości rozwoju na wielu obszarach Polski przez skuteczną ochronę złóż kopalin (w tym wód leczniczych, termalnych i solanek) przed nieracjonalną i nielegalną eksploatacją.

Tak określone pola interwencji oznaczają, że działania polityki rozwoju związane z ograniczaniem zanieczyszczeń, uzyskaniem i utrzymaniem dobrego stanu wód obejmującym wskaźniki biologiczne i chemiczne, poprawą stanu ilościowego zasobów wodnych oraz poprawą gospodarki odpadami w celu zlikwidowania zagrożeń dla środowiska będą miały nadal wymierny kształt przestrzenny.

Zapewnienie korzystania z wysokich walorów środowiskowo-krajobrazowych, wymaga uruchomienia mechanizmów służących zmniejszeniu liczby konfliktów o przestrzeń oraz wspomaganiu gospodarowania na obszarach cennych przyrodniczo. Zachowanie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, w tym najcenniejszych fragmentów przestrzeni przyrodniczej, w procesie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego będzie wymagało aktywnego udziału różnych podmiotów publicznych oraz społeczności lokalnych. Zapewnienie im możliwości rozwojowych pozostanie istotnym elementem przyjmowanych rozwiązań.

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju w większym stopniu niż obecnie musi zostać ukierunkowana na przeciwdziałanie fragmentacji siedlisk i tworzenie rozwiązań pozwalających na osiągnięcie jak najlepszych przestrzennych powiązań ekologicznych sprzyjających migracji i zapewnieniu potrzeb bytowych gatunków chronionych. Zachowanie wysokiego potencjału przyrodniczego charakteryzującego polską przestrzeń wymaga podjęcia długookresowych działań na rzecz łagodzenia i rozwiązywania konfliktów pomiędzy celami ochrony technicznej środowiska naturalnego i ochroną walorów krajobrazowych a presją ze strony rozwoju osadnictwa, transportu i turystyki w drodze zarządzania planowanymi strukturami funkcjonalnymi i krajobrazowymi. Planowanie przestrzenne będzie coraz intensywniej związane z projektowaniem rozmieszczenia struktur i form użytkowania powierzchni ziemi odpowiadających za czas i formę obecności wody w krajobrazie – jej dostępność w obszarach zagrożonych suszą, kształtowanie naturalnej retencji i spowolnienie przepływu wód wezbraniowych. Do jego zadań należy też ograniczanie funkcji obszarów zagrożonych powodzią i zmniejszanie ryzyka powodziowego. Wymaga to wsparcia instrumentami planistycznymi i fiskalnymi.

Wprowadzane rozwiązania mają chronić cenne przyrodniczo obszary mokradłowe, zadrzewienia śródpolne i przydrożne, tereny zieleni oraz wpływać na zachowanie i rozwój krajobrazów kulturowych. Powstające przyrodnicze struktury przestrzenne, obejmujące doliny cieków, użytki rolne i lasy, będą wpływały na rozwój obszarów funkcjonalnych miast, odnowę wsi i rozwój obszarów wiejskich.

Wykorzystywane instrumenty planowania przestrzennego pogłębia korelację polityki przestrzennej i polityk sektorowych, zwłaszcza polityk rozwoju obszarów wiejskich, regionalnej, leśnej, energetycznej, miejskiej, zmierzających do zmniejszania deficytu wody i stopnia obciążenia środowiska.

Odpowiedź na wymienione w opisie problemu wyzwania wymaga podjęcia działań w następujących obszarach:

- 4.1. Integracja działań w zakresie funkcjonowania spójnej sieci ekologicznej kraju jako podstawa ochrony najcenniejszych zasobów przyrodniczych i krajobrazowych,
- 4.2. Przeciwdziałanie fragmentacji przestrzeni przyrodniczej,
- 4.3. Wprowadzenie gospodarowania krajobrazem zgodnie z zapisami Europejskiej Konwencji Krajobrazowej,
- 4.4. Racjonalizacja gospodarowania ograniczonymi zasobami wód powierzchniowych i podziemnych kraju, w tym zapobieganie występowaniu deficytu wody na potrzeby ludności i rozwoju gospodarczego,
- 4.5. Osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu i potencjału wód i związanych z nimi ekosystemów,
- 4.6. Zmniejszenie obciążenia środowiska powodowanego emisjami zanieczyszczeń do wód, atmosfery i gleby,
- 4.7. Zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż kopalin i zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych.

#### **Ad 4.1. Integracja działań w zakresie funkcjonowania spójnej sieci ekologicznej kraju jako podstawa ochrony najcenniejszych zasobów przyrodniczych i krajobrazowych**

Działania w tym zakresie obejmą wyznaczenie i ochronę spójnego systemu obszarów ochrony przyrody i krajobrazu w oparciu o zintegrowanie obszarów uzupełnionej sieci KSOCh, sieci Natura 2000, umocowanego prawnie systemu korytarzy ekologicznych, łączących poszczególne obszary węzłowe. W obrębie systemu będzie postępowała integracja zarządzania obszarami należącymi do różnych sieci. Określona zostanie także Paneuropejska Sieć Ekologiczna (*Pan-European Ecological Network*, PEEN)<sup>101</sup> oraz rozszerzona sieć rezerwatów biosfery UNESCO.

W celu zwiększenia stopnia ochrony funkcji obszarów węzłowych oraz walorów przyrodniczych i krajobrazowych Polski zostaną powołane nowe parki narodowe: Jurajski PN, Mazurski PN, Turnicki PN i powiększone niektóre z istniejących już parków narodowych (Rysunek 28.). Uzupełniona zostanie także sieć parków krajobrazowych chroniących najcenniejsze rozpoznane krajobrazy regionalne, mające znaczenie dla ochrony dziedzictwa kultury i ochrony funkcji łączności ekologicznej.

Powołanie nowych przestrzeni o najwyższych reżimach ochronnych będzie wymagało intensyfikacji działań edukacyjno-promocyjnych i społecznej akceptacji proponowanych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, wspomagających zmianę warunków dotychczasowego użytkowania przestrzeni i podnoszących poziom życia mieszkańców.

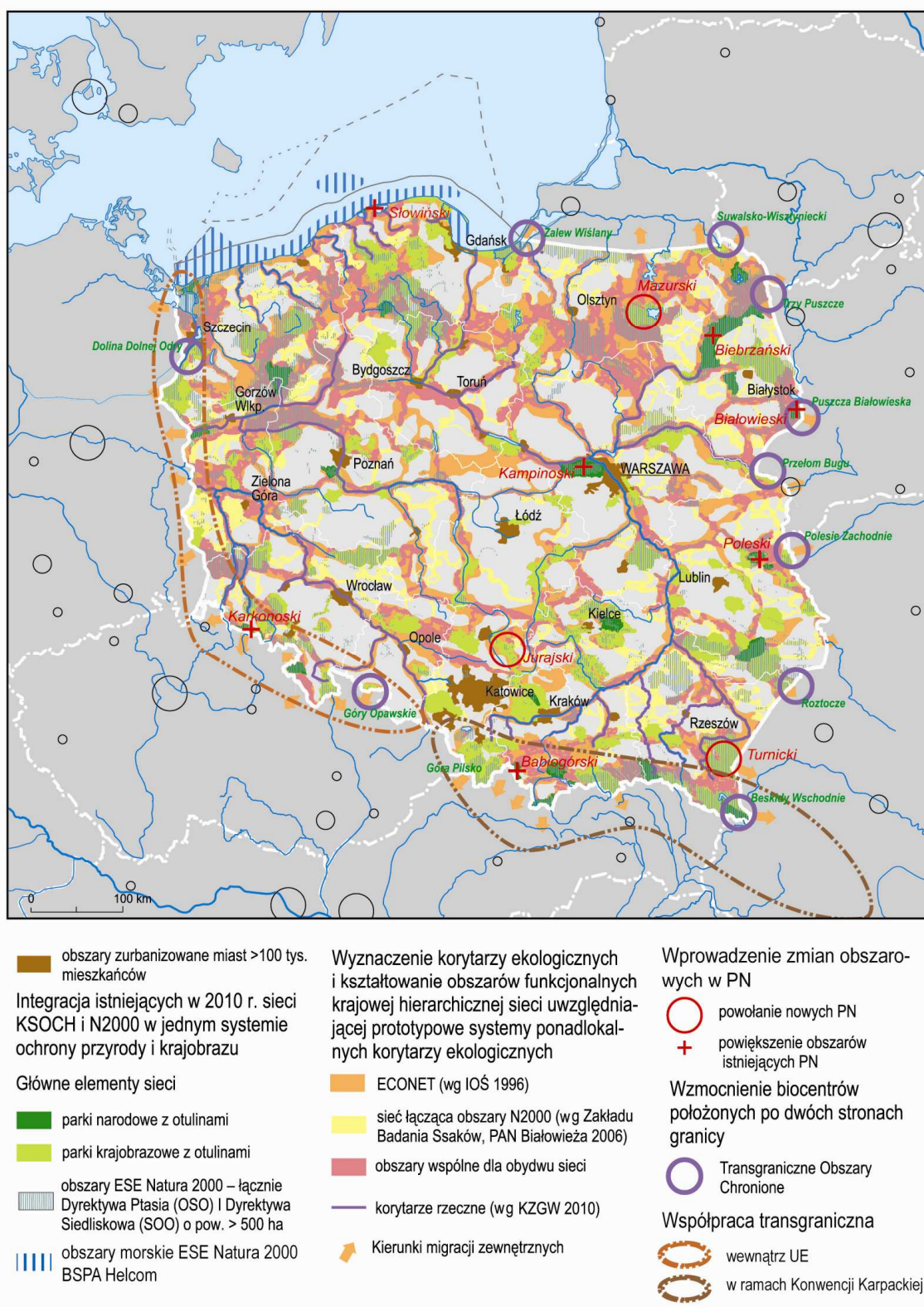
Zadaniem systemu korytarzy ekologicznych jest zapewnienie spójności przestrzeni przyrodniczej, w tym zachowanie łączności między biocentrami oraz między biocentrami i izolowanymi w procesie fragmentacji przestrzeni pozostałymi obszarami mniejszej rangi, szczególnie stanowiącymi rezerwę na potrzeby niezbędnych kompensacji przyrodniczych, które, pozostając poza systemem Natura 2000, są mniej eksponowane przez prawo.

---

<sup>101</sup> Decyzja o utworzeniu sieci PEEN w oparciu o istniejące obszary powoływane na podstawie umów międzynarodowych i własne prawo państwowe zapadła w 1995 r. Sieć ta jest głównym elementem Paneuropejskiej Strategii Różnorodności Biologicznej i Krajobrazowej. Odmowa udziału w tworzeniu sieci jest traktowana jako brak troski o dziedzictwo przyrodnicze Europy.



Rysunek 28. Kierunki polityki przestrzennej wobec obszarów funkcjonalnych cennych przyrodniczo



Źródło: Opracowanie MRR.

System hierarchiczny powinien zawierać korytarze różnej rangi, uwarunkowane potrzebami migracyjnymi, w tym główne lądowe korytarze ekologiczne o znaczeniu ponadkrajowym:



bałtycko-pojezierny, wyżynny i górski, połączone przez doliny głównych rzek Polski. Sieć głównych korytarzy powinna być następnie uzupełniona systemem korytarzy ekologicznych mających znaczenie krajowe, a obejmujących kierunki północny, północno-centralny, południowo-centralny, zachodni, wschodni, południowy oraz karpaccy. W system przestrzennej łączności ekologicznej powinien być włączony także obszar Bałtyku.

Wykonane dotąd prace nad wyznaczeniem i rozpoznaniem korytarzy ekologicznych, prowadzone badania i monitoring powinny pozwolić na określenie dla potrzeb planowania przestrzennego korytarzy – oraz jednolitych zasad ich wyznaczania na podstawie syntezy dostępnych danych – dla grup organizmów o zbliżonych potrzebach, przede wszystkim dla ssaków oraz ptaków i ryb. Korytarze migracji organizmów wodnych<sup>102</sup> powinny zostać wyznaczone w oparciu o zachowanie ciągłości morfologicznej rzek Polski, włączenie morza terytorialnego i wód przybrzeżnych ze względu na potrzeby migracyjne ryb dwuśrodowiskowych. Ustalone i zweryfikowane przebiegi korytarzy mających znaczenie kontynentalne lub krajowe powinny być uwzględniane we wszystkich aktach planistycznych i kolejnych strategiach określających politykę przestrzenną państwa lub mających na nią wpływ.

W planach zagospodarowania przestrzennego województw wymaga się określenia przestrzeni funkcjonalnej korytarzy niezależnie od przebiegu granic administracyjnych, co powinno być przedmiotem ustaleń wzajemnych między poszczególnymi planami zagospodarowania przestrzennego i studiami gminnymi graniczącymi jednostkami administracyjnymi. Na poziomie regionalnym i lokalnym wymagane jest uszczegółowienie właściwe dla odpowiedniej skali planistycznej oraz dostosowanie struktur krajobrazu tworzących obszar korytarza ekologicznego do wymagań bytowych i migracyjnych grup gatunków chronionych o określonych potrzebach terytorialnych. Dodatkowo wymagane jest powiększenie systemu o trasy przelotów ptaków, nietoperzy i migracji organizmów wodnych. Poziom regionalny odpowiada także za wskazanie poziomu ochrony prawnej biocentrow i korytarzy migracyjnych.

Dzięki zapisom w planach zagospodarowania przestrzennego województw korytarze ekologiczne, określane dla grup gatunków o zbliżonych wymaganiach terytorialnych, powinny tworzyć spójną sieć, budowaną przy wykorzystaniu obszarów o najmniej przekształconej strukturze środowiska przyrodniczego oraz o dużym udziale powierzchni z roślinnością seminaturalną, leśną, torfową, bagienną itd. Wymaga to projektowania przestrzeni, wprowadzania i nadzorowania zmian strukturalno-funkcjonalnych obszarów wiejskich i stosowania zabiegów technicznych w wielu regionach Polski, szczególnie w środkowej części kraju. Polegać one powinny między innymi na zalesianiu lub wprowadzaniu zadrzewień i zakrzaczeń śródpolnych oraz odbudowie stosunków hydrologicznych, utrzymywaniu przestrzeni wolnej od zabudowy lub wprowadzaniu restrykcji dotyczących lokalizacji obiektów inżynierskich. Na poziomie regionalnym należy ponadto zapewnić integrację miejskich systemów przyrodniczych z terenami otwartymi w ich otoczeniu. W szczególności dotyczy to miast wytwarzających obszary funkcjonalne ciążące ku obszarom cennym przyrodniczo.

W celu spełniania zakładanych celów przyrodniczych krajowy system korytarzy ekologicznych powinien być również powiązany z systemem kontynentalnym za sprawą rozwoju i ochrony po obu stronach granicy struktur przyrodniczych odpowiadających potrzebom migracyjnym i bytowym gatunków chronionych z załącznika II Dyrektywy Siedliskowej 92/43/EWG<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> Ocena potrzeb i priorytetów udrożnienia ciągłości morfologicznej rzek na obszarach dorzeczy w kontekście wymagań osiągnięcia dobrego stanu i potencjału ekologicznego JCWP, KZGW 2010.

<sup>103</sup> Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r., w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE L z 22 lipca 1992 r. Nr 206, str. 7 z późn. zm.), jest podstawą wyznaczania obszarów sieci Natura 2000 (sygnatura PLH) mających znaczenie dla Wspólnoty (OZW), które, po akceptacji Komisji Europejskiej, stają się specjalnymi obszarami ochrony (SOO). Podstawowe gatunki i siedliska wymagające wyznaczenia OZW/SOO określają Załącznik I (Typy siedlisk przyrodniczych będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony) i Załącznik II (Gatunki roślin i zwierząt będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony). Obszary (sygnatura PLB) specjalnej ochrony ptaków – OSO – są wyznaczane na podstawie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona Dz. U. UE L z 26 stycznia 2010 r. Nr 20, str. 7.), która zastąpiła dyrektywę 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r.).

Działania w tym zakresie obejmą powołanie transgranicznych obszarów chronionych o różnych programach funkcjonalno-przestrzennych i zróżnicowanym poziomie ochrony: powołanie trójkątnego międzynarodowego parku Suwalsko-Wisztynieckiego, Trójkątnego Rezerwatu Biosfery Trzy Puszcze na pograniczu polsko-litewsko-białoruskim, polsko-rosyjskiego parku Mierzei Wiślanej i Zalewu Wiślanego, Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery Puszcza Białowieska<sup>104</sup>, korytarza Doliny Bugu wraz z TOCh Przełom Bugu, Trójkątnego Rezerwatu Biosfery Polesie Zachodnie<sup>105</sup>, Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery Roztocze (polsko-ukraiński), powiększenie rezerwatu biosfery Babia Góra, dwustronnego rezerwatu Góra Pilsko oraz Rezerwatu Biosfery Doliny Dolnej Odry. Ponadto podjęte będą starania o ujednolicenie zasad ochrony gatunków w sąsiadujących jednostkach ochronnych po obu stronach granicy.

#### **Ad 4.2. Przeciwdziałanie fragmentacji przestrzeni przyrodniczej**

Fragmentacja przestrzeni przyrodniczej jest powodowana inwestycjami infrastrukturalnymi, spontaniczną urbanizacją, działalnością gospodarczą (w tym związaną z rozwojem turystyki) oraz postępującą koncentracją procesów urbanizacji w funkcjonalnych obszarach wytwarzanych wokół rdzeni głównych miast Polski. Przeciwdziałanie fragmentacji systemów przyrodniczych będzie polegało przede wszystkim na uwzględnianiu w procesie planowania potencjału środowiska przyrodniczego i obligatoryjnym wybieraniu rozwiązań najmniej uciążliwych dla środowiska oraz zarządzaniu przestrzenią funkcjonalną korytarzy ekologicznych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i studiach gminnych, szczególnie przy planowaniu infrastruktury komunikacyjnej i wskazywaniu gruntów do urbanizacji. W obszarach silnie zurbanizowanych, zwłaszcza w funkcjonalnych obszarach miejskich, wewnątrzmięskie układy ekologiczne zostaną rozbudowane i połączone z obszarami otwartymi przez system zielonych pierścieni, zostanie zachowana także drożność miejskich systemów dolinnych. Działania wobec miejskich systemów przyrodniczych będą programowane w planach miejskich obszarów funkcjonalnych, mających charakter integracyjny. Ochroną planistyczną zostanie objęta łączność ekologiczna i integralność obszarów o najwyższych walorach przyrodniczych znajdujących się w zasięgu bezpośredniego oddziaływania największych miast i ich obszarów funkcjonalnych. W pierwszym rzędzie dotyczyć to będzie Parków Narodowych i ich otulin oraz ponadregionalnych korytarzy ekologicznych w obszarach stanowiących naturalne zaplecze rekreacyjne mieszkańców metropolii.

Mechanizmy przestrzennej kompensacji przyrodniczej towarzyszącej inwestycjom, szczególnie na terenach cennych przyrodniczo i w funkcjonalnych obszarach miast, zostaną wykorzystane dla podniesienia spójności ekologicznej przestrzeni. Sensem kompensacji jako działania strategicznego, wpływającego na użytkowanie przestrzeni, jest stworzenie warunków, w których tracony lub zagrożony walor przyrodniczy może zostać przeniesiony na inną część terytorium lub w których następuje wzmocnienie dotychczasowych funkcji szczególnie podlegających ochronie. Tak określona zasada kompensacji odnosi się także do planowania w procesie inwestycyjnym rozwoju funkcji ekosystemowych – przede wszystkim pochłaniania CO<sub>2</sub>, oczyszczania i magazynowania wody i związanych z nimi innych usług użytecznych dla społeczeństwa, wpływających na podniesienie jakości przestrzeni rekreacji i codziennego pobytu ludzi.

Działania obejmą także zachowanie i przywrócenie drożności dla organizmów wędrownych korytarzy rzecznych i lądowych – również poprzez stały monitoring i standaryzację budowy przejść ekologicznych. Istnieje potrzeba integracji działań ze względu na obniżenie poziomu zagrożenia właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków chronionych w wymagającym

<sup>104</sup> Na Listę Światowego Dziedzictwa Ludzkości UNESCO w 1979 r. został wpisany obszar ochrony ścisłej PN Puszcza Białowieska. W 1992 r. zapis rozszerzono na przylegający obszar ochrony ścisłej po drugiej stronie granicy w PN Bielawiejskaja Puszcza; natomiast po polskiej stronie granicy powołano Rezerwat Biosfery Białowieża, obejmujący obszar PN i okolice w granicach ustalonych w 2005 r.

<sup>105</sup> Od 2004 r. na Białorusi, Ukrainie i w Polsce kontynuowane są pod patronatem Komisji Narodowych UNESCO przygotowania do utworzenia trójkątnego Transgranicznego Rezerwatu Biosfery (TBR) Polesie Zachodnie. Ma on objąć istniejące już od 2002 r. rezerwaty biosfery: polski Rezerwat Biosfery „Polesie Zachodnie”, ukraiński Szacki Rezerwat Biosfery oraz będący w trakcie organizacji białoruski Rezerwat Biosfery „Nadbużańskie Polesie”. Wniosek aplikacyjny strony białoruskiej do UNESCO został zatwierdzony na sesji Człowiek i Biosfera (*Man and Biosphere, MAB*) w październiku 2004 r.

usprawnienia procesie inwestycyjnym planowanie odpowiednich działań kompensujących. Wskazane jest dostosowanie kolejności opracowywania planów ochrony lub planów zadań ochronnych sporządzanych dla obszarów Natura 2000, nie jedynie do stanu ochrony siedlisk i gatunków, ale także do wskazanej w KPZK 2030 kolejności realizacji infrastruktury zapewniającej wzrost spójności kraju, bezpieczeństwo energetyczne, zmniejszenie ryzyka powodziowego.

Zakładany wzrost lesistości kraju w 2030 roku powinien przekroczyć 30% całkowitej powierzchni. Będzie traktowany jako instrument zapewnienia spójności ekologicznej oraz ochrony retencji wody, szczególnie na terenach górskich i podgórskich o niskiej lesistości, będących górnymi częściami zlewni, jak również w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich. Podstawą programowania zalesień będzie zaktualizowany wieloletni Krajowy Program Zwiększania Lesistości<sup>106</sup>, zawierający wskazania przyrodnicze do zwiększania stopnia lesistości poszczególnych gmin, stosowany zgodnie z funkcjami terenu oraz plany ochrony obszarów Natura 2000. W celu zwiększenia spójności przestrzeni przyrodniczej obszary zalesień będą wskazywane w planach zagospodarowania przestrzennego województw jako ustalenia wiążące.

W obszarach intensywnego rozwoju rolnictwa, charakteryzujących się trwałym brakiem podaży arealów umożliwiających poprawę stopnia lesistości, szczególne znaczenie będzie miało utrzymywanie zadrzewień i zakrzaceń śródpolnych, umożliwiających zachowanie i odtworzenie funkcji lokalnych i regionalnych korytarzy ekologicznych zgodnie z warunkami ekologicznymi istniejącymi w planowanych obszarach nasadzeń. W celu wzmocnienia spójności przestrzeni przyrodniczej i stopnia ochrony tradycyjnego krajobrazu rolniczego zaleca się w planach zagospodarowania przestrzennego województw i studiach gminnych wyznaczenie w uzgodnieniu ze służbami ochrony przyrody obszarów rolnictwa o najwyższych walorach przyrodniczych.

#### **Ad 4.3. Wprowadzenie gospodarowania krajobrazem zgodnie z zapisami Europejskiej Konwencji Krajobrazowej**

Polska w 2004 roku ratyfikowała Europejską Konwencję Krajobrazową (EKK)<sup>107</sup>, zobowiązując się tym samym do dbałości o jakość przestrzeni otaczającej – krajobrazu, stanowiącego zasób gospodarczy, przyczyniający się do wzrostu zatrudnienia, wpływający na jakość życia codziennego, a zarazem na dziedzictwo kultury. Konsekwentna realizacja celów Konwencji dotyczących wzajemnych relacji człowiek – krajobraz w ramach przestrzennego zagospodarowania kraju i regionów, a także na szczeblu lokalnym wymaga, aby wdrożenie EKK obejmowało trzy poziomy działań: rozpoznanie zasobów, gospodarowanie nimi i edukację wspomagającą. Wszystkie muszą być ściśle powiązane z konstytucyjnym wymogiem dbałości o przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju oraz dotyczyć obszarów lądowych i morskich – szczególnie w odniesieniu do ochrony widoku.

Trwający w Polsce wieloletni proces merytorycznego określenia stanu wartości i zakresu niezbywalnego zabezpieczenia różnorodności dziedzictwa kulturowego powinien skutkować powstaniem list – krajowej i regionalnej – krajobrazów i obiektów o unikatowych wartościach przyrodniczych, historycznych, archeologicznych, szczególnie o cechach symbolu, będących podstawą identyfikacji przestrzeni oraz promocji Polski i jej regionów. Powinien też skutkować upowszechnieniem listy krajobrazów zagrożonych – Czerwoną Księgą.

Gospodarowanie krajobrazami dotyczy zarówno podejmowanych działań ochronnych jak i planowania wykorzystywania zidentyfikowanych walorów w procesie rozwoju, nadawania nowych funkcji obiektom, projektowania i realizacji nowych struktur. Skuteczność podejmowania działań ochronnych, wymaga systematycznego, wieloetapowego umacniania powszechnej ogólnospolecznej świadomości dotyczącej faktu, że zabezpieczanie zapisanej w krajobrazie Polski

<sup>106</sup> Przyjęty 23 czerwca 1995 r. przez rząd Krajowy Program Zwiększania Lesistości (KPZL) jest instrumentem Polityki Leśnej Państwa (RM 1997). Został zaktualizowany w 2003 r. Realizowany obecnie trzeci etap obejmuje lata 2010-2020. Program przewiduje osiągnięcie w 2020 r. lesistości na poziomie 30%.

<sup>107</sup> Konwencja Rady Europy sporządzona we Florencji 20 października 2000 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

narodowej i regionalnej tożsamości jest elementem dbałości o wspólne europejskie dziedzictwo kulturowe i wysoką jakość życia. Ponadto niezbędne są zmiany instytucjonalne sprawowania opieki konserwatorskiej i zmiany obecnego systemu prawa, charakteryzującego się różnicami definicyjnymi i nierównomiernym poziomem ochrony oferowanym w dwóch ustawach w stosunku do tego samego obszaru, co utrudnia osiągnięcie efektu synergii w zarządzaniu przestrzenią o charakterze symbolicznym. Konieczna jest także zmiana podejścia do przestrzeni współcześnie powstającej.

Działania w tym zakresie skoncentrują się na objęciu ochroną prawną najcenniejszych pod względem przyrodniczym i kulturowym krajobrazów naturalnych i historycznych, w tym układów urbanistycznych i ruralistycznych oraz stanowisk archeologicznych. Ochroną i działaniami promocyjnymi zostanie objęty także dorobek współczesnej architektury i urbanistyki. Minimalny poziom obiektowy określany przez samorząd regionalny lub lokalny w oparciu o centralnie ustalone jednolite kryteria delimitacji krajobrazów powinien dotyczyć objęcia ochroną przestrzeni wyjątkowej, o cechach symbolicznych, świadczących o tożsamości i rozpoznawalności miejsca w skali kontynentu, kraju i regionu, a także stosowania wobec niej aktywnej polityki przestrzennej, pozwalającej na zachowanie historycznych walorów zwiększających przewagę konkurencyjną regionu i kształtowanie walorów współcześnie nadanych.

W celu ograniczenia presji na obszary dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego zostaną przygotowane zmiany w systemie prawa umożliwiające efektywne rozpoznawanie zasobów krajobrazowych, ich ochronę i gospodarowanie nimi. Ponieważ percepcja krajobrazu dotyczy oceny jego walorów widokowych, zostanie wprowadzony obowiązek wykonywania studiów krajobrazowych w procesie przygotowywania inwestycji planowanych na terenach objętych krajobrazową ochroną obszarową lub obiektową oraz zostaną opracowane wskazówki metodologiczne dla podniesienia jakości ocen oddziaływania na środowisko w tym zakresie. Istotne będzie również stworzenie instrumentarium gospodarki gruntami służącego operacjonalizacji planów ochrony i planów zagospodarowania przestrzennego. Rozwinięty zostanie także monitoring cennych krajobrazów kulturowych.

Uspolecznienie procesów planistycznych będzie wspomagać integrację zarządzania krajobrazem kulturowym odziedziczonym i związanym ze współczesnymi stosunkami społeczno-gospodarczymi, z zarządzaniem obiektami ochrony obszarowej, ochroną wartości symbolicznych mogących być podstawą potencjału rozwoju regionów, takich jak sylweta miasta i obiektu zabytkowego, obiektów istotnych dla dziedzictwa kulturowego społeczności lokalnych. Procedury te będą obejmowały także programy rewitalizacji obszarów przemysłowych i kryzysowych. Działania będą dotyczyć także koordynowania przedsięwzięć związanych z rozwojem regionów i obszarów turystycznych oraz systemów rekreacyjnych w obszarach cennych przyrodniczo i atrakcyjnych turystycznie w celu ograniczenia presji ze strony turystyki na obszary o najwyższych walorach przyrodniczych (parki narodowe, rezerваты, atrakcyjne turystycznie obszary o niskiej chłonności ekologicznej) i intensyfikacji rozwoju społeczno-gospodarczego sąsiednich obszarów, w tym objętych restrykcjami konserwatorskimi, takich jak: parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, parki kulturowe, ewidencjonowane zabytkowe założenia ruralistyczne i rezydencjonalne, rezerваты archeologiczne.

#### **Ad 4.4. Racjonalizacja gospodarowania ograniczonymi zasobami wód powierzchniowych i podziemnych kraju, w tym zapobieganie występowaniu deficytu wody na potrzeby ludności i rozwoju gospodarczego**

Zasoby wodne, będące istotną częścią środowiska naturalnego, stanowią strategiczny zasób rozwojowy kraju oraz są istotnym uwarunkowaniem rozwoju regionalnego i lokalnego. Niepokojąco niski w skali Europy (6%) wskaźnik retencjonowania wód jest wskazaniem do zwiększonej dbałości o zmniejszenie tempa odpływu wód opadowych. Dla utrzymania tych zasobów w odpowiednim stanie jakościowym i ilościowym w zintegrowanych strategicznych dokumentach planistycznych na poziomie krajowym i na poziomie regionalnym zostaną

wprowadzone zapisy pozwalające na koordynację działań wynikających z Programu wodno-środowiskowego kraju<sup>108</sup>. Planowanie przestrzenne w większym stopniu będzie dotyczyć kwestii koegzystencji różnych sposobów wykorzystania zasobów wodnych, regulacji czasu zatrzymania wody w środowisku, tak aby zmniejszyć zagrożenie dla jakości i ilości tych zasobów.

W planowaniu krajowym, regionalnym i miejscowym będą stosowane także pozostałe instrumenty planistyczne gospodarki wodnej, w tym wynikające z Ramowej Dyrektywy Wodnej<sup>109</sup> i Dyrektywy Powodziowej<sup>110</sup>, plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plany przeciwdziałania skutkom suszy oraz warunki korzystania z wód regionu wodnego i zlewni<sup>111</sup>.

Kształtowanie przestrzeni mające na celu ochronę ilości i jakości zasobów wodnych będzie odbywało się także w drodze wprowadzenia ilościowych standardów urbanistycznych dotyczących kształtowania przestrzeni przyrodniczej i regulowania zdolności zatrzymywania wody na terenach zurbanizowanych, wspieranych równocześnie wprowadzeniem zachęt fiskalnych skłaniających właścicieli budynków do zmniejszenia zrzutów wód opadowych do komunalnej instalacji burzowej. Istniejąca konieczność zminimalizowania skutków ekstremalnych zjawisk, takich jak powódzie i susze, wymaga – poza działaniami wynikającymi bezpośrednio z zarządzania ryzykiem powodzi – programowania w planowaniu przestrzennym działań mających na celu zwiększenie retencji wodnej do 15% średniego odpływu rocznego w drodze realizacji zbiorników dużej i małej retencji, a także mikroretencji obszarowej i przyobiektowej. W tym celu w planach zagospodarowania przestrzennego województw zostaną wyznaczone obszary kształtowania retencji, uwzględniające bilans zasobów wodnych zlewni oraz zarządzanie ryzykiem powodzi. Zoptymalizowane zostanie także w aktach planowania przestrzennego poziomu regionalnego i lokalnego wykorzystanie obiektów hydrotechnicznych do produkcji energii wodnej przy uwzględnieniu potrzeb lokalnych społeczności i wynikających z dążenia do zachowania dobrego stanu wód. Lokalizowanie obiektów hydrotechnicznych małej i dużej retencji będzie wymagało oceny zasięgu ich oddziaływania na zasoby bilansowe zlewni, cele ochrony przyrody i trwałość efektów rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Wyniki analiz mogą radykalnie zmienić dotychczasowe przeznaczenie terenu, zwłaszcza w wypadku lokalizacji zbiorników, których podstawową funkcją miało być zaopatrzenie w wodę regionu o zmniejszonym w stosunku do przewidywanego poborze wód.

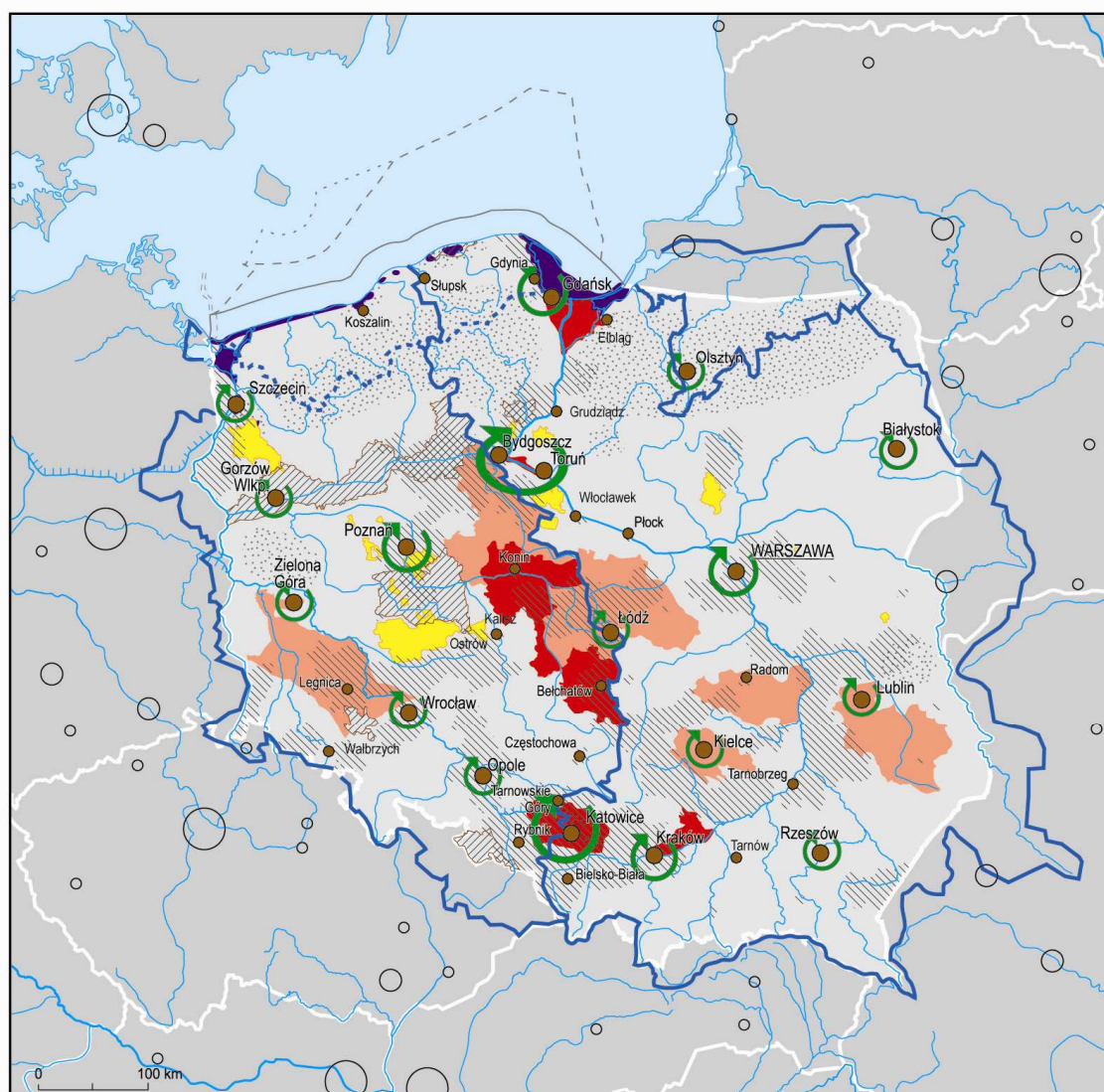
<sup>108</sup> Instrument realizacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z 23 października 2000 r. (Ramowej Dyrektywy Wodnej) wskazany w ustawie Prawo wodne.

<sup>109</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, ustawa z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159) dokonała implementacji do polskiego prawa niniejszej dyrektywy.

<sup>110</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/60/WE z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, ustawa z dnia 5 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159) dokonała implementacji do polskiego prawa niniejszej dyrektywy.

<sup>111</sup> Wymienione instrumenty planowania gospodarki wodnej, zdefiniowane w ustawie Prawo wodne – dział VI. opracowuje i aktualizuje cyklicznie Prezes KZGW. Sejm 5 stycznia 2011 r. przyjął ustawę o zmianie ustawy Prawo wodne i innych ustaw, dostosowującą prawo krajowe do aktualnego stanu prawa UE i zmieniającą definicje wymienionych dokumentów. Plany gospodarowania wodami w dorzeczach (PGWD), plany zarządzania ryzykiem powodziowym i plany przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza są przyjmowane przez rząd. Plany gospodarowania wodami w dorzeczach zostały opracowane w 2010 r. Plany zarządzania ryzykiem powodzi wymagane są do grudnia 2015 r. Warunki korzystania z wód regionu wodnego opracowuje dyrektor RZGW, a w przypadku konieczności ustalenia szczególnych zasad ochrony zasobów wodnych również warunki korzystania z wód zlewni.

Rysunek 29. Wybrane kierunki kształtowania zasobów wodnych



Koordinacja rozwoju i wprowadzenie działań zapobiegających dla obszarów, na których występuje:

- intensywny rozwój turystyki pobytowej w obszarach pojeziernych
- pobór wód przewyższający 100 l/m<sup>2</sup>
- obszary szczególnie narażone na zanieczyszczenia związkami azotu

zły stan jednolitych części wód podziemnych:

- ilościowy
- ilościowy w subczęściach
- chemiczny
- zły stan wód przejściowych i przybrzeżnych

Integracja systemów gospodarki wodno-ściekowej w miejskich obszarach funkcjonalnych

Wprowadzenie obligatoryjnego zarządzania wodami opadowymi w obszarach funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich

granice dorzeczy i zlewni na podstawie art. 3 Prawa Wodnego

Źródło: Opracowanie MRR na podstawie ekspertyzy E. Nachlik, opracowanych w KZGW projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, danych monitoringu jakości wód.

Racjonalne gospodarowanie zasobami wód podziemnych zapewniające równowagę poboru i zasilania będzie obejmowało ochronę w planie krajowym, wojewódzkim i studium gminnym zasobów wód podziemnych, rozpoznanych i eksploatowanych zasobów wód leczniczych i termalnych, szczególnie będących podstawą gospodarki uzdrowiskowej. Wprowadzony ponadto

zostanie wymóg lokalizowania przemysłów wodochłonnych wyłącznie na obszarach wyznaczonych w planach wojewódzkich.

#### **Ad 4.5. Wdrożenie działań mających na celu osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu i potencjału wód i związanych z nimi ekosystemów**

Celem działań jest ograniczenie deficytu wody oraz ochrona jej jakości. Wprowadzona zostanie zasada obligatoryjnego współdziałania gmin i samorządów wojewódzkich w obszarach funkcjonalnych w celu poprawienia opłacalności gospodarki komunalnej i efektywnego ponoszenia kosztów społecznych gospodarki wodno-ściekowej oraz zagospodarowania odpadów komunalnych. Zintegrowane planowanie gospodarki komunalnej na obszarach funkcjonalnych miast będzie obejmowało modernizację i rozbudowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych obsługujących rejony nie mniejsze niż mające 150 tysięcy mieszkańców. Po osiągnięciu pełnego stopnia wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacyjne kontynuowana będzie modernizacja lub wymiana przestarzałych sieci. Efektywne zarządzanie sieciami wodociagowymi i kanalizacyjnymi będzie wymagało ciągłego wdrażania nowoczesnych technik monitoringu i sterowania. Zamykanie obiegów wodnych obejmie, poza wodami technologicznymi w zakładach przemysłowych, zawracanie tych wód w układach komunalnych – łącznie ze ściekami deszczowymi. Wody deszczowe będą retencjonowane w celu zwiększenia zasobów wodnych i wykorzystania ich w aglomeracjach. W obszarach funkcjonalnych miast będzie to obligatoryjne.

Podstawową zasadą bilansową będzie zintegrowanie w obrębie jednostek bilansowych zlewni zarządzania poborem wody i odprowadzaniem ścieków. W planach zagospodarowania przestrzennego województwa, w uzgodnieniu z Regionalnymi Zarządami Gospodarki Wodnej (RZGW), będą wyznaczane ekologiczne obszary funkcjonalne w celu ochrony jakości wód cieków i zbiorników wodnych przez wprowadzenie w nich obowiązku wspólnego planowania gospodarki wodno-ściekowej. Tą formą zarządzania zostaną objęte przede wszystkim tereny dominującej zabudowy rozproszonej, o gęstości zaludnienia uniemożliwiającej wyznaczenie aglomeracji ściekowych i nieobjęte sanitacją w ramach realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Obszary te wymagają stosowania systemów indywidualnych.

W pzpw i studiach gminnych będą określane po 2015 roku obszary ochrony wód podziemnych i restytucji obszarów mokradłowych, wymagające ograniczeń w swobodzie użytkowania rolnego, w tym utrzymywania trwałych form użytków rolnych, wprowadzania upraw leśnych, kształtowania zadrzewień śródpolnych i granicy rolno-leśnej w celu zapobiegania zanieczyszczeniom obszarowym. Warunkiem skuteczności ochrony głównych zbiorników wód podziemnych jest wprowadzenie na terenie wyznaczonych stref ochronnych nakazów i zakazów odzwierciedlanych w dokumentach planistycznych wszystkich szczebli. Obszary funkcjonalne ochrony wód mogą być ponadto wyznaczane w celu zapobiegania zanieczyszczeniom obszarowym, związanym z użytkowaniem rolniczym. W planach obszarów morskich zostanie zabezpieczona powierzchnia na biologiczne formy oczyszczania wód morskich.

Na obszarach transgranicznych będzie kontynuowana i rozwijana współpraca w zarządzaniu wspólnymi zasobami wodnymi, mająca na celu osiągnięcie dobrego stanu jakościowego i rozwój zasobów wodnych. Współpraca opiera się na umowach międzynarodowych oraz programach współpracy, różniących się podstawą prawną. Oparta na regulacjach UE współpraca na granicy niemieckiej i czeskiej dotyczy zarządzania wspólną jednostką hydrograficzną – Międzynarodowym Obszarem Dorzecza Odry, na granicy słowackiej zaś fragmentów górnych dorzeczy Dunaju i Wisły. Natomiast na granicy ukraińskiej i białoruskiej integracja zarządzania zlewniami Sanu i Bugu oraz wspólnym z Ukrainą fragmentem zlewni Dniestru odbywa się na podstawie umów bilateralnych i współpracy międzynarodowej w zakresie realizacji Konwencji



Wodnej<sup>112</sup>. Zakres współpracy określają potrzeby: zarządzania ryzykiem powodzi oraz nagłymi zdarzeniami prowadzącymi do skażenia wód substancjami zagrażającymi jakości wód w międzynarodowych częściach dorzeczy, rozpoznania zasobów bilansowych, osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego oraz poboru i przesyłu wód na potrzeby ludności i przemysłu. W zlewni Bugu wspierane będą inwestycje infrastrukturalne mające na celu zmniejszenie obciążenia zanieczyszczeniami wód rzek granicznych i Bałtyku, co między innymi będzie wymagało w perspektywie 2030 roku wybudowania bardzo wydajnej oczyszczalni ścieków komunalnych w Brześciu na Białorusi oraz rozwiązywania problemów gospodarki ściekowej w ukraińskich częściach zlewni.

#### **Ad 4.6. Zmniejszenie obciążenia środowiska powodowanego emisjami zanieczyszczeń do wód, atmosfery i gleby**

Podstawowym kierunkiem działań planistycznych będzie kształtowanie struktur przestrzennych minimalizujących zapotrzebowanie na energię i zmniejszających emisję gazów cieplarnianych oraz umożliwiających zwiększenie komplementarnego wykorzystania OZE w celu dywersyfikacji zaopatrzenia w energię gmin i zmniejszenie uciążliwości niskiej emisji. W lokalizacji inwestycji należy również brać pod uwagę kształtowanie polityki energetycznej gmin wykorzystujących biomasę z odpadów lub stosujących metody termicznego przekształcania odpadów.

Rozwiązanie problemów związanych ze zbieraniem odpadów komunalnych, przemysłowych, w tym niebezpiecznych, oraz dalsze nimi gospodarowanie będzie realizowane poprzez usprawnienie systemu gospodarki odpadami, w tym przyjęcie rozwiązań prawnych ułatwiających lokalizację obiektów do zagospodarowania odpadów. Podstawą działań inwestycyjnych w zakresie budowy instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych jest cyklicznie sporządzany Krajowy plan gospodarki odpadami<sup>113</sup>, zgodnie z którym podstawą powinny stać się zakłady zagospodarowania odpadów (zso) obejmujące regionalne instalacje o przepustowości wystarczającej do przyjmowania i przetworzenia odpadów z obszaru zamieszkałego przez co najmniej 150 tysięcy mieszkańców, obsługujące poszczególne regiony gospodarki odpadami określone w wojewódzkich planach gospodarki odpadami. Tereny lokalizacji infrastruktury technicznej gospodarki odpadami wraz z wyznaczanymi dla nich strefami ograniczonego użytkowania ze względu na skalę oddziaływania objęte są specjalnym nadzorem pod względem spełniania kryteriów ochrony środowiska.

Rezultatem tych działań powinno być także zmniejszenie obciążeń środowiska skumulowanymi emisjami towarzyszącymi kongestii, w tym hałasem wywoływanym przez transport. Inwestycje infrastrukturalne wymagają szczególnego podejścia do zarządzania krajobrazem kulturowym w planowaniu środków redukcji hałasu, szczególnie w obszarach ochrony krajobrazu i ochrony sylwet zabytków.

#### **Ad 4.7. Zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż kopalin i zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych**

Dotychczasowe formy i metody ochrony złóż kopalin w planowaniu przestrzennym nie są wystarczające dla rozwiązywania konfliktu interesów dotyczących zagospodarowania powierzchni nad złożem, zarządzania współwystępującymi zasobami środowiska podlegającymi ochronie i zabezpieczenia możliwości eksploatacji złóż, niezależnie od stopnia rozpoznania złoża.

Działania w tym kierunku obejmą wprowadzenie prawnej i planistycznej ochrony złóż kopalin (przez co rozumie się także zasoby wód leczniczych i termalnych oraz piasków morskich i torfów) oraz możliwości ich wykorzystania zgodnie z wartością użytkową na podstawie

<sup>112</sup> Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych, podpisana w Helsinkach w 1992 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 702).

<sup>113</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, z późn. zm.) wprowadziła obowiązek opracowywania planów gospodarki odpadami, które podlegają aktualizacji nie rzadziej, niż co 4 lata. Z dniem 1 stycznia 2011 r. obowiązuje *Krajowy plan gospodarki odpadami 2014*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 24 grudnia 2010 r. Uchwałą Nr 21 (M. P. Nr 101, poz. 1183). Strategie te umożliwiają regionalne planowanie zarówno instalacji, jak i obszarów wyznaczonych do składowania odpadów.

uprzednio sporządzonych przez ministra właściwego ds. gospodarki planów eksploatacji złóż poszczególnych kopalin, uwzględniających potrzeby bieżącego i przyszłego rozwoju kraju oraz potrzebę zachowania środowiska dla przyszłych pokoleń, w możliwie jak najmniej przekształconej postaci. Sporządzenie planów eksploatacji pozwoli na zarządzanie nieruchomością gruntową oraz gospodarowanie złożami związanymi i niezwiązanymi z nieruchomością, zmniejszając potencjał konfliktów społecznych przy równoczesnym zabezpieczeniu interesów strategicznych państwa i społeczności lokalnych. Plany będą stanowić podstawę do wydawania koncesji na eksploatację złóż kopalin. Minister właściwy do spraw gospodarki będzie uzgadniał udzielanie koncesji na wydobywanie kopalin w oparciu o plany eksploatacji złóż. Potencjalne obszary koncesyjne będą ujmowane w planach zagospodarowania przestrzennego wszystkich szczebli w celu objęcia terenu rezerwą planistyczną w horyzoncie czasowym, określanym w zintegrowanej strategii rozwoju województwa w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw gospodarki i środowiska.

Wydanie zgody na zagospodarowanie nowych złóż strategicznych poprzedzi szeroka wielokryterialna analiza opłacalności, uwzględniająca aspekty społeczne i ekologiczne, w tym koszty konfliktów funkcji istniejących i projektowanych dla planowanego obszaru wydobywczego.

W tym kontekście szczególnie istotne jest określenie surowców strategicznych: energetycznych, metalicznych, chemicznych i skalnych i obligatoryjne uwzględnianie w aktach planistycznych lokalizacji niezagospodarowanych złóż tych surowców. Konieczne jest też opracowanie założeń polityki, której celem będzie stworzenie warunków dla znaczącego zwiększenia wykorzystania w gospodarce surowców wtórnych, szczególnie w kontekście zmniejszenia obciążenia środowiska wydobywaniem i transportem kruszyw budowlanych.

## **Cel 5. Zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa**

### ***(1) Opis problemu***

Polska przestrzeń charakteryzuje się zróżnicowaną odpornością na różnego rodzaju zagrożenia w tym:

- mające największy wpływ na utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego kraju,
- o charakterze naturalnym,
- z zakresu obronności.

W zakresie bezpieczeństwa energetycznego kraju szczególnie istotnym problemem jest niski stopień zdywersyfikowania źródeł energii. W polskim bilansie energetycznym największą rolę odgrywają: węgiel (58% w 2010 roku) i ropa naftowa oraz gaz ziemny (łącznie 35%)<sup>114</sup> (Mapy diagnostyczne 13. i 19., Rozdział VIII.). W Polsce pomimo występowania dużych i zróżnicowanych zasobów odnawialnych źródeł energii – OZE – (Mapa diagnostyczna 20, Rozdział VIII) udział tych źródeł w całości produkcji energii nie przekracza 6%. Wynika to z uwarunkowań o charakterze historycznym i technologicznym, a przede wszystkim z ograniczeń środowiskowych i przestrzennych oraz barier infrastrukturalnych<sup>115</sup>. W produkcji energii elektrycznej podstawowe znaczenie mają paliwa stale pozyskiwane na terenie kraju (około 90%). Polska energetyka oparta nadal przede wszystkim na węglu (na obecnym poziomie technologicznym) stoi przed ogromnym wyzwaniem wdrożenia polityki Unii Europejskiej, zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> i innych gazów cieplarnianych. Przypuszczalnie Polska będzie krajem, który może mieć największe problemy z realizacją celów unijnego Pakietu energetyczno-klimatycznego<sup>116</sup>. Poważnym problemem jest też wyczerpywanie się dotychczas eksploatowanych złóż surowców energetycznych, w tym zwłaszcza węgla brunatnego i kamiennego. Wiąże się z tym konieczność podjęcia inwestycji w zakresie budowy nowych kopalń i rekultywacji terenów (zwłaszcza po kopalniach odkrywkowych węgla brunatnego) oraz poszukiwania innych surowców energetycznych w złożach niekonwencjonalnych, np. gazu w łupkach ilastych.

Jeden z najpoważniejszych problemów, z którymi boryka się polska energetyka, wiąże się z Krajowym System Elektroenergetycznym<sup>117</sup>. Dzisiejsze technologie nie pozwalają na magazynowanie dużych ilości energii elektrycznej. Musi ona być w większości wytwarzana w ilości pokrywającej występujące w danej chwili zapotrzebowanie. Źródła i infrastruktura sieciowa dostaw mediów energetycznych stanowią ciąg technologiczny zdolny do zapewnienia bezpieczeństwa elektroenergetycznego oraz bezpieczeństwa dostaw. Elementy te zostały

<sup>114</sup> Źródło danych: Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2009, 2010, GUS, Warszawa 2011.

<sup>115</sup> Udział OZE w zużyciu energii elektrycznej brutto w pierwszej dekadzie XXI wieku stale wzrastał. Natomiast udział biopaliw w rynku paliw transportowych, który wykazywał w pierwszych latach tej dekady zdecydowany wzrost, uległ ok. 2007 r. obniżeniu z powodu zmian w polityce podatkowej. Źródło: Załącznik nr 1 do „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”.

<sup>116</sup> Porozumienie obowiązujące od 2009 r. – Pakiet energetyczno-klimatyczny UE – zakłada, że do 2020 r. Unia ma o 20% zmniejszyć emisję dwutlenku węgla z opcją 30% redukcji, o ile zostaną zawarte stosowne porozumienia międzynarodowe na gruncie konwencji klimatycznej; o 20% zwiększyć efektywność energetyczną i czerpać 20% energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Pakiet szczegółowo reguluje handel emisjami (EU ETS). Kluczowymi dokumentami są dyrektywa EU ETS 2009/29/WE i decyzja non-ETS Parlamentu i Rady 2009/406/WE z 23 kwietnia 2009 r. Cele dla Polski: 15% udziału OZE w finalnym zapotrzebowaniu na energię w 2020 r. Wynegocjowano także możliwość zwiększenia emisji własnej o 14% w tzw. sektorze non-ETS (nieobjętym handlem emisjami) oraz określenia puli darmowych uprawnień emisyjnych. Pozostałe regulacje pakietu dotyczą promowania OZE, norm emisji z samochodów, specyfikacji paliw, wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, wspólnych wysiłków na rzecz redukcji emisji, w tym ochrony przed przenoszeniem produkcji z sektorów najbardziej obciążonych poza UE.

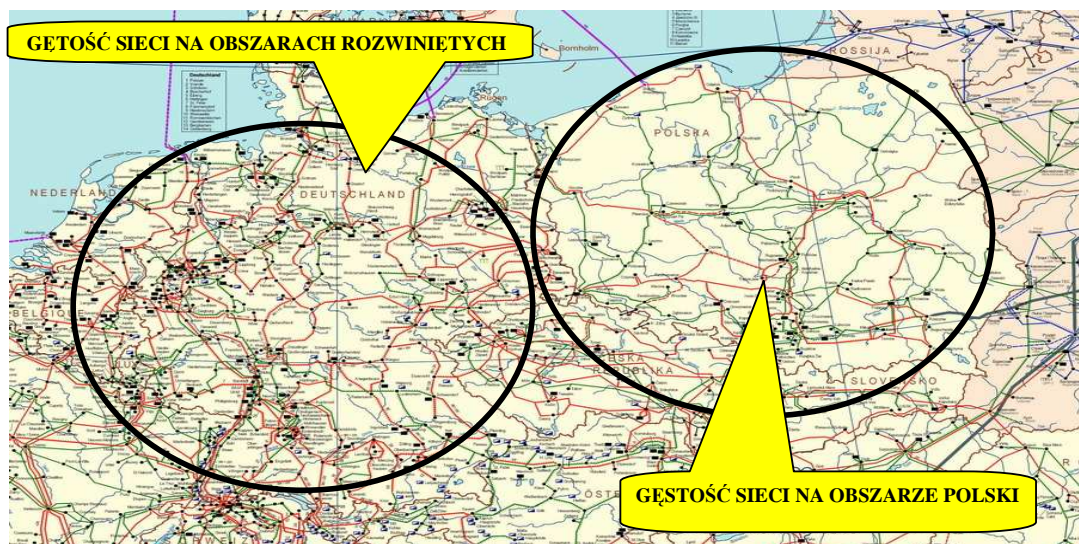
<sup>117</sup> Krajowy System Elektroenergetyczny to zbiór urządzeń do rozdziału, przesyłu i wytwarzania energii elektrycznej (elektrownie systemowe, elektrociepłownie, elektrownie szczytowe, elektrownie zawodowe, rozproszone źródła energii, w tym OZE), połączonych w system umożliwiający dostawy energii elektrycznej w sposób ciągły i nieprzerwany.

ustawowo zaliczone do infrastruktury krytycznej<sup>118</sup>. Polski system elektroenergetyczny charakteryzuje się:

- przestarzałymi technologiami wykorzystywanymi w energetyce i złym stanem technicznym bloków energetycznych,
- zdekapitalizowaniem sieci przesyłowej i dystrybucyjnej (średnia faktyczna dekapitalizacja sieci energetycznych wynosi 70-80%),
- wyjątkowo niekorzystną sytuacją w zakresie sieci dystrybucyjnej na terenach wiejskich; sieć ta charakteryzuje się wysokim stopniem awaryjności (szybkiej modernizacji wymaga ponad 50 tys. km linii średniego napięcia i ponad 150 tys. km linii niskiego napięcia).

Podstawowym problemem funkcjonowania systemu elektroenergetycznego jest niedoinwestowanie krajowej infrastruktury energetycznej. Skala jej rozwoju – w porównaniu z państwami sąsiednimi (Rysunek 30.)<sup>119</sup> – wskazuje dystans, który Polska musi pokonać.

Rysunek 30. Plan elektroenergetycznej sieci przesyłowej na obszarze fragmentu Europy



Źródło: II Raport o wpływie uregulowań prawnych na warunki eksploatacji i rozbudowy infrastruktury liniowej sektora paliwowo-energetycznego decydującej o bezpieczeństwie energetycznym kraju, Porozumienie o współpracy w zakresie stworzenia nowych rozwiązań prawnych ułatwiających realizację inwestycji infrastrukturalnych, Warszawa, marzec 2010 r.

Problem dodatkowo potęguje rozmieszczenie elektrowni. Są one zlokalizowane głównie w południowej oraz centralnej części kraju, co zwiększa znaczenie krajowych sieci przesyłowych dla bezpieczeństwa energetycznego. Stan sieci dystrybucyjnych wpływa także na perspektywy rozwojowe poszczególnych części kraju, np. stanowi jedną z najpoważniejszych barier rozwojowych Polski Północnej. Także sytuacja w zakresie zabezpieczenia dostaw energii do niektórych największych miast (Warszawa, Wrocław, Poznań, Szczecin) jest niezadowolająca i może stanowić poważną barierę rozwojową. Największe braki przepustowości (mocy) systemu przesyłowego gazu występują na obszarze Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej. Regionami ogólnie najbardziej niedoinwestowanymi w zakresie infrastruktury energetycznej (linie przesyłowe elektryczności i gazu) są: Pomorze,

<sup>118</sup> Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

<sup>119</sup> II Raport o wpływie uregulowań prawnych na warunki eksploatacji i rozbudowy infrastruktury liniowej sektora paliwowo-energetycznego decydującej o bezpieczeństwie energetycznym kraju, Porozumienie o współpracy w zakresie stworzenia nowych rozwiązań prawnych ułatwiających realizację inwestycji infrastrukturalnych, Warszawa, marzec 2010 r.

Warmia i Mazury oraz województwa Polski Wschodniej (Mapa diagnostyczna 14., Rozdział VIII).

Postępujące zużycie techniczne obiektów infrastruktury liniowej mediów energetycznych w połączeniu z wydłużeniem okresu narastających utrudnień w dostępie do istniejących obiektów oraz utrudnień w zakresie budowy nowych obiektów będzie skutkowało wzrostem liczby i częstotliwości zakłóceń oraz rozszerzaniem zasięgu ich oddziaływania. Odczuwalnymi skutkami utrudnień są: starzenie się istniejącej sieci (głównie jej obiektów liniowych) oraz przyszłe spiętrzenia zakresu koniecznych modernizacji wszystkich rodzajów sieci.

Sektor elektroenergetyczny stoi zatem przed ogromnym wyzwaniem. Oznacza to konieczność intensywnej modernizacji infrastruktury wytwórczej, przesyłowej i dystrybucyjnej oraz konsekwentnego zastępowania starej bazy wytwórczej nowoczesnymi jednostkami, spełniającymi zaostrzone normy środowiskowe.

W 2008 r. oddano do eksploatacji nowy blok w Elektrowni Pątnów II o mocy zainstalowanej 460 MW, a w 2009 r. - nowy blok o mocy 460 MW w Elektrowni Łagisza. W III kwartale 2011 roku oddano do eksploatacji nowy blok o mocy 858 MW w Elektrowni w Belchatowie. Dzięki wykorzystaniu zaawansowanej technologii jego parametry techniczne umożliwiają bardzo efektywne wytwarzanie energii elektrycznej, przy jednoczesnym spełnieniu wszystkich wymagań wynikających z Dyrektyw Unii Europejskiej w zakresie emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Ponadto, jest przygotowywany do współpracy z instalacją do wychwytywania, transportu i składowania dwutlenku węgla (CCS).

Również w zakresie sieci elektroenergetycznych prowadzone są inwestycje modernizacyjne i odtworzeniowe. W latach 2008-2010 w wyniku prowadzonych inwestycji zwiększyła się długość zarówno linii napowietrznych, jak i kablowych na wszystkich poziomach napięć. W analizowanym okresie obserwowany był także wzrost liczby stacji elektroenergetycznych na wysokich i średnich napięciach. Dynamikę ww. działań obrazuje poniższa tabela.

Tabela 2 Ważniejsze dane charakteryzujące elektroenergetyczne sieci przesyłowe i dystrybucyjne w latach 2008 i 2010.

Wyszczególnienie	Jednostka miary	2008	2010	Dynamika [%]
<b>Linie elektroenergetyczne napowietrzne</b>				
wysokie napięcia (powyżej 100 kV)	km	45 578	46 112	101,17
średnie napięcia (1 kV – 100 kV)	km	234 202	234 741	100,23
niskie napięcia (poniżej 1 kV)	km	289 723	289 977	100,09
<b>Razem</b>	km	<b>569 503</b>	<b>570 830</b>	<b>100,23</b>
<b>Długość linii kablowych</b>				
wysokie napięcia (powyżej 100 kV)	km	116	164	141,38
średnie napięcia (1 kV – 100 kV)	km	66 309	68 998	104,06
niskie napięcia (poniżej 1 kV)	km	134 163	140 320	104,59
<b>Razem</b>	km	<b>200 588</b>	<b>209 482</b>	<b>104,43</b>
<b>Stacje elektroenergetyczne</b>				
wysokie napięcia (powyżej 100 kV)	szt.	1473	1507	102,31
średnie napięcia (1 kV – 100 kV)	szt.	242 148	246 562	101,82
<b>Razem</b>	szt.	<b>243 621</b>	<b>248 069</b>	<b>101,83</b>

Źródło danych: Statystyka Elektroenergetyki Polskiej, ARE S.A.

Położenie Polski w klimacie przejściowym charakteryzującym się dużą zmiennością oraz przewidywane zmiany klimatyczne (Rysunek 3.), sugerują, że będzie następować cykliczny wzrost częstotliwości występowania ekstremalnych zjawisk naturalnych oraz wzrost ich wartości maksymalnych i minimalnych. Szczególnie dotyczy to powodzi, deszczy nawalnych i w ich konsekwencji osuwisk, a także suszy. Regionalnie może wzrosnąć także częstość występowania trąb powietrznych. Relatywnie wąski zakres występowania zagrożeń naturalnych na terytorium Polski sprawia, że najdotkliwszym z występujących zagrożeń o bardzo wysokim poziomie generowanych strat są powodzie o różnej genezie: opadowe, roztopowe, sztormowe i zatorowe (Rysunek 31.). Z obserwacji prowadzonych przez IMGW w latach 1945-2005 wynika, że powodzie opadowe występują najczęściej w górnej części dorzecza Odry, szczególnie w zlewni Nysy Kłodzkiej, oraz w górnej części dorzecza Wisły, szczególnie w zlewni Popradu i Dunajca. Powodzie roztopowe najczęściej występują w środkowej części dorzecza Odry, w zlewni Warty i w zlewni Bugu. Groźne mogą być powodzie sztormowe w ujściach Odry i Wisły oraz na Żuławach Gdańskich i Elbląskich. W konsekwencji zmian klimatycznych przewiduje się m.in.:

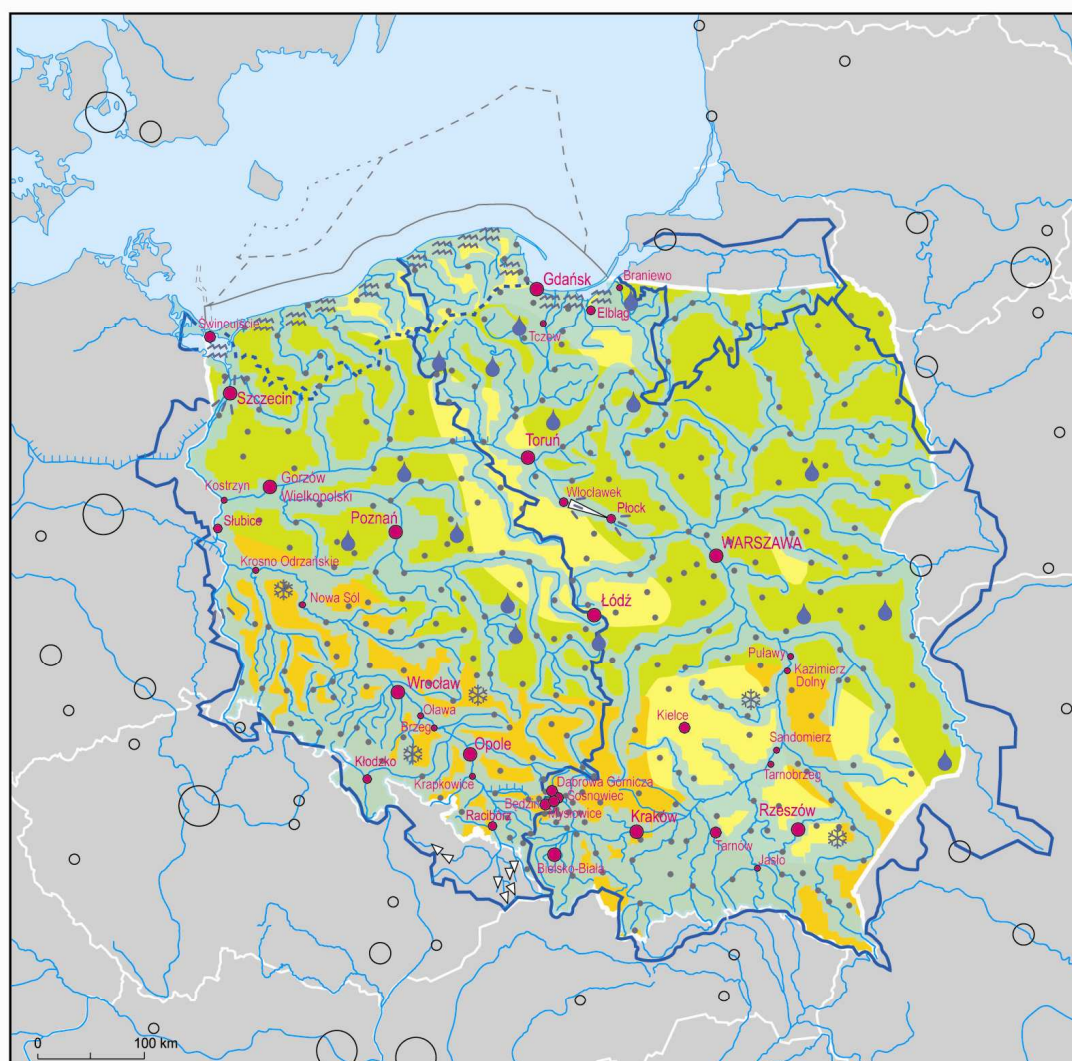
- nasilenie intensywności opadów letnich i zimowych, co będzie prowadzić do eskalacji wielkości i częstotliwości zagrożenia powodziowego oraz osuwiskowego<sup>120</sup>,
- wzrost zagrożenia powodziowego w dolnych odcinkach Wisły i Odry wskutek nasilenia zjawisk lodowych prowadzących do powstawania zatorów,
- nasilenie występowania suszy, przede wszystkim w środkowo-zachodniej, a także w środkowej części Polski (Mapa diagnostyczna 21. Rozdział VIII) powodujące narastanie utrudnień w zaopatrzeniu w wodę gospodarki komunalnej, rolnictwa i przemysłu<sup>121</sup> oraz zagrożenie dla części obszarów cennych przyrodniczo. Brak tradycji i możliwości technicznych stosowania nawodnień w rolnictwie (np. wodami podziemnymi) może prowadzić do spadku produkcji na tych obszarach zagrożonych suszą,
- zwiększenie aktywności Morza Bałtyckiego. Skutkiem tego będzie wzmożona abrazja brzegów morskich oraz zwiększające się podtopienia w pasie nadmorskim – wynik okresowego i stałego podnoszenia się poziomu wód morskich. Zjawisko to będzie miało szczególne znaczenie dla miejskich rejonów Trójmiasta, w których w wyniku wzrastającego poziomu wód gruntowych zagrożone będą całe dzielnice, zamieszkałe przez kilkaset tysięcy mieszkańców. Niezależnie, ze względu na zwiększającą się infiltrację słonych wód morskich, będzie narastał problem zaopatrzenia w wodę pitną i problem bezpieczeństwa ludności Żuław.

<sup>120</sup> Opady letnie będą występowały w dolinach dużych i średnich rzek, opady zimowe przede wszystkim na obszarach górskich i podgórskich Karpat i Sudetów.

<sup>121</sup> Obszary szczególnie narażone na niski poziom opadów, a w konsekwencji na występowanie głębokich susz, koncentrują się w Wielkopolsce i województwie lubuskim oraz na Kujawach, lokalnie na Mazowszu i w województwie łódzkim.



Rysunek 31. Zagrożenia powodziowe Polski



doliny rzek wylewających i obszary podtopień	Przeważające typy powodzi	Współwystępujące typy powodzi
granice dorzeczy i zlewni na podstawie art. 3 Prawa Wodnego	opadowe	sztormowe
zbiorniki stanowiące istotne zagrożenie	roztopowe	zatorowe
miasta szczególnie zagrożone powodzią	letnie spowodowane przez deszcze nawalne	opadowe
pozostałe miasta		roztopowe

Źródło: Opracowanie MRR na podstawie E. Nachlik, L. Starckel, Z. Kundzewicz, J. Zaleski, J. Wiśniewski, M. Maciejewski, *Ekspertyzy do KPZK*.

Nasilanie się negatywnych skutków zjawisk naturalnych wpływające także na potencjały regionalne i terytorialne oraz – w dalszej perspektywie – na zdolności ekosystemów do świadczenia określonych usług, wskazują na konieczność opracowania planu działań na rzecz dostosowania przestrzeni do zmian klimatu.

Ochrona przed zagrożeniami wywołanymi przez czynniki naturalne nie była w wystarczającym stopniu uwzględniana w polityce przestrzennej kraju ostatnich pięćdziesięciu lat. Brak dbałości o ochronę przed intensywnym zagospodarowaniem, szczególnie wprowadzanie zabudowy siedliskowej i urbanizacja obszarów zalewowych, jest główną przyczyną generowania



olbrzymich strat w wypadku wystąpienia powodzi o charakterze ekstremalnym. Zaniechano inwestycji o charakterze przeciwpowodziowym, głównie budowy zbiorników retencyjnych i polderów przeznaczonych pod zalew przy dużych wezbraniach powodziowych. Nie realizowano także żadnego kompleksowego programu obrony przed suszą w wyniku przyjęcia założeń, że taką obroną mogą być wielozadaniowe duże zbiorniki retencyjne, pracujące zarówno dla ograniczania wezbrań powodziowych, jak i alimentujące rzeki w okresie suszy. Założenia te okazały się porażką, gdyż całkowita pojemność zbiorników retencyjnych wynosząca 5,7% średniego rocznego odpływu nie zapewnia możliwości skutecznego reagowania na występujące lokalnie deficyty wody w okresach suszy oraz możliwości ograniczania skutków nadmiaru wód w okresach wezbrań. Rezerwa powodziowa stanowi tylko część całkowitej pojemności zbiorników wielozadaniowych, więc ich wpływ na redukcję fal powodziowych w dużym stopniu zależy od poprawności gospodarki wodnej na zbiornikach w okresie wezbrań. Główną funkcją brakujących w systemie ochrony przeciwpowodziowej zbiorników suchych (polderów) jest natomiast obniżenie ekstremum fali i długotrwale zatrzymanie wód wezbraniowych.

Uwzględnianie aspektów obronności państwa w dokumentach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego na wszystkich szczeblach planowania w strukturach państwa pozwoli na uodpornienie polskiej przestrzeni na zagrożenia zewnętrzne, a więc pozwoli m.in. na niezakłócone funkcjonowanie obiektów i kompleksów wojskowych oraz sprawną realizację inwestycji obronnych. Powierzchnia tych kompleksów (innych terenów zamkniętych) wynosi 224,3 tys. ha i stanowi ok. 0,7% powierzchni kraju.

Obszary polygonów morskich i lądowych znajdują się w większości (95%) na terenach lasów państwowych, a także na morzu w polskiej strefie wyłącznych interesów ekonomicznych. Wojskowa sieć lotniskowa obejmuje łącznie 24 lotniska, w tym obiekty współużytkowane z lotniskami cywilnymi (łącznie 40 obiektów lotniskowych).

Program Rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2009-2018 przewiduje lokalizację garnizonów w rejonach miast powyżej 100 tys. mieszkańców oraz w innych miejscach wynikających z analizy sytuacji zewnętrznej. Przewidywane jest docelowo rozmieszczenie 70 garnizonów i baz wzmocnienia oraz około 30 baz lotniczych, morskich i specjalnych – łącznie 100 obiektów. W zestawieniu z 126 garnizonami w 2008 roku oznacza to stopniowe redukcję liczby obiektów wojskowych, a co za tym idzie, także stopniowe zmniejszenie liczby kompleksów wojskowych wchodzących w ich skład.

Zasoby przestrzeni w otoczeniu obiektów zamkniętych są często przedmiotem zainteresowania inwestycyjnego, głównie z powodu dynamicznego procesu urbanizacji, co rodzi szereg problemów związanych z ustanawianiem stref ochronnych, w tym obszarów ograniczonego użytkowania określonych w Prawie Ochrony Środowiska<sup>122</sup>.

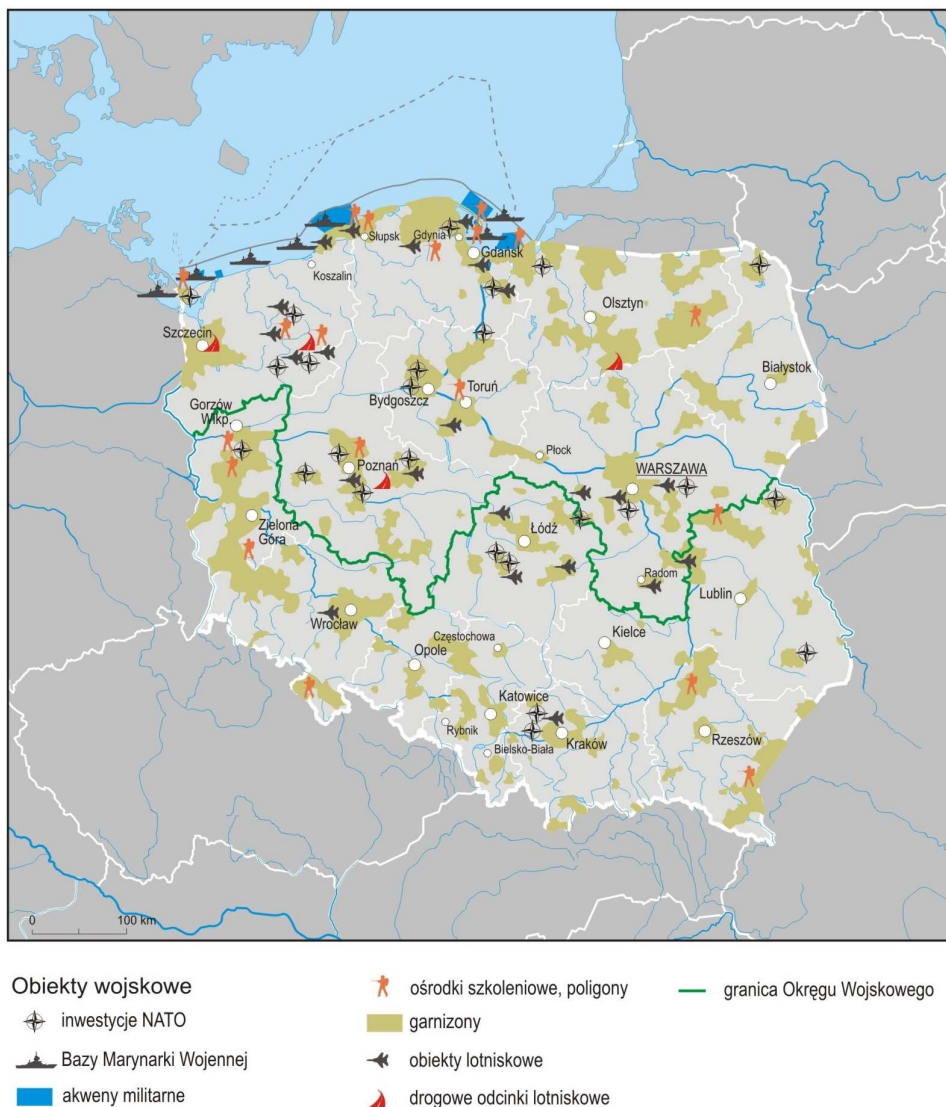
Ważną rolę w funkcjonowaniu rozwiniętego cywilizacyjnie państwa pełni infrastruktura krytyczna. Im wyższy jest etap rozwoju państwa, w tym większym stopniu jest ono uzależnione od sprawności funkcjonowania infrastruktury krytycznej w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, w którą wpisują się również obiekty wojskowe wytypowane zgodnie z kryteriami określonymi przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Obiekty wskazane jako szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa wytypowane w ramach ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP stanowią oddzielny zasób infrastruktury, który również wpisuje się w bezpieczeństwo państwa ukierunkowane na sferę obronności. W kraju od lat narastają następujące problemy związane z funkcjonowaniem obiektów wojskowych i z realizacją zadań obronnych:

---

<sup>122</sup> Art. 135 ust. 3a, Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

- skomplikowana, czasochłonna procedura lokalizacji planowanych inwestycji związanych z Programem Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP), zależna też od działań organów samorządowych, np. od przystąpienia do opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- zacieśnianie się pętli urbanistycznej wokół kompleksów wojskowych, niejednokrotnie powodujące ograniczenie możliwości ich funkcjonowania (powstawanie konfliktów przestrzennych w otoczeniu terenów zamkniętych),

Rysunek 32. Położenie kompleksów wojskowych



Źródło: Z. Lach, J. Skrzyp, A. Łaszczuk, *Problemy obronności i bezpieczeństwa państwa oraz wynikające z tego konflikty i ograniczenia rozwoju przestrzennego – rekomendacje dla KPZK*, Akademia Obrony Narodowej.

- obejmowanie formami ochrony przyrody terenów istotnych dla obronności państwa i funkcjonowania wojska, zwłaszcza poligonów, bez zapewnienia warunków umożliwiających dotychczasowe ich użytkowanie,

- niedoskonałości systemu prawnego, utrudniające sprawne i skuteczne wprowadzanie wymagań obronnych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>123</sup>,
- zaniechanie w poprzednich latach planowania i realizacji inwestycji w pozamilitarne elementy systemu obronnego służące ochronie ludności (w tym przed skutkami broni masowego rażenia); brak rozwiązań prawnych w tym zakresie skutkuje powstawaniem osiedli, miast i aglomeracji bez wystarczającej infrastruktury ochronnej dla ludności.

Problematyka obronności wymaga zapewnienia rezerw terenowych, których użytkowanie jest związane z szeregiem ograniczeń w wykorzystywaniu ich dla celów gospodarczych (głównie rolniczych i leśnych), przyrodniczych i osadniczych. Użytkowanie takich rezerw nie może kolidować z potrzebami stanu zagrożenia.

Dla obronności kraju niezmiernie ważnym zagadnieniem jest dostępność komunikacyjna, umożliwiającą szybkie dotarcie do miejsc zagrożonych sytuacją kryzysową, ze szczególnym uwzględnieniem stref przygranicznych i strefy nadmorskiej.

Ważkim zagadnieniem obronnym jest również zapewnienie łączności dzięki kilku niezależnie działającym systemom, zarówno wojskowym, jak i służącym celom komercyjnym, które mogą być wykorzystane także w sytuacjach kryzysowych. Krajowy system informacji geoprzestrzennej jest nieodzownym elementem zarządzania przestrzenią i planowania jej zagospodarowania. Korzystnym kierunkiem działania na rzecz tego systemu jest realizacja ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej z 4 marca 2010 r. oraz monitoring środowiska i bezpieczeństwa (GMES), wspomagany europejskimi systemami teledetekcji i nawigacji (GALILEO).

## **(2) Kierunki działań**

Polityka przestrzenna, dążąc do realizacji celów rozwojowych kraju, musi zapewniać zwiększenie odporności kraju na różnorakie zagrożenia, w tym związane z groźbą utraty bezpieczeństwa energetycznego, mające charakter naturalny oraz dotyczące obronności kraju. Są to:

- 5.1. Przeciwdziałanie zagrożeniu utraty bezpieczeństwa energetycznego i odpowiednie reagowanie na to zagrożenie;
- 5.2. Zwiększenie poziomu zabezpieczenia przed ekstremalnymi zjawiskami naturalnymi i antropogenicznymi;
- 5.3. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa.

### **Ad 5.1. Przeciwdziałanie zagrożeniu utraty bezpieczeństwa energetycznego i odpowiednie reagowanie na to zagrożenie**

Przeciwdziałanie zagrożeniu utraty bezpieczeństwa energetycznego i odpowiednie reagowanie na to zagrożenie jest bardzo ważnym elementem polityki rozwoju i ma duży wpływ na zagospodarowanie przestrzenne kraju. Działania podejmowane w tej dziedzinie będą mieć wymiar zarówno inwestycyjny, jak i planistyczny. Rozwój infrastruktury energetycznej będzie w perspektywie roku 2030 musiał odpowiedzieć na następujące podstawowe wyzwania:

- dążenie do redukcji zagrożenia braku płynności zaopatrzenia w ropę naftową i gaz ziemny poprzez działania na rzecz dywersyfikacji źródeł dostaw nośników energii (w sensie technicznym i geopolitycznym) oraz integrację systemów energetycznych (linii przesyłowych, gazociągów i rurociągów) z sieciami krajów sąsiednich dzięki budowie połączeń transgranicznych,

<sup>123</sup> Brak przepisów wykonawczych w zakresie ustalania stref ochronnych terenów zamkniętych, w wyniku czego prawne ich ustalenie w miejscowych planach zależy od dobrej woli i sprawności działania władz samorządowych, które w skrajnych przypadkach przedłużają procedurę opracowania i uchwalenia tych planów.

- ograniczanie emisji CO<sub>2</sub> do poziomu uzgodnionego w ramach Unii Europejskiej poprzez m.in. wspieranie działań inwestycyjnych w różnych skalach przestrzennych (od elektrowni systemowych<sup>124</sup> o zerowym lub niskim poziomie emisji CO<sub>2</sub> po obiekty przydomowe);; przystosowanie sieci elektroenergetycznych do odbioru energii ze źródeł rozproszonych wykorzystujących OZE (przejście nadwyżek mocy z tych źródeł, w tym z planowanych lądowych i morskich farm wiatrowych, będzie wymagać budowy kilkuset kilometrów nowych linii przesyłowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą),
- bardziej równomierne rozmieszczenie elektrowni na terenie kraju oraz sieci przesyłowych energii elektrycznej i gazu, która może wymagać rozbudowy w związku z ewentualnym zwiększeniem wydobycia gazu na terenie Polski,
- rozbudowa sieci przesyłowej najwyższych napięć niezbędnej dla przyłączenia nowych źródeł wytwórczych, w tym OZE i wyprowadzenia z nich mocy,
- poprawa efektywności przesyłu, zaopatrzenia i zużycia energii poprzez rozwój inteligentnych sieci przesyłowych (*smart grids*),
- ochrona złóż kopalin o charakterze strategicznym, nawet jeżeli w najbliższych latach nie przewiduje się ich eksploatacji – dotyczy to zwłaszcza węgla brunatnego i kamiennego oraz gazu ziemnego,
- zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii poprzez budowę nowych mocy, które będą ograniczały straty związane z przesyłem energii oraz zwiększały bezpieczeństwo energetyczne na poziomach: krajowym, regionalnym oraz lokalnym.

#### **5.1.1. Zwiększenie stopnia bezpieczeństwa energetycznego poprzez rozbudowę systemu połączeń energetycznych z państwami sąsiednimi**

W ramach tego kierunku działania realizowane będą inwestycje zmierzające do zwiększenia mocy na połączeniach polskiego systemu energetycznego z systemami energetycznymi państw sąsiednich: Niemiec (modernizacja linii istniejących i budowa nowego połączenia), Słowacji, Litwy (Elk – Olita/Alytus), a także z systemem energetycznym Ukrainy. Nie wyklucza się także budowy i modernizacji połączeń z Białorusią i Rosją.

#### **5.1.2. Rozbudowa połączeń wewnątrz kraju – poprawa bezpieczeństwa zasilania dużych miast oraz Polski Północnej<sup>125</sup>. Rozwój inteligentnych sieci przesyłowych**

Dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania oraz bardziej równomiernego rozmieszczenia sieci przesyłowej energii elektrycznej (najwyższych napięć: 400 kV i 220 kV) nowe inwestycje wewnątrz kraju będą koncentrowały się szczególnie w Polsce Północnej i Wschodniej (Rysunek 34., Tabela 2.). W pierwszym etapie powstaną między innymi sieci przesyłowe najwyższego napięcia m.in. z Łomży do Elku i w kierunku granicy państwa, z Ostrołki do Olsztyna i Płocka oraz z Żydowa do Gdańska i Pelplina. W kolejnym okresie, do 2020 roku, linia z Ostrołki zostanie przedłużona do Stanisławowa, a z Żydowa przez Piłę do miejscowości Plewiska. W tym też okresie będą budowane linie łączące Lublin z Chelmem i Lublin z Siedlcami. Natomiast po 2020 roku ciężar inwestycji w sieci wysokiego napięcia przesunie się na zachód od Wisły na kierunku północ – południe. Długość linii 400 kV wzrośnie, natomiast zmniejszy się długość linii 220 kV, zostaną zwiększone zdolności linii przesyłowych w kierunkach wschód – zachód i północ – południe, przesyłu energii do sieci operatorów sieci dystrybucyjnych.

<sup>124</sup> Elektrownie systemowe są elementem systemu elektroenergetycznego, który jest zbiorem urządzeń do wytwarzania, przesyłu i rozdziału energii elektrycznej, połączonych ze sobą funkcjonalnie dla realizacji procesu ciągłej dostawy energii elektrycznej odbiorcom.

<sup>125</sup> Działanie zgodne z *Polityką energetyczną Polski do 2030 roku*.

Wśród zmian jakościowych należy wymienić: zastępowanie starej sieci 220 kV nową siecią 400 kV, zamknięcie pierścieni 220 i 400 kV znacznie podnoszących pewność zasilania odbiorców, wybudowanie sieci umożliwiającej wyprowadzenie mocy z OZE i elektrowni jądrowych – głównie zlokalizowanych na północy Polski, zdolność obrony Krajowej Sieci Przesyłowej przed awariami. Zmiany jakościowe zostaną zrealizowane poprzez budowę wymienionych w tabelarycznym zestawieniu brakujących elementów sieci. Zbudowane zostaną nowe pierścienie 400 kV wokół głównych aglomeracji, przebudowane zostaną niektóre linie jednotorowe 400 kV na linie dwutorowe oraz powstaną nowe linie 400 kV i stacje 400/110 kV z nowymi miejscami zasilania sieci dystrybucyjnych.

Zagwarantowanie bezpieczeństwa zasilania dużych miast będzie realizowane dzięki poprawie bezpieczeństwa zasilania w energię elektryczną Warszawy, miast Polski Północnej, Poznania i Wrocławia, głównie poprzez budowę nowych linii przesyłowych 400 kV (m.in. na kierunkach Belchatów – Poznań, Poznań – Słupsk, Ostrołęka – Gdańsk), a także na drodze uruchomienia nowych elektrowni systemowych (w tym jądrowych) w Polsce Północnej. Dla zapewnienia bezpieczeństwa pracy KSE w północnej i północno-wschodniej części kraju – w sytuacji występującego w tym regionie niedorozwoju sieci – planuje się budowę źródeł rezerwy interwencyjnej. Planowana instalacja w sieci przesyłowej źródeł mocy interwencyjnych<sup>126</sup> pozwoli na ograniczenie skutków zidentyfikowanych zagrożeń wynikających z niedorozwoju sieci i awaryjnych wyłączeń ważnych obiektów sieciowych<sup>127</sup>.

Dalszy rozwój sieci elektroenergetycznych będzie się odbywał dzięki rozwojowi i wdrażaniu technologii sieci inteligentnych, w tym technologii informatycznych. Producenci i dystrybutorzy zaczną używać urządzeń do sterowania siecią oraz do regulacji i zabezpieczenia sieci dla zwiększenia niezawodności i jakości dostaw, a także zmniejszenia wpływu procesów energetycznych na środowisko. Wśród konsumentów nastąpi upowszechnienie inteligentnych liczników energii ze zdalną transmisją danych.

Rysunek 33. Rozbudowa sieci przesyłowej do 2020



Źródło: Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.

<sup>126</sup> Źródła mocy interwencyjnych to źródła energii likwidujących czasowe niedobory mocy (czynnej i/lub biernej), wynikające z dzisiejszego układu sieci przesyłowej, warunków jej pracy i nieprzewidywalnego charakteru pracy farm wiatrowych.

<sup>127</sup> Źródła te spełniają głównie zadanie rezerwy.

Tabela 3. Rozbudowa krajowej sieci przesyłu gazu ziemnego do roku 2020

Infrastruktura	2014	2015	2020
<b>Gazociągi w km</b>	1. Szczecin-Świnoujście 80	1. Lasów-Jeleniów 19	1. Lwówek-Odolanów 162
	2. Szczecin-Gdańsk 265	2. Czeszów-Wierzchowice 13	2. Jeleniów-Taczalin 90
	3. Włocławek-Gdynia 63	3. Gałów-Kielczów 54	3. Hermanowice-Jarosław 39
	4. Szczecin-Lwówek 186	4. Zdzeszowice-Wrocław 178	4. Jarosław-Rozwadow 60
	5. Rembelszczyzna-Gustorzyn 176	5. Hermanowice-Strachocina 80	5. Rozwadow-Końskawola-Wronów 65
	6. Gustorzyn-Odolanów 168	6. Strachocina-Pogórska Wola 120	6. Wronów-Rembelszczyzna 135
	7. Jeleniów-Dziwiszów 65	6. Skoczów-Komorowice-Oświęcim 51	7. Pogórska Wola-Tworzeń 160
	8. Radakowice-Gałów 7		8. Odolanów-Tworzeń 190
	9. Taczalin-Radakowice 32		
	10. Polkowice-Żary 66		
	<b>łącznie 1108</b>	<b>łącznie 515</b>	<b>łącznie 901</b>
<b>Tłocznie</b>	Jarosław Goleniów	Jeleniów-II Rembelszczyzna	Odolanów
<b>Węzły</b>			Węzeł Wronów Węzeł Lasów

Głównym celem realizacji inwestycji w pierwszym etapie (lata 2008-2014) jest umożliwienie absorpcji gazu z terminalu i interkonektorów oraz rozprowadzenie go na terytorium Polski. Nowe gazociągi i tłocznie istotnie wzmocnią krajową sieć przesyłową, a także umożliwią pełne i efektywne wykorzystanie zmodernizowanych i nowych magazynów gazu ziemnego. Kolejne etapy rozbudowy sieci będą uwzględniać spodziewany wzrost krajowego wydobycia, związany z budową nowych kopalni niekonwencjonalnego gazu ziemnego (Rysunek 35.). Wprowadzenie na rynek gazu pozyskiwanego z formacji łupkowych będzie wymagało więc rozbudowy oraz modernizacji infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej.

### 5.1.3. Budowa oraz proekologiczna modernizacja elektrowni systemowych

Budowa i modernizacja elektrowni ma duże znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju i zapewnienia dostaw dla poszczególnych regionów. Modernizacji lub wyposażeniu w instalacje proekologiczne podlegać będą obiekty w dobrym stanie technicznym. Starsze i bardziej wyeksploatowane zostaną zastąpione nowymi blokami o wyższej sprawności i większej mocy. Główne inwestycje w elektroenergetyce obejmujące bloki o mocy 400-1000 MW zostaną zrealizowane 2014 – 2018. Dzięki budowie nowych bloków mocy emisja gazów ulegnie ograniczeniu o mniej więcej 30%. Modernizacje i nowe instalacje proekologiczne spowodują głównie redukcję innych zanieczyszczeń powietrza.





Konieczność dywersyfikacji źródeł produkcji energii elektrycznej może sprawić, że w perspektywie roku 2030 będzie potrzebna budowa dwóch, trzech elektrowni jądrowych. Rozpoczęcie procesu inwestycyjnego w obiekty energetyki jądrowej, poza zwiększeniem bezpieczeństwa energetycznego, dywersyfikacją źródeł energii i pozytywnym wpływem na środowisko naturalne stanowić będzie istotny element rozwoju regionalnego. Z uwagi na to, że ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących przewiduje również szereg inwestycji towarzyszących powinno to doprowadzić do zwiększenia stopnia uprzemysłowienia regionu. Elektrownie jądrowe oraz inne obiekty energetyki jądrowej będą korzystnie wpływać na gospodarkę oraz rozwój

infrastrukturalny regionu zarówno na etapie ich powstawania i budowy jak i w całym okresie ich funkcjonowania, poprzez wpływy z podatków, zwiększenie liczby miejsc pracy, wzrost dochodów ludności i dynamiczny rozwój infrastruktury transportowej i energetycznej.

Pomimo budowy elektrowni jądrowych (pierwsza zacznie działać po roku 2020) w ciągu najbliższych dwudziestu lat zostanie utrzymana znacząca rola elektrowni spalających węgiel kamienny i brunatny. Dalsze funkcjonowanie tego typu elektrowni, szczególnie wykorzystujących węgiel brunatny będzie wymagało rozpoczęcia eksploatacji nowych złóż tego surowca. Niezbędne jest więc każdorazowe dokonywanie analizy kosztów ekonomicznych oraz ekologicznych w odległym – co najmniej trzydziestoletnim – horyzoncie czasowym, tym bardziej, że prawdopodobnie będzie wzrastać atrakcyjność budowy elektrowni opalanych gazem ziemnym. Elektrownie pracujące w technologii gazowo-parowej osiągają najwyższe sprawności produkcji energii elektrycznej w grupie źródeł konwencjonalnych, dzięki czemu ich emisja CO<sub>2</sub> jest o połowę niższa niż emisja elektrowni węglowych. Zaleta ta będzie szczególnie istotna w wypadku konieczności zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> po roku 2012.

Nowe inwestycje energetyczne oznaczają, że konieczna będzie rozbudowa służb monitorujących prawidłowość działania infrastruktury, szczególnie na terenach nadmorskich i w morzu. Konieczne będzie również przystosowanie służb ratownictwa do ewentualnych awarii czy katastrof związanych z transportowaniem gazu za pomocą gazociągów morskich lub statków gazowców.



-  - linia 750 kV
-  - linia 400 kV
-  - linia 220 kV
-  - linia 400 kV czasowo pracująca na napięciu 220 kV
-  - planowane inwestycje

[illegible]

2016-2020



2020-2030



Źródło: Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010 – 2025, PSE Operator SA, sierpień 2009.

Tabela 4. Etapy inwestycji elektroenergetycznej sieci przesyłowej

OBIEKTY	2015	2020	2030
<b>400 kV</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Linia Dobrzeń – Wrocław</li> <li>Linia Elk – granica RP (kierunek Litwa)</li> <li>Linia Elk – Łomża</li> <li>Linia Gdańsk Przyjaźń – Pelplin</li> <li>Linia Gdańsk Przyjaźń – Żydowo</li> <li>Linia Grudziądz – Pelplin</li> <li>Linia Kozienice – Ołtarzew</li> <li>Linia Kozienice – Siedlce Ujrzanów</li> <li>Linia Kromolice – Pątnów</li> <li>Linia Miłosna – Siedlce Ujrzanów</li> <li>Linia Narew – Ostrołęka</li> <li>Linia Ostrołęka – Olsztyn Mątki</li> <li>Linia Pątnów – Jasinec – Grudziądz</li> <li>Linia Piła Krzewina – Bydgoszcz Zachód</li> <li>Linia Plewiska – granica RP kierunek Eisenhuettenstadt</li> <li>Linia Płock – Olsztyn Mątki</li> <li>Linia Słupsk – Żydowo</li> <li>Linia Czarna – Polkowice</li> <li>Budowa linii 400 +110 kV Pasikurovice – Wrocław</li> <li>Budowa linii 400 +110 kV Świebodzice – Wrocław</li> <li>Rozbudowa stacji Polkowice</li> <li>Rozbudowa stacji Świebodzice</li> <li>Rozbudowa stacji Skawina</li> <li>Budowa stacji 400 kV Łomża</li> <li>Budowa stacji Dargoleza</li> <li>Budowa stacji Gdańsk Przyjaźń</li> <li>Budowa stacji Pelplin</li> <li>Budowa stacji Siedlce Ujrzanów</li> <li>Budowa stacji Kromolice</li> <li>Budowa stacji Żydowo</li> <li>Budowa stacji Ołtarzew</li> <li>Instalacja przesuwników fazowych w stacji Krajnik</li> <li>Rozbudowa stacji Kozienice</li> <li>Rozbudowa stacji Narew</li> <li>Rozbudowa stacji Ostrołęka</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Linia 400 kV Dunowo – Żydowo</li> <li>Linia Lublin Wschód – Chełm</li> <li>Linia Lublin Wschód – Lublin Systemowa</li> <li>Linia Lublin Wschód – Siedlce Ujrzanów</li> <li>Linia Ostrołęka – Stanisławów</li> <li>Linia Krajnik – Baczyna</li> <li>Linia Mikułowa – Świebodzice</li> <li>Linia Plewiska – Piła Krzewina – Żydowo</li> <li>Linia Polkowice – Zielona Góra</li> <li>Linia Zielona Góra – Baczyna</li> <li>Linia 3 – torowa Byczyna – Czeczott – Podborze</li> <li>Rozbudowa stacji Blachownia</li> <li>Rozbudowa stacji Chełm</li> <li>Rozbudowa stacji Janów</li> <li>Rozbudowa stacji Ostrołęka – II etap</li> <li>Rozbudowa stacji Piła Krzewina</li> <li>Rozbudowa stacji Puławy</li> <li>Budowa stacji Stanisławów</li> <li>Budowa stacji Baczyna</li> <li>Budowa stacji Lublin Wschód</li> <li>Budowa stacji Wyszaków</li> <li>Budowa stacji Zielona Góra</li> <li>Rozbudowa stacji Olsztyn Mątki</li> <li>Rozbudowa stacji Gdańsk Blonia</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Linia Klempicz (EA 2) – Baczyna</li> <li>Linia Rogowiec – Pabianice Bis – Pątnów</li> <li>Linia „Plewiska Bis” – Pasikurovice</li> <li>Linia Klempicz (EA 2) – Plewiska Bis</li> <li>Linia Ostrów – Kalisz</li> <li>Linia Żarnowiec – Gdańsk Przyjaźń</li> <li>Dwie linie Klempicz (EA 2) do linii Plewiska – Piła Krzewina</li> <li>Linia Baczyna – Gubin</li> <li>Linia Chełm – Mokre – Jarosław</li> <li>Linia Czeczott – granica RP (kierunek Słowacja)</li> <li>Linia Kielce – Rogowiec</li> <li>Linia Jarosław – Rzeszów</li> <li>Linia Narew – granica RP (kierunek Białoruś)</li> <li>Linia Siedlce Ujrzanów – do linii Narew – Stanisławów</li> <li>Linia Ostrołęka – Elk</li> <li>Linia Podborze – granica RP (kierunek Słowacja)</li> <li>Linia Skawina – granica RP (kierunek Słowacja)</li> <li>Linia Świebodzice – Ząbkowice – Dobrzeń</li> <li>Rozbudowa stacji Aniolów</li> <li>Rozbudowa stacji Bydgoszcz Zachód</li> <li>Budowa stacji Gubin</li> <li>Budowa stacji Klempicz</li> <li>Budowa stacji Plewiska Bis</li> <li>Budowa stacji Boguchwała Bis</li> <li>Budowa stacji Jarosław</li> <li>Budowa stacji Kalisz</li> <li>Budowa stacji Pabianice Bis</li> <li>Linia Rogowiec – Pabianice Bis – Pątnów</li> <li>Rozbudowa stacji Ząbkowice</li> <li>Rozbudowa stacji Groszowice</li> <li>Rozbudowa stacji Siersza</li> </ol>

OBIEKTY	2015	2020	2030
	36. Rozbudowa stacji Plock 37. Rozbudowa stacji Elk 38. Instalacja przesuwników fazowych w stacji Mikułowa 39. Budowa stacji Podborze 40. Budowa stacji Elbląg 41. Budowa źródła rezerwy interwencyjnej w SE Grudziądz 42. Budowa źródła rezerwy interwencyjnej w SE Gdańsk Blonia 43. Budowa źródła rezerwy interwencyjnej w SE Narew 44. Rozbudowa stacji Lublin Systemowa 45. Rozbudowa SE Dobrzeń 46. Rozbudowa SE Czarna 47. Rozbudowa SE Słupsk 48. Rozbudowa stacji Grudziądz		
<b>220 kV</b>	1. Linia EC Siekierki – Piaseczno 2. Linia Glinki – Reclaw. 3. Rozbudowa stacji Reclaw 4. Linia Lublin Systemowa – Abramowice 5. Linia Radkowice – Kielce Piaski 6. Rozbudowa stacji Pomorzany oraz budowa linii 220 kV Krajnik – Pomorzany 7. Rozbudowa stacji EC Siekierki 8. Rozbudowa stacji Warszawa Praga 9. Rozbudowa stacji Stalowa Wola Rozbudowa stacji Abramowice	1. Linia Morzyczyn – Pomorzany 2. Budowa linii kablowej 220 kV Miłosna – EC Siekierki	1. Linia EC Siekierki – Warszawa Towarowa 2. Linia Pomorzany do linii Morzyczyn – Glinki

#### 5.1.4. Zapewnienie alternatywnych dróg dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej na obszar Polski oraz znaczące zwiększenie pojemności magazynów gazu

Dla zwiększenia odporności Polski na zagrożenia związane z brakiem płynności dostaw nośników energii, takich jak gaz i ropa naftowa (których jesteśmy obecnie importerem) niezbędne jest przedsięwzięcie dużych inwestycji o znaczeniu strategicznym. Lista inwestycji związanych z zagranicznymi dostawami gazu obejmuje: budowę terminalu regazyfikującego gazu skroplonego (LNG) w Świnoujściu oraz budowę łączników: Polska-Niemcy (rozbudowa połączenia w Lasowie lub budowa w innej lokalizacji), Polska-Czechy (w rejonie Cieszyna), a w zależności od wyników analiz ekonomicznych: Polska – Dania (Baltic Pipe; ze złóż skandynawskich), Polska – Słowacja (pozwalającym na połączenie z gazociągiem Nabucco) oraz Polska-Litwa. Realizacja wymienionych inwestycji wiąże się także z rozbudową krajowej sieci przesyłowej. Dodatkowo stopniowo będą zwiększane możliwości w zakresie magazynowania gazu ziemnego w Podziemnych Magazynach Gazu (PMG): Husów (woj. podkarpackie), Brzeźnica (woj. podkarpackie), Wierzchowice (woj. dolnośląskie), Strachocina

(woj. podkarpackie) oraz kawernowym PMG Mogilno (woj. kujawsko-pomorskie). W budowie jest nowy kawernowy PMG Kosakowo (woj. pomorskie).

Pożądana dywersyfikacja w zakresie dostaw ropy naftowej z różnych regionów świata wskazuje na potrzebę rozbudowy infrastruktury przesyłowej. Jednym z rozważanych projektów jest przedłużenie rurociągu Odessa-Brody do Adamowa i Płocka. Projekt ten znajduje się obecnie w fazie analiz przedinwestycyjnych, w szczególności mających wyjaśnić kwestię podaży i popytu na ropę pochodzącą z basenu Morza Kaspijskiego. Dywersyfikacja dostaw ropy naftowej może też wymagać budowy II nitki Rurociągu Północnego (Płock – Gdańsk). Będzie to jednak uzależnione od wielkości i kierunków zaopatrzenia rafinerii w ropę naftową oraz budowy rurociągu Odessa – Brody – Płock. Analizowana jest także rozbudowa wybranych rurociągów produktowych, m.in. przedłużenie rurociągu paliwowego z Boronowa do Trzebinii.

Na terenie Polski, pomimo dynamicznie rosnącego popytu na paliwa oraz potrzeby ciągłego zwiększania bezpieczeństwa energetycznego, poza stanowiskami umożliwiającymi przeładunek paliw na terenie Naftoportu w Gdańsku, nie funkcjonuje duży terminal morski dedykowany wyłącznie do wymiany paliw z zagranicą. Obecne terminale w Świnoujściu i Dębogórze nie mają możliwości obsługi dużych tankowców. Pożądana jest budowa bazy magazynowo-przeładunkowej w Porcie Gdańsk, która poza pozytywnymi efektami zwiększającymi bezpieczeństwo energetyczne Polski stworzy szanse na osiągnięcie odpowiednich efektów ekonomicznych. Standard utrzymywania dziewięćdziesięciodniowych zapasów paliw jest realizowany zgodnie z wymogami ustawowymi.

#### **5.1.5. Zwiększenie możliwości wydobycia gazu ziemnego na terytorium Polski, w tym ze złóż niekonwencjonalnych (np. gaz łupkowy)**

Zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego wiąże się także z poszukiwaniem alternatywnych źródeł energii. Jedną z takich możliwości jest wykorzystanie gazu ziemnego występującego w łupkach ilastych. Dotychczas gaz ten nie był wydobywany ze względu na brak odpowiedniej technologii. W najbliższych latach nastąpi na znacznym obszarze kraju intensyfikacja badań geologicznych dotyczących zasobów gazu ziemnego z wykorzystaniem nowoczesnych technik poszukiwawczych i rozpoznawczych. Odkrycia opłacalnych ekonomicznie złóż będą się wiązały z traktowanymi priorytetowo inwestycjami w zakresie zagospodarowania niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego. Rozpoczęcie wydobycia przemysłowego na poszczególnych koncesjach będzie możliwe w latach 2014-2015, w zależności od rezultatów prac poszukiwawczych. Może to nie tylko zmienić zdecydowanie bilans energetyczny kraju, ale jednocześnie wpłynie na perspektywy rozwojowe poszczególnych obszarów i całych regionów, w szczególności w związku z budową infrastruktury towarzyszącej wydobyciu gazu łupkowego – dróg, sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej i energetycznej, a także oczyszczalni ścieków, centrów zaopatrzeniowo-logistycznych, transportowych i innych. Eksploatacja gazu łupkowego przyczyni się także do rozwoju lokalnych rynków pracy. Powstanie także konieczność uwzględniania nowych obszarów eksploatacji (prawdopodobnie rozproszonych na obszarze kraju) i uwzględniania ich ograniczeń w ramach planów zagospodarowania na poziomie krajowym i regionalnym oraz planów miejscowych

#### **5.1.6. Zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych**

Jednym z elementów wsparcia dla dywersyfikacji źródeł energii mającym także pozytywne skutki dla zmniejszania emisji CO<sub>2</sub> jest zwiększanie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. W warunkach polskich do tego typu źródeł o największym potencjale ekonomicznym należy zaliczyć energię wiatru, wykorzystanie biomasy i biogazu oraz energię geotermalną. Pewien potencjał rozwoju ma także hydroenergetyka. Ze względu na klimat Polski przy obecnych możliwościach technologicznych mniejsze znaczenie będzie miała produkcja energii elektrycznej z energii słonecznej, przy dużym znaczeniu energii solarnej do produkcji ciepła. Planuje się, że do 2020 roku co najmniej 15% końcowego zużycia energii

brutto będzie pochodziło z odnawialnych źródeł energii.<sup>128</sup> Zostanie to osiągnięte dzięki inwestycjom publicznym (współfinansowanym ze środków UE, dla której tego typu działania są istotnym priorytetem Strategii Europa 2020) i prywatnym, szczególnie w tych obszarach, w których zostały stworzone odpowiednie zachęty prawne i podatkowe, istnieją odpowiednie zasoby oraz optymalne warunki geograficzne.

Ze względu na rozproszenie źródeł odnawialnych będzie musiało nastąpić przystosowanie krajowej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej do odbioru energii ze źródeł rozproszonych. Sieć przesyłowa wysokiego napięcia zostanie rozbudowana, aby umożliwić przejęcie mocy z planowanych lądowych i morskich farm wiatrowych, dużych elektrowni wykorzystujących biomasę i biogaz. Sieć dystrybucyjna będzie rozbudowywana i modernizowana w celu możliwości optymalnego zbilansowania nowych źródeł o mniejszej mocy. Zadaniem planowania przestrzennego będzie wyznaczenie stref dla rozwoju energetyki wiatrowej (na poziomie krajowym i wojewódzkim), i innych źródeł odnawialnych<sup>129</sup>, wskazanie warunków wykorzystania istniejących i planowanych budowli hydrotechnicznych do produkcji energii wodnej, określenie obszarów wykorzystania energii geotermalnej oraz lokalizacji wieloletnich plantacji roślin energetycznych (delimitacja na poziomie pzp), przy jednoczesnym ograniczeniu jej niekontrolowanej ekspansji na innych obszarach, zwłaszcza na terenach cennych przyrodniczo. W pzp zostaną wyznaczone strefy zakazu wykorzystania lub ograniczonego rozwoju (wraz z określeniem rodzaju i zakresu tego ograniczenia) różnych form energetyki odnawialnej. Kumulacja oddziaływań wielu źródeł, szczególnie na gatunki i siedliska chronione w sieci Natura 2000, może uniemożliwić realizację inwestycji także poza granicami tych obszarów.

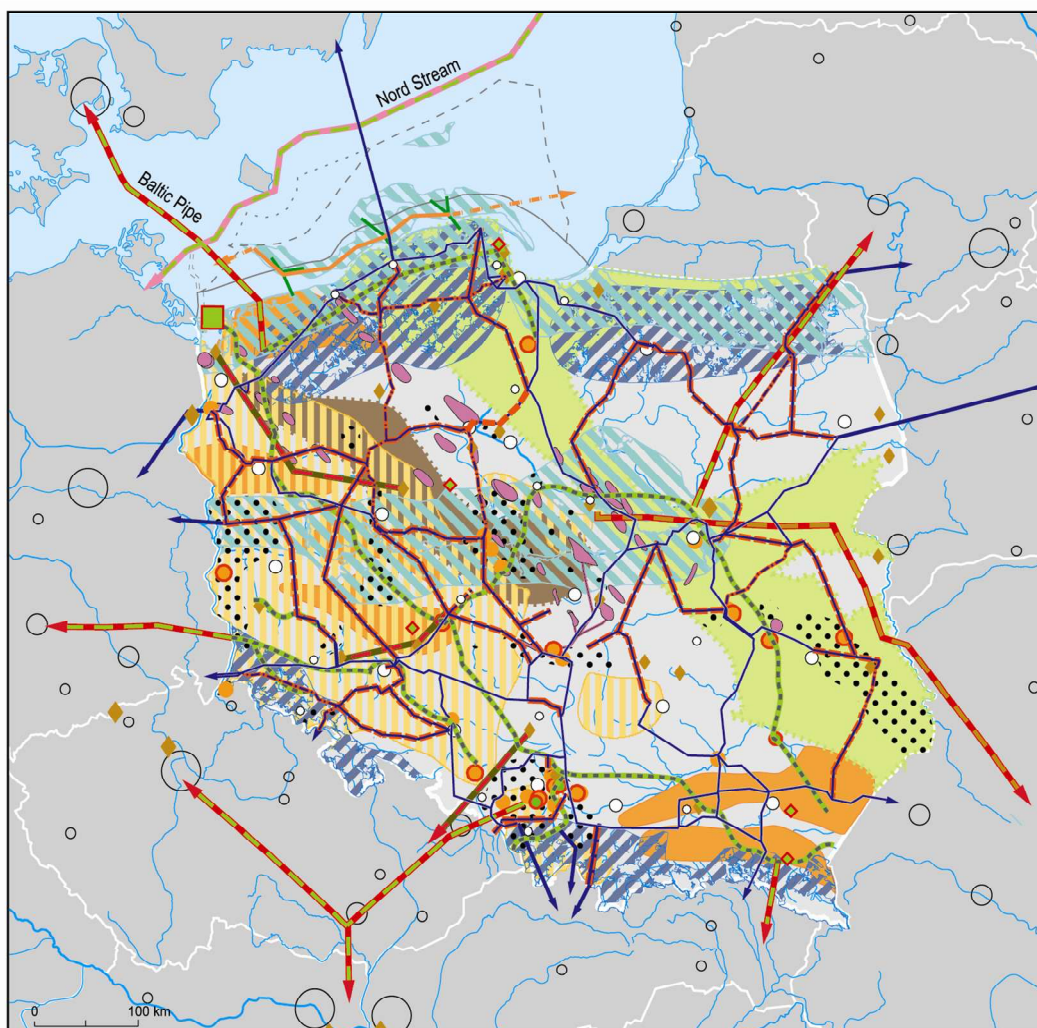
Minister właściwy do spraw gospodarki, w porozumieniu z placówkami naukowymi i organizacjami ekologicznymi oraz branżowymi, przygotowuje wytyczne dotyczące rozwoju różnych form energetyki odnawialnej na różnych typach obszarów produkcji i wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

---

<sup>128</sup> Krajowy Plan Działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych przyjęty przez Rad Ministrów 8.10.2010

<sup>129</sup> Dyrektywa 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE

Rysunek 35. Kierunki działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego



#### Rozbudowa systemu połączeń energetycznych wewnętrznych i zewnętrznych

##### Główne linie elektroenergetyczne

- istniejące 400 kV i więcej
- modernizowane z 220 kV
- nowe (w tym dwutorowe) 400 kV
- mosty elektroenergetyczne z krajami sąsiednimi
- przyłączenie morskich farm wiatrowych

##### Przygotowania i budowa systemu Baltic Grid

- (polska) Szyna Bałtycka
- Transgraniczne połączenie międzysystemowe

#### Nowe najważniejsze moce wytwórcze (elektrownie i bloki)

- ciepłe powyżej 800 MW
- ze źródeł odnawialnych, w tym na biomasę

#### Rozwój infrastruktury gazowej

- terminal LNG
- gazociągi międzysystemowe
- gazociągi omijające Polskę
- nowe gazociągi krajowe
- nowe/rozbudowane podziemne magazyny gazu

#### Rozwój infrastruktury naftowej

- rurociągi naftowe
- rurociągi produktowe
- ◆ główne rafinerie i bazy paliwowe

#### Strefy rozwoju rozproszonej energetyki odnawialnej

- ▨ wiatrowej, z wyłączeniem obszarów PL B Natura 2000
- ▨ geotermalnej
- ▨ wodnej, z wyłączeniem obszarów PL H Natura 2000

#### Złóża mogące podlegać ochronie

- węgla brunatnego i kamiennego
- gazu ziemnego (konwencjonalne)
- gazu łupkowego (potencjalne)
- gazu zamkniętego (potencjalne)
- potencjalne lokalizacje składowisk CO<sub>2</sub> w poziomach solankowych
- projektowane trasy rurociągów CO<sub>2</sub> z EI. Bełchatów

W związku z trwającymi pracami analitycznymi nad wyborem lokalizacji pierwszych elektrowni jądrowych na rysunku nie zostały przedstawione żadne lokalizacje tych elektrowni.

Źródło: Opracowanie MRR.



### 5.1.7. Ochrona złóż kopalin energetycznych

Złóża węgla brunatnego, kamiennego oraz gazu ziemnego i ropy naftowej stanowią zabezpieczenie strategiczne energetyki systemowej. Należy zakładać, że wraz z rozwojem technologii redukujących poziom emisji możliwe będzie wykorzystanie tych zasobów bez naruszenia ograniczeń wynikających z polityki energetyczno-klimatycznej UE. Nawet jeśli z powodów ekonomicznych, społecznych lub innych niektóre znane złoża surowców energetycznych pozostają nieeksploatowane, powinny być traktowane jako trwałe zasoby strategiczne szczególnego rodzaju, który musi podlegać szczególnej ochronie prawnej przed różnego typu działalnością człowieka, w tym zwłaszcza inwestycyjną (osadnictwo, budowa infrastruktury transportowej)<sup>130</sup>. Dotyczy to obszarów zalegania złóż węgla kamiennego (na terenie województw śląskiego i lubelskiego) oraz węgla brunatnego (m.in. na obszarze legnickim i gubińskim). Dla zapewnienia właściwej ochrony złóż niezbędne jest sporządzenie wykazu złóż energetycznych o znaczeniu strategicznym dla państwa z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania, a następnie szczegółowe określenie stopnia i form ochrony zidentyfikowanych obszarów. Ewentualne uruchomienie nowych złóż eksploatacji zasobów energetycznych, szczególnie węgla brunatnego, zostanie poprzedzone szczegółową wielokryterialną analizą opłacalności z pełnym uwzględnieniem aspektów społecznych i ekologicznych.

#### **Ad 5.2. Zwiększenie poziomu zabezpieczenia przed ekstremalnymi zjawiskami naturalnymi i antropogenicznymi**

Dla ograniczenia skutków zagrożeń naturalnych w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju będą podejmowane różnorodne działania o charakterze planistycznym i inwestycyjnym. Wiele z tych działań, oprócz wymiaru związanego z ograniczaniem skutków zagrożeń naturalnych, będzie miało przede wszystkim charakter rozwojowy, uruchamiający potencjały poszczególnych terytoriów. Nie należy więc traktować ich tylko i wyłącznie jako zabezpieczania przed niepożądanymi skutkami zjawisk naturalnych. Ze względu na typy zagrożeń naturalnych występujących na obszarze Polski największe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego kraju będą miały inwestycje w obszarze zagrożeń związanych z gospodarką wodną. Jednocześnie będą to przedsięwzięcia o największej wartości.

Planowane inwestycje hydrotechniczne i przeprawy mostowe obarczone są znacznym poziomem ryzyka konfliktów ekologicznych związanych z celami ochronnymi Natura 2000 oraz obowiązkiem zapewnienia możliwości migracji organizmów wodnych i drożności sieci korytarzy ekologicznych przebiegających dolinami rzek. Wskazanie i rozwiązanie tych problemów jest niezbędnym warunkiem umożliwiającym rozwój społeczno-gospodarczy obszarów o zwiększonym stopniu ryzyka powodzi.

Polityka przestrzenna zmierzać będzie do:

- zwiększenia poziomu zabezpieczenia przed ekstremalnymi zjawiskami naturalnymi dzięki działaniom i inwestycjom technicznym oraz nietechnicznym,
- integrowania działań prowadzonych na obszarach charakteryzujących się występowaniem ryzyka powodziowego,
- integrowania planowania przestrzennego prowadzonego w granicach jednostek administracyjnych z nowoczesnymi dokumentami planistycznymi gospodarki wodnej opracowywanymi w granicach jednostek hydrograficznych i regionów

<sup>130</sup> Ograniczenia dotyczące sposobu zagospodarowania przestrzennego obszaru zalegania danego złoża będą zróżnicowane i zależne od rodzaju złoża.

wodnych, tj. map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym,

- zwiększenia zdolności retencyjnych struktur krajobrazowych,
- zwiększenia zdolności adaptowania przestrzeni do skutków zmian klimatycznych.

### 5.2.1. Niezbędne działania regulacyjne

Prowadzenie racjonalnej polityki przeciwpowodziowej i przeciwdziałanie skutkom suszy wymaga oparcia w regulacyjnych i integracyjnych funkcjach planowania przestrzennego. Umożliwia to, poza lokalizacją inwestycji infrastrukturalnych, wykorzystanie nietechnicznych metod spowolnienia odpływu wód wezbraniowych i opadowych z obszaru zlewni rzek wylewających przez wykorzystywanie właściwości buforowych niektórych ekosystemów i struktur przestrzennych. W tym celu planowanie przestrzenne będzie wykorzystywać dokumenty planistyczne gospodarki wodnej, przede wszystkim mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego, a po 2015 roku plany zarządzania ryzykiem powodziowym oraz pozostałe dokumenty, zgodnie z funkcjami przypisanymi im w ustawie Prawo wodne. W planach zarządzania ryzykiem powodziowym zostanie określony poziom ryzyka, dla którego podejmowane będą działania mające na celu minimalizację ryzyka powodziowego, uwzględniając koszty i korzyści podejmowanych w tym celu działań. Założony w dokumentach planistycznych poziom ochrony przed zagrożeniami powodziowymi wynika z możliwości ekonomicznych państwa i nie zapewnia ochrony przed powodzią katastrofalnymi.

W planach zagospodarowania przestrzennego wszystkich szczebli zostaną uwzględnione granice obszarów przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego, mapach ryzyka powodziowego oraz odpowiednie działania techniczne i nietechniczne zmniejszające ryzyko szkód powodziowych, w tym ustalenia określone w planach zarządzania ryzykiem powodziowym.

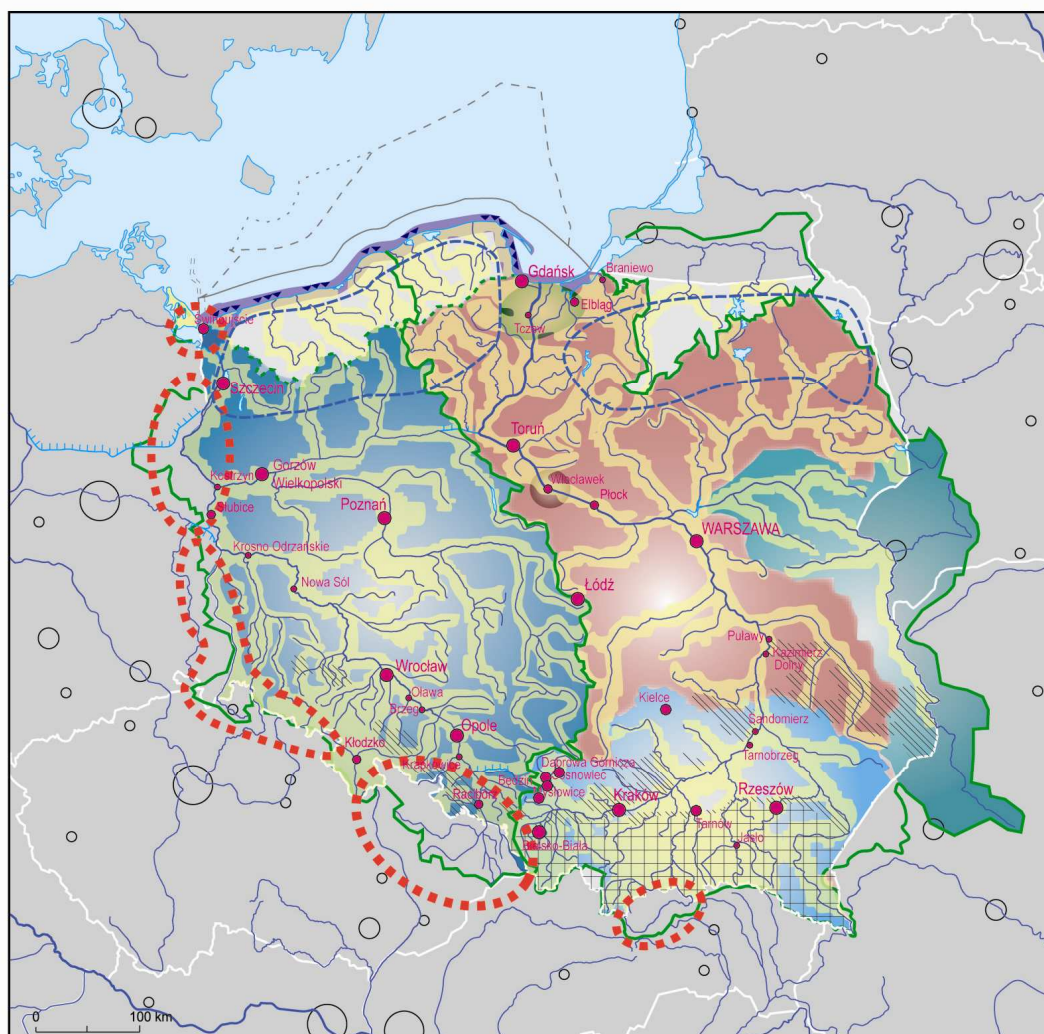
Do zasad planowania w dolinach rzek, wyznaczonych we wstępnej ocenie zagrożenia powodziowego wymaganej przez Prawo wodne, wprowadzone zostaną wszystkie wnioski i zalecenia wynikające z planów zarządzania ryzykiem powodziowym, w tym:

- zakazy lub ograniczenia zabudowy dolin rzecznych zagrożonych powodzią i obszarów zagrożonych podtopieniami lub podobnym zjawiskiem nagłym pochodzenia antropogenicznego, włączając zakazy i ograniczenia trwałego zainwestowania terenów o szczególnym zagrożeniu powodziowym oraz potwierdzonej zdolności retencyjnej przyrodniczych struktur przestrzennych,
- ograniczenia użytkowania rolniczego i wskazania dotyczące zarządzania przestrzenią między wałami przeciwpowodziowymi.

Parametry techniczne inwestycji infrastrukturalnych i hydrotechnicznych, w tym projektowanych wałów, zostaną dostosowane do rzeczywistych potrzeb. Przewidywane jest zwiększenie efektu synergii realizowanych inwestycji w odniesieniu do zbiorników retencyjnych – istniejących oraz nowo budowanych po przeanalizowaniu i zdecydowanym zwiększeniu stopnia retencji powodziowej dla umożliwienia rzeczywistego sterowania wezbrzeniami powodziowymi w zlewniach i dorzeczach.

W ramach działań prewencyjnych i dostosowawczych zostanie wykonana pełna inwentaryzacja terenów osuwiskowych oraz pozostałych obszarów zagrożonych masowymi ruchami ziemi. Inwentaryzacja obejmie także przekształcenia i deformacje ukształtowania powierzchni ziemi związane z eksploatacją górnictwem i wydobywaniem kopalin (skał, kruszyw, piasków, torfów itp.), mające wpływ na stopień ochrony przed zagrożeniami naturalnymi oraz określenie potrzeb i kierunków rewitalizacji terenów powydobywczych.

Rysunek 36. Zintegrowane działania przeciwpowodziowe



Obszary realizacji zintegrowanych programów przeciwpowodziowych

- Odra
- Górną Wisłę
- Żuławy
- Włocławek

Postulowane przez KPZK zintegrowane programy przeciwpowodziowe

- całego dorzecza Wisły
- trójstronny w zlewni Bugu

● Gdańsk

Wzmocnienie ochrony przeciwpowodziowej w miastach

- Zintegrowana ochrona wybrzeża
- Podniesienie stopnia osłony meteorologicznej w obszarach pojeziernych
- Obszary wzmoczonej współpracy transgranicznej

Miejsca potencjalnych ograniczeń zabudowy i podwyższenia standardów budowlanych na obszarach zagrożonych

- osuwiskami
- erozją gleb
- abrazją
- w dolinach rzek wylewających
- granice dorzeczy i zlewni na podstawie art. 3 Prawa Wodnego

Źródło: Opracowanie MRR

Na terenach osuwiskowych zostaną wprowadzone bezwzględne zakazy zabudowy. Dokonany zostanie przegląd przepisów budowlanych, takich jak dotyczące budowy infrastruktury służącej odprowadzaniu wód deszczowych, umożliwiające stawianie lekkich albo wysokich budowli,

norm budowlanych w stosunku do zmieniającej się siły i częstotliwości wiatrów, a także przepisów organizacyjnych, obejmujących zasady poruszania się w terenach zagrożonych. Na obszarach zagrożonych powodzią, deszczami nawalnymi i silnymi wiatrami, zostaną wprowadzone standardy zabudowy wspierające odporność na zagrożenia naturalne, obejmujące także zwiększenie wykorzystania wód opadowych na terenach zurbanizowanych i zmniejszenie ich odpływu do kanalizacji. Parametry techniczne inwestycji infrastrukturalnych i hydrotechnicznych, w tym projektowanych wałów, zostaną dostosowane do rzeczywistych potrzeb. Zwiększony zostanie zakres prac związanych z zabezpieczeniem budowli hydrotechnicznych. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na kontynuowanie i pilne zakończenie prac związanych z zabezpieczeniem stopnia wodnego we Włocławku przez podpiętrzenie dolnej wody.

Wielosektorowy Program dla Odry 2006 zostanie zaktualizowany, zmianie ulegnie także jego ranga na samodzielną makroregionalną strategię zrównoważonego rozwoju. Strategią o podobnym charakterze zostaną objęte: całe dorzecze Wisły i obszar funkcjonalny Żuław. Prace rozpoczną się od pilnego rozwiązania problemów w zlewni górnej Wisły, dla której przygotowano projekt programu ochrony przeciwpowodziowej. W ramach prac nad strategiami obu dorzeczy zostanie przeprowadzona analiza celowości rozwoju żeglugi śródlądowej na istniejących i projektowanych szlakach wodnych, uwzględniająca kompleksowy rachunek ekonomiczny, w tym: koszty zewnętrzne w porównaniu z kosztami innych rodzajów transportu towarowego, wpływ na stan ekosystemów chronionych. Analizy powinny dotyczyć także możliwości wprowadzenia do energetycznego wykorzystania rzek nowoczesnych i innowacyjnych rozwiązań o ingerencji w środowisko znacznie mniejszej niż metody tradycyjne.

Dodatkowo polityka przestrzenna będzie wspierana rozwiązaniami dotyczącymi obowiązkowych ubezpieczeń majątkowych.

### **5.2.2. Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego**

Działania w tym zakresie obejmują poprawę bezpieczeństwa przez realizowanie inwestycji hydrotechnicznych o znaczeniu przeciwpowodziowym na podstawie zweryfikowanych przez regiony wodne potrzeb zarządzania wodami. Towarzyszyć im będą m.in. działania w zakresie utrzymania cieków oraz kształtowania przemieszczania się wzebrań w celu minimalizowania ryzyka powodziowego. Będą prowadzone inwestycje zwiększające bezpieczeństwo dużych aglomeracji, zakładów przemysłowych, infrastruktury przesyłowej i komunalnej oraz szczególnie cennych obiektów dziedzictwa kulturowego znajdujących się na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi.

Nastąpi rozwój i unowocześnianie systemów ostrzegania o zjawiskach meteorologicznych i hydrologicznych, zapewnienie automatyzacji pomiarów i transmisji danych poprzez rozbudowę szybkich i niezawodnych systemów teletransmisji, unowocześnianie modeli progностycznych oraz systemów informowania społeczeństwa.

Na obszarach o szczególnie cennych walorach przyrodniczych i krajobrazowych działania służące minimalizowaniu ryzyka powodziowego powinny wykorzystywać przede wszystkim rozwiązania jak najmniej inwazyjne dla środowiska przyrodniczego.

Podjęte zostaną działania inwestycyjne polegające na dostosowaniu infrastruktury komunalnej do mogących wystąpić zagrożeń ekstremalnych: powodzi, wysokich lub niskich temperatur czy deszczy nawalnych. Rozwój infrastruktury transportowej i energetycznej będzie uwzględniał potencjalne wystąpienie zagrożeń naturalnych oraz katastrof poprzez planowanie i budowę alternatywnych dróg dojazdu i zaopatrzenia energetycznego. Istniejąca w dolinach rzek infrastruktura (nasypy drogowe i kolejowe, mosty, przepusty, linie energetyczne, rurociągi itp.) zostanie dostosowana do możliwości wystąpienia zagrożeń mogących spowodować

zniszczenie lub uszkodzenie tej infrastruktury. Działania będą obejmować m.in. obligatoryjną budowę minimum dwóch alternatywnych linii energetycznych oraz tras dojazdowych do jednostek osadniczych na terenach zagrożonych. Priorytetem stanie się budowa rokadowej infrastruktury liniowej wzdłuż dolin rzecznych i brzegu morza. W tym kontekście szczególnie znaczenie ma rozbudowa i modernizacja elementów infrastruktury zabezpieczającej w strefie brzegowej Bałtyku i na Żuławach<sup>131</sup>. Ponadto w celu usprawnienia ewentualnych akcji ratunkowych będzie wykorzystywana zagęszczona sieć dobrze wyposażonych technicznie lotnisk lotnictwa ogólnego oraz lądowisk dla helikopterów przy obiektach szpitalnych.

### **5.2.3. Zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych oraz przeciwdziałanie skutkom suszy**

Zostaną określone potrzeby retencyjne w obszarach dorzeczy i sposoby działań dla uzyskania wskaźnika retencyjności 12-15% odpływu średniego rocznego z obszaru Polski (7-9 mld m<sup>3</sup>), w celu konsekwentnego wprowadzenia ich do planów zagospodarowania przestrzennego. W pracach uwzględniony zostanie potencjał retencyjny struktur przyrodniczych i mikroretencji przyobiektovej oraz określone uprzednio standardy zapewnienia wody na potrzeby produkcji żywności w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym. Zostanie wprowadzona zasada budowy jak najbliżej pól uprawnych i pozostałych miejsc zasilania niewielkich zbiorników retencyjnych różnych form, służących do przechwytywania wód opadowych, a w okresie posusznych do nawadniania upraw i struktur przyrodniczych wymagających alimentacji. Projektowana lokalizacja różnych typów zbiorników będzie wynikała z weryfikacji uprzednio określonych potrzeb, określenia zapotrzebowania na wodę zgodnego z aktualnymi kierunkami rozwoju regionu, potrzebami wodno-środowiskowymi zlewni określanymi przez administrację wodną. Zostaną również podjęte działania adaptujące istniejące systemy melioracyjne.

Na obszarach aglomeracji zostanie wprowadzony obowiązek retencjonowania wód opadowych dla zmniejszenia wezbrań powodziowych w obszarach gęstej zabudowy, wykorzystania uzyskanego zasobu do utrzymania zielonej infrastruktury obszarów zurbanizowanych oraz, w miarę wzrostu wartości wód ujmowanych na potrzeby bytowe ludności, innych zastosowań.

### **Ad 5.3. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa**

Nadrzędnym celem strategicznym Polski jest zapewnienie korzystnych i bezpiecznych warunków zabezpieczenia interesów narodowych, w tym niepodległości i nienaruszalności terytorium kraju, poprzez eliminowanie zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych.

Zasadniczym celem wzmocnienia polskiej przestrzeni jest zwiększenie efektywności przygotowań obronnych i stworzenie warunków zapewniających wysoką sprawność działania oraz ciągłość funkcjonowania państwa w czasie zagrożeń, konfliktu i wojny. Cel ten jest osiągany w ramach kształtowania struktury przestrzennej kraju, a jego realizacja jest koniecznością wynikającą nie tylko z zagrożeń militarnych, lecz także z zagrożeń naturalnych oraz technologicznych czy – szerzej – cywilizacyjnych. Dlatego niezbędne jest:

- uodpornienie, w kategoriach przestrzennych, kluczowych układów struktury przestrzennej gospodarki narodowej (popieranie rozwoju mniejszych i średnich miast; hamowanie nadmiernego wzrostu miast, gdyby ich zniszczenie czyniło zbyt duży wyłom w potencjale ekonomicznym kraju, tworzenie podsystemów społeczno-gospodarczych o strukturach otwartych, dużej samowystarczalności i komplementarności),
- stworzenie warunków do wykonywania zadań przez siły zbrojne, a więc równorzędne traktowanie potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego i potrzeb

<sup>131</sup> Więcej o działaniach w zakresie przygotowania infrastruktury technicznej na zmiany klimatyczne także w Celu 3. (Rozdział V).

szeroko pojętej obronności kraju, stale dostrzeganie i uwzględnianie w planach zagospodarowania przestrzennego zmian lokalizacji obiektów wojskowych. O tych zmianach decyduje sytuacja strategiczno-obronna,

- zapewnienie dogodnych warunków dla akcji ratunkowych, które wymaga m.in. tworzenia pasów zieleni, przestrzeni o luźnej i niskiej zabudowie, a także budowy sieci składów (żywności, paliw, sprzętu) oraz infrastruktury zdrowia na obrzeżach miast i w rejonach rozmieszczenia ludności przemieszczanej z terenów zagrożonych.

Wymogi obronności powinny być respektowane przy kształtowaniu sieci osadniczej i kształtowaniu rozmieszczenia przemysłu o znaczeniu obronnym, w rozwoju infrastruktury technicznej (rurociągi i magistrale powinny być rozmieszczane bez dysproporcji i z maksymalnym rozśrodkowaniem). W transporcie wskazane jest tworzenie układów obwodnicowych, rozmieszczanie stacji rozrządowych i kontenerowych z dala od ośrodków miejskich, budowanie awaryjnych przepraw przez rzeki, unikanie podwieszania pod dużymi mostami sieci spełniających ważne funkcje gospodarcze. W łączności i energetyce ważne jest kształtowanie sieci telekomunikacyjnej i energetycznej o konfiguracji gwiazdистой – wielobocznej, tworzenie samodzielnych regionalnych podsystemów energetycznych, wielokrotnie sprzężonych z systemem ogólnokrajowym, zapewnienie ważnym odbiorcom zasilania awaryjnego.

Polityka przestrzenna powinna tworzyć warunki dla uwzględniania wymagań obronności i bezpieczeństwa państwa we wszystkich opracowaniach planistycznych z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na potrzeby sił zbrojnych oraz wymagania systemu obronnego państwa przy planowaniu wszelkich przedsięwzięć w zakresie przestrzennego zagospodarowania kraju problem spełnienia wymagań obronnych winien być postrzegany w dwóch zasadniczych obszarach:

- definiowania wymogów obronnych, które będą służyć odpowiedniemu przygotowaniu infrastruktury państwa,
- zapewnienia możliwości bezkolizyjnego funkcjonowania sił zbrojnych oraz instytucji i służb działających w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Kierunki działań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju umożliwiające zapewnienie odpowiednich zdolności obronnych państwa obejmują:

- nadawanie nowym strukturom przestrzennym pożądanych walorów obronnych oraz poprawianie warunków dla realizacji zadań obronnych na pozostałych obszarach,
- tworzenie sprzyjających warunków do sprawnego wykonywania zadań obronnych,
- tworzenie warunków dla realizacji przedsięwzięć obronnych związanych z realizacją Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (*NATO Security Investment Programme*, NSIP),
- usprawnienie procedury lokalizacji planowanych inwestycji związanych z realizacją NSIP i innych zamierzeń obronnych realizowanych na podstawie umów lub porozumień międzynarodowych,
- dokonywanie rezerwacji terenów dla celów strategicznych, zapewniających możliwość budowy lub rozbudowy infrastruktury obiektów i baz wojskowych.

## Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego

Ład przestrzenny to główny cel zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania: krajowym, regionalnym, lokalnym i funkcjonalnym. Zgodnie z obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod pojęciem „ładu przestrzennego” należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. W zagospodarowaniu przestrzennym ład przestrzenny oznacza uporządkowanie i harmonię pomiędzy różnymi elementami składowymi przestrzeni i funkcjami struktury przestrzennej, stanowiąc kryterium oceny jakości zmian zagospodarowania w odniesieniu do sprawności procesów społeczno-gospodarczych i jakości życia.

Znaczenie ładu przestrzennego jako nieodłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego rozumianego w szerokim, zintegrowanym ujęciu, dla warunków życia obywateli, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych powoduje, że racjonalizacja procesów przestrzennych stała się obecnie jednym z najważniejszych zadań władz publicznych. Również w Polsce za racjonalność procesów przestrzennych, za ład przestrzenny decydujący o wartości, jakości i tożsamości polskiej przestrzeni odpowiedzialność ponosi Państwo i jego władze publiczne – rządowe i samorządowe. W Polsce ze względu na zaległości cywilizacyjne i trudności okresu transformacji obserwujemy nieadekwatność form zagospodarowania przestrzennego do nowoczesnych funkcji i ich rozmieszczenia z wszystkimi znanymi wadami tego zjawiska. W konsekwencji racjonalizacja polityki przestrzennej, przywrócenie i poszerzenie ładu przestrzennego stają się w Polsce strategicznym składnikiem nowoczesnej zintegrowanej polityki rozwoju.

Nowe podejście do polityki rozwoju oznacza uznanie przez władze publiczne potrzeby sprawnego zarządzania dynamicznie zmieniającymi się – w czasie i przestrzeni – układami przestrzennymi. Skutki zewnętrzne działalności społeczno-gospodarczej (w tym efekty rozprzestrzeniania zabudowy) stanowią coraz większe pole interwencji w polityce rozwoju. Dlatego zagospodarowanie przestrzenne jest obecnie jednym z najważniejszych instrumentów budowania spójności terytorialnej, a sfera związana z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej wyrażająca się w ładzie przestrzennym, społecznym, gospodarczym i ekologicznym współdecyduje o spójności systemów społeczno-gospodarczych i ekologicznych.

W nowych jakościowo uwarunkowaniach systemowych, w ciągłym procesie przewidywania i projektowania przyszłości, rozwiązywania sytuacji konfliktowych, w ciągłej grze o kształt przestrzeni proces równoważenia rozwoju, regulowany przez formułowanie zasad i kierunków określających **politykę ładu zintegrowanego**, będzie łączył w sobie<sup>132</sup>:

- **ład społeczny** identyfikujący strategiczne cele i środki oraz przedsięwzięcia zmierzające do poprawy jakości życia społeczeństwa,
- **ład ekonomiczny** określający strategiczne cele i środki generujące efektywny rozwój społeczno-gospodarczy,
- **ład ekologiczny** formułujący uwarunkowania i strategiczne cele ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska przyrodniczego, zmierzające do utrwalania rozwoju ekologicznie zrównoważonego (ekorozwoju),

<sup>132</sup> Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. (M. P. Nr 26, poz. 432.)



- **ład przestrzenny** określający strategiczne cele i kryteria kształtowania oraz harmonizowania struktur przestrzennych wyrażające zasady i kierunki gospodarowania przestrzenią geograficzną.

W zależności od poziomu spójności osiąganej w wyniku stosowanych procedur iteracyjnych (dwukierunkowego oddziaływania) i negocjacyjnych, w całym systemie regulowania rozwoju urzeczywistniać się będzie, w zróżnicowanym terytorialnie zakresie, ład zintegrowany wyrażając najwyższy, chociaż nie wszędzie osiągalny, stopień realizacji strategii równoważenia rozwoju.

Pojęcie ładu przestrzennego funkcjonujące w tym systemie, związane z zagospodarowaniem przestrzennym, wyraża dążenie do harmonii, uporządkowania, proporcjonalności i zrównoważenia rozwoju środowiska człowieka przy wykorzystaniu zasady „projektowania uniwersalnego” lub „projektowania dla wszystkich”.

W hierarchii wartości społecznych ład przestrzenny nabiera rosnącego znaczenia. Staje się bowiem w coraz większym stopniu niezbywalnym elementem jakości życia i środowiska przyrodniczego, a także efektywności gospodarowania.

W polityce przestrzennej ład przestrzenny wyraża funkcjonalność, logikę, czytelność i jasność struktur przestrzennych oraz ich zharmonizowanie – tak wzajemne, jak i z przyrodą – oraz wysoką użyteczność i efektywność we wszystkich skalach: od lokalnej do krajowej. Jest to uporządkowana całość, której części poddane są wspólnym regułom gry, a logika jej funkcjonowania, funkcjonalność struktury oraz czytelność przestrzenna tworzą, także w każdym wymiarze terytorialnym, wysokie walory estetyczne i jakość środowiska człowieka.

Te zasady równoważenia rozwoju, wraz z istniejącymi uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, należy przyjąć jako podstawę metodologiczną funkcjonowania całego systemu kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa.

### **(1) Opis problemu**

#### *Źródła i skutki nieuporządkowanej gospodarki przestrzennej w Polsce*

Nieuporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej. Są nimi przede wszystkim problemy społeczne w postaci patologii, alienacji, frustracji i konfliktów wynikające z segregacji społecznej (zabudowa przedmieść bazująca na zamkniętych osiedlach pozbawionych przestrzeni publicznych przyjaznych mieszkańcom, terenów zielonych, dogodnego dostępu do dobrej jakości usług publicznych, degradacja śródmieść i wielkopłytowych osiedli oraz popegeerowskich zespołów zabudowy wielorodzinnej). W długim okresie takie kształtowanie przestrzeni niesie za sobą konsekwencje ekonomiczne w postaci kosztów likwidowania skutków społecznych oraz burzenia podmiejskich osiedli i zespołów zabudowy z wielkiej płyty (co dzieje się w wielu krajach). Drugim poważnym skutkiem jest zagrożenie bezpieczeństwa osób żyjących lub prowadzących działalność na terenach zalewowych. Tylko materialne skutki powodzi w 2010 roku oszacowano na mniej więcej 12 miliardów złotych. Zagrożenie bezpieczeństwa odnosi się również do transportu – w Polsce co dziesiąta ofiara wypadku jest śmiertelna – średnia dla UE jest trzy razy niższa<sup>133</sup>. Kolejnym efektem braku konsekwentnej polityki przestrzennej jest niekontrolowana urbanizacja wywołująca koszty budowania dodatkowej infrastruktury nieuzasadnionej rachunkiem ekonomicznym, wydłużenie czasu dojazdu do centrum (do miejsc pracy, edukacji, usług).

<sup>133</sup> W 2010 r. w wypadkach na polskich drogach zginęło 3 907 osób. Pomimo obserwowanej w ostatnich latach zdecydowanej poprawy, w 2009 roku liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych była w Polsce najwyższa spośród wszystkich krajów UE (przed Włochami, Francją i Niemcami), Bank Danych Lokalnych GUS, CARE database.

### *Spoleczne i ekonomiczne skutki generowane przez obecny system gospodarki przestrzennej*

Brak adekwatnych regulacji w systemie gospodarki przestrzennej (brak obowiązkowych scaleń) powoduje, że struktura własnościowo-przestrzenna obszarów rolnych decyduje o kształcie nowej zabudowy. W konsekwencji tworzona jest nadmiernie ekstensywna i chaotyczna zabudowa, następuje także trwale wykluczenie części terenów z użytkowania. Szacuje się, że straty te sięgają 20% każdego hektara przeznaczonego pod zabudowę.

W Polsce nie prowadzi się społecznych rachunków kosztów rozwoju rozproszonego. Amerykańskie badania wskazują na wiele negatywnych skutków społecznych związanych z nadmiernym użyciem samochodu, zaliczając do nich m.in. coraz mniejszy ruch pieszego, straty czasu w rezultacie stania w korkach, wzrost liczby wypadków i kosztów leczenia. Okres zwrotu nakładów na infrastrukturę w obszarach rozproszonych można szacować na 50 do 300 lat. Praktycznie są to środki zamrożone. Przy takim sposobie zabudowy zwrotne mechanizmy finansowania nie mają racjonalnego uzasadnienia, zaś koszty zaciągniętych pożyczek na budowę infrastruktury komunalnej muszą być pokryte przez wszystkich podatników, a nie jej bezpośrednich użytkowników. Taki sposób zabudowy jest sprzeczny z zasadą rozwoju zrównoważonego i sprawiedliwości społecznej. Promowanie taniego wybudowania domu na „taniej ziemi” *de facto* kosztuje całe społeczeństwo co najmniej dwukrotnie więcej niż w strefie o właściwej intensywności zabudowy z odpowiadającym jej uzbrojeniem.

Coraz silniej jest odczuwane przestrzennie niedopasowanie oferty usług publicznych, w tym podstawowych usług publicznych, w szczególności w stosunku do zmieniających się w przestrzeni potrzeb demograficznych (z jednej strony rozproszenie grup społecznych, z drugiej nadmierny spadek popytu w szybciej starzejących się centrach miast). Potwierdza to spadek liczby oddziałów w szkołach podstawowych dla obszarów miejskich. W latach 2001-2009 wyniósł on 25% na obszarach miejskich, a 18% na obszarach wiejskich, przy podobnym spadku liczby szkół na obszarach wiejskich i miejskich mniej więcej o 14%<sup>134</sup>.

Konsekwencją obecnego systemu gospodarki przestrzennej jest bardzo niska – ekonomiczna i społeczna – efektywność nakładów na infrastrukturę oraz nieopłacalność rozwoju i utrzymania transportu publicznego. Dodatkowe straty, jakie ponosi gospodarka to m.in. przyspieszona dekapitalizacja systemów transportu publicznego. W Polsce wskaźnik nadmiaru przemieszczeń spowodowany chaotyczną i ekstensywną zabudową można szacować na 1,5 w porównaniu do zabudowy rozlewającej się, ale relatywnie zwartej i uporządkowanej. Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa polskiego rozproszony model zabudowy będzie sprzyjać dalszemu wzrostowi liczby samochodów w rodzinach, zwiększając dodatkowo efekt cieplarniany, który coraz bardziej będzie obciążał finansowo budżet, sektor gospodarczy i indywidualnych odbiorców energii.

Na podstawie badań zagranicznych autorów i częściowych badań krajowych szacuje się, że zewnętrzne koszty społeczne chaosu przestrzennego związane z rozlewaniem się miast w Polsce są o 30% większe stosunku do kosztów rozlewania się miast w krajach Europy Zachodniej. W przypadku Polski prowadzi to do narastania deficytu w finansach publicznych.

Przestrzenna restrukturyzacja infrastruktury społecznej w relacji do nowych potrzeb będzie stałym i wzrastającym kosztem liczonym w miliardach złotych rocznie. Zaspokojenie podstawowych społecznych wymagań dotyczących takiej lokalnej infrastruktury będzie ograniczało możliwości inwestowania przez władze publiczne w usługi wyższego rzędu i inne formy wspierania rozwoju gospodarczego miast i regionów wymuszane presją konkurencyjną.

Bez zasadniczej zmiany ekonomicznych warunków gospodarowania przestrzenią i uzdrowienia systemu planowania w Polsce efektywność ekonomiczna terenów zabudowy rozproszonej pozostanie bardzo niska, renta budowlana będzie nadal rozpraszana, a gminny oraz krajowy

<sup>134</sup> Rocznik Statystyczny Polski, 2010 r.

system finansowy nie będą w stanie finansować, irracjonalnych pod względem przestrzennym, ilościowych wymagań wobec infrastruktury. Grozi to coraz poważniejszym wykluczeniem infrastrukturalnym znacznych grup społecznych, załamaniem finansów publicznych, strukturalnym i długotrwałym załamaniem funkcjonowania rynków hipotecznych.

Brak ładu i niska jakość zagospodarowania przestrzennego sprawiają, że polskie miasta nie są atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych i wykwalifikowanych kadr decydujących o współczesnym rozwoju, a obszary wiejskie tracą szanse na dywersyfikację swoich funkcji gospodarczych. Wzmagają się problemy społeczne w miastach. Jednym z ważniejszych jest nasilające się zjawisko segregacji i dezintegracji społecznej, czego obrazem jest powstawanie zamkniętych strzeżonych osiedli mieszkaniowych i postępującej jednocześnie degradacji istniejących osiedli oraz poprzemysłowych, pokolejowych i powojennych obszarów zurbanizowanych lub ich bezplanowej, nowej zabudowy. Zatem brak ładu, który zauważamy w skali mikro przekłada się na niższą produktywność całej gospodarki w skali makro.

Symptomami braku ładu przestrzennego w Polsce są między innymi:

- na poziomie kraju – częste niedostosowanie sposobów użytkowania i zagospodarowania do wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych oraz wynikająca z tego postępująca fragmentacja systemów przyrodniczych i degradacja krajobrazów kulturowych,
- na poziomie regionalnym i subregionalnym – niszcząca wobec wartości przestrzeni, rozrzućna ekonomicznie i społecznie suburbanizacja, zwłaszcza rozpraszanie zabudowy wiejskiej i brak koordynacji zabudowy terenów wzdłuż głównych dróg,
- na poziomie lokalnym – niska jakość przestrzeni publicznej, chaos w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych, ich niekompletność i presja na tereny otwarte, destrukcja systemów ekologicznych miast, braki w wyposażeniu terenów urbanizowanych i terenów wiejskich w infrastrukturę techniczną i społeczną, nienadążającą za rozwojem zabudowy mieszkaniowej.

#### *Zaniechanie kontroli procesów przestrzennych przyczyną nienydolności systemu zarządzania*

Władza publiczna ponosi odpowiedzialność za racjonalne prowadzenie gospodarki przestrzennej. Bez publicznej kontroli zagospodarowania terenu nie jest możliwe racjonalne gospodarowanie przestrzenią, gwarantujące jej użytkownikom możliwość korzystania z jej walorów i eliminujące konflikty. Zanik publicznej kontroli użytkowania terenów w oparciu o formalnie (ustawowo) zdefiniowaną politykę przestrzenną i urbanizacyjną państwa (gminy, regionu i kraju) spowodował dezintegrację systemu planowania i niestabilność procesów planistycznych.

Lekceważenie odpowiedzialności państwa za procesy przestrzenne spowodowało ponadto zamazanie podziału władztwa planistycznego – wadliwy podział kompetencji w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez podmioty publiczne oraz brak mechanizmów pozwalających na ocenę i równoważenie różnorodnych interesów i eliminacji konfliktów nieuchronnie związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

Prowadzenie spójnej polityki rozwoju uniemożliwia nadal odczuwalny dualizm kompetencji z zakresu planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego. Dualizm ten sprawia, że tradycyjne instrumenty planowania przestrzennego pełnią jedynie rolę ochronną, a nie prorozwojową (kreacyjną lub stymulacyjną). Planom zagospodarowania przestrzennego brakuje cech dokumentów rozwojowych, a ich zapisy nie znajdują odzwierciedlenia w społeczno-gospodarczych dokumentach strategicznych i operacyjnych, zaś lokalne polityki przestrzenne (studia gminne) nierzadko ignorują lokalne strategie rozwoju lub inne lokalne polityki (o ile w ogóle takie strategie i polityki są przyjmowane przez gminy).

Mocna ustrojowa pozycja gmin i nieadekwatne kompetencje innych jednostek administracji publicznej utrudniają przeniesienie zadań ponadlokalnych na poziom lokalny. W konsekwencji Rząd i samorząd wojewódzki nie dysponują kompetencjami do ochrony interesu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Dlatego o kształcie gospodarki przestrzennej często decydują specyficznie pojmowane interesy lokalne i interesy grupowe niezgodne z interesem publicznym. Dodatkowo, gminy nie zostały wyposażone w instrumenty realizacyjne, co powoduje, że zadania przekazane w oparciu o zasadę subsydiarności nie są przez wiele gmin w pełni realizowane.

#### *Dezintegracja instytucjonalna systemu planowania przestrzennego*

Słabością systemu planowania jest także rozproszenie i niepowiązanie w systemie hierarchicznym instytucji działających w sferze planowania przestrzennego<sup>135</sup>, odpływ kadr skutkujący fragmentacją wiedzy, brak jednolitego systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzeni umożliwiającego dokonywanie porównań międzynarodowych na różnych poziomach zarządzania rozwojem oraz obserwacji wpływu prowadzonych polityk publicznych na przestrzeń. Na poziomie krajowym nie istnieją systemowe rozwiązania dotyczące monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego. W państwie nie funkcjonuje system badań ukierunkowanych na rozwiązywanie podstawowych problemów przestrzennych – badania są prowadzone w niewystarczającym zakresie, są rozproszone i niesystematyczne. W systemie kwalifikacji i ocen prac badawczych Narodowego Centrum Nauki zagadnienia przestrzeni w ogóle nie występują. W gminach na ogół nie gromadzi się ani nie analizuje podstawowych informacji, takich jak liczba i struktura wydawanych przez starostwa pozwoleń na budowę.

Słabość instytucji publicznych w egzekwowaniu prawa, brak instrumentów służących koordynacji przedsięwzięć (budowlanych, ochronnych), finansowanych z różnych źródeł (budżetu UE, Rządu, samorządu, przedsiębiorców prywatnych) w ramach różnego typu programów (operacyjnych, samorządowych, współpracy terytorialnej) niepotrzebnie hamuje działania rozwojowe. Przepisy kolejnych ustaw dotyczących sfery przestrzennej należą do najczęściej i powszechnie, do tego całkowicie bezkarnie, łamanych przepisów prawa, przy częstym braku ustawowo określonego nadzoru wojewodów.

Także współdziałanie między lokalnymi samorządami oraz między jednostkami sektora publicznego a inwestorami prywatnymi jest sporadyczne i nie służy rozwiązywaniu konfliktów, pogłębiając brak poczucia bezpieczeństwa w stosunku do własności prywatnej.

Brak dobrych wzorców i kultury – od programowania strategicznego do planowania miejscowego – prowadzi do nieefektywnego użytkowania terenów i potęgowania nieładu przestrzennego.

#### *Luki w systemie aktów planistycznych*

Brak prawnej i systemowej współzależności dokumentów powstających na różnych szczeblach zarządzania nie pozwala na koordynację przedsięwzięć rozwojowych (zarówno pionową, jak i poziomą). Plany zagospodarowania ani inne dokumenty planistyczne nie są skorelowane ze strategiami i programami rozwojowymi. Brakuje również powiązań hierarchicznych czy iteracyjnych między dokumentami planistycznymi przygotowywanymi na różnych szczeblach zarządzania rozwojem.

Rozbudowany i skomplikowany system jest bezradny wobec problemu konfliktów przestrzennych, które są stałym elementem gospodarowania przestrzenią przez użytkowników reprezentujących różne – najczęściej przeciwstawne – interesy. Odczuwalny jest brak

---

<sup>135</sup> Rozproszenie i niepowiązanie systemu hierarchicznego instytucji nie występuje jedynie w odniesieniu do systemu planowania przestrzennego, ale ma szerszy zakres. Uporządkowanie sfery planowania przestrzennego nie będzie możliwe bez wyegzekwowania zmian w systemie administracji publicznej.

konsekwentnego planowania ponadlokalnego w postaci regionalnej i krajowej polityki przestrzennej. Planowanie ponadlokalne nie formułuje ponadto żadnych wymagań w stosunku do planowania na poziomie gminy, a ustalenia wiążące odnoszą się jedynie do inwestycji celu publicznego.

Brakuje egzekucji obowiązującego prawa na korzyść swobodnego interpretowania i „udoskonalania” go za pomocą ustaw specjalnych, które funkcjonują równolegle z systemem prawnym, odnosząc się w sposób szczególny do zasad przygotowywania i realizacji inwestycji (tzw. „specustawy”<sup>136</sup>).

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie stanowi dostatecznego narzędzia koordynacji procesów rozwoju przestrzennego na obszarze województwa. W pzpw nie określa się wymogów i parametrów wiążących dla gmin w zakresie potrzeb terenowych zabudowy terenu.

W sytuacji braku planu miejscowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium), nie będąc przepisem prawa miejscowego, nie gwarantuje realizacji określonych w nim kierunków zagospodarowania – nie służy koordynacji przestrzennej, nie chroni obszarów przed zagospodarowaniem w sposób inny, niż zostało to w nim określone.

Studium nie zapewnia koordynacji innych dokumentów planistycznych, do których posiadania i realizowania zobowiązana jest gmina (na przykład nie koordynuje w czasie i przestrzeni przedsięwzięć inwestycyjnych i nie wyznacza kolejności aktywizacji inwestycyjnej terenów gminy). Nie będąc przepisem gminnym, jest instrumentem mało skutecznym, bo nie spełnia w sposób dostateczny roli koordynacyjnej dla planów miejscowych. Dodatkowo na etapie opracowywania studium nie powstają racjonalne prognozy rozwoju, wskutek czego do zabudowy wskazywane są tereny przekraczające aktualne potrzeby gmin – a wobec dzisiejszego systemu planowania łatwo jest uzasadnić najbardziej nieracjonalne potrzeby rozwojowe.

Poważną przeszkodą w spójnym zarządzaniu przestrzenią jest zbyt mały procent terenów w miastach objętych planami zagospodarowania przestrzennego, np. w Łodzi istnieją tylko dla 4,5% intensywnie zabudowywanych terenów miejskich, w Krakowie dla 14,1%, w Warszawie dla 19,2%, a w Poznaniu 19,6%<sup>137</sup>. Z drugiej strony wskaźnik pokrycia planami jest nieproporcjonalnie wysoki w stosunku do faktycznych potrzeb, szacowany na blisko 100% w gminach pozamiejskich otaczających wielkie miasta. Tereny rozwojowe przeznaczone pod inwestycje i zabudowę wielokrotnie przekraczają realne potrzeby (np. w Mszczonowie – na 300 lat). To jedna z głównych przyczyn rozpraszania zabudowy, dodatkowo sprzeczna z założeniami ustawowymi, by przeznaczać pod zabudowę tereny według aktualnych potrzeb. Jest to zasadniczy błąd wynikający z całkowitego podporządkowania rynku nieruchomości zasadom rynkowym (państwo wycofało się z jego kontroli), co jest wykorzystywane dla celów spekulacyjnych.

---

<sup>136</sup> W 2011 r. w kraju obowiązuje dziesięć ustaw specjalnych: ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 (specustawa kolejowa); ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 (specustawa drogowa); ustawa z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 (EURO 2012); ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Dz.U. Nr 42, poz. 340 (specustawa lotniskowa); ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu gazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz.U. Nr 84, poz. 70 (specustawa o gazoporcie); ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. Nr 106, poz. 106675 (megaustawa telekomunikacyjna); ustawa z 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r., Dz.U. Nr 123, poz. 835 (specustawa przeciwpowodziowa); ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, Dz.U. Nr 143, poz. 963; ustawa z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. Nr 135, poz. 789; ustawa z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, Dz.U. Nr 234, poz. 1385.

<sup>137</sup> Dane pochodzą z Raportu o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 r., Warszawa, maj 2010.

Kolejnym źle wykorzystywanym, nadużywanym instrumentem są oba rodzaje decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zwłaszcza decyzje o warunkach zabudowy (WZ). To jedna z głównych przyczyn braku ładu przestrzennego – WZ jest podstawą wydawania ponad połowy pozwoleń na zabudowę, zamiast być narzędziem wykorzystywanym tylko w wyjątkowych przypadkach. Drugą zasadniczą wadą stosowania WZ – obok rozpraszania zabudowy – jest stworzenie możliwości budowania na terenach tańszych, ponieważ nie są objęte planem miejscowym. W gospodarce wolnorynkowej jest to mechanizm zrozumiały, jednak w końcowym rachunku ekonomicznym ten sposób inwestowania jest znacznie droższy (WZ sprzyja pozaplanistycznej lokalizacji inwestycji).

Obecne regulacje prawne nie rozwiązują zasadniczych problemów gospodarki przestrzennej. Przeciwnie – wzmacniają niekorzystne zjawiska, blokując szanse rozwojowe przede wszystkim obszarom zurbanizowanym, sprzyjają rozpraszaniu zabudowy i ekstensywnemu wykorzystaniu przestrzeni, powodują straty cennych przyrodniczo terenów w miastach i ich otoczeniu, stwarzają bariery dla inwestycji publicznych oraz inwestycji prywatnych, utrudniając modernizację miast i kształtowanie przestrzeni publicznych oraz prowadzenie kompleksowych operacji urbanistycznych o dużej skali.

Wyraźnie odczuwany jest również brak planowania na obszarach funkcjonalnych, zwłaszcza obszarach zurbanizowanych, co uniemożliwia koordynację rozwoju obszarów miejskich z rozwojem ich funkcjonalnego otoczenia. Brak podstaw do prowadzenia zintegrowanej polityki rozwojowej wobec różnego typu obszarów funkcjonalnych szczególnie utrudnia rozwój obszarów metropolitalnych oraz transgranicznych, na których plany zagospodarowania nie stanowią podstawy do podejmowania działań o charakterze rozwojowym.

Jednym z instrumentów efektywnego rozwoju (niższe koszty społeczne i środowiskowe) jest planowanie na obszarach i terenach zurbanizowanych z właściwie ujętą strefą przestrzeni rolniczej i atrakcyjnego zasobu otwartego krajobrazu wiejskiego. Niekontrolowany rozwój przestrzenny jest stymulowany prywatnym rachunkiem korzyści wynikających z przejmowania terenów niezabudowanych w strefie oddziaływania wielkich aglomeracji. Powoduje to, że proces rozlewania się urbanizacji i punktowej dewastacji krajobrazu zdecydowanie się nasila. Delimitowanie tzw. obszarów zmetropolizowanej przestrzeni na podstawie kryteriów morfologicznych nie jest wystarczającym kryterium do wyodrębniania obszarów funkcjonalno-przestrzennych na podstawie tzw. obiektywnych kryteriów oraz prawnego ustanawiania granic.

Szczególne znaczenia nabierają deficyty w obszarze planowania na granicach Polski, tj. nie tylko infrastruktury liniowej, ale także rozwoju miast podzielonych granicą lub znajdujących się w niewielkiej odległości od granicy, nie zapewniając mieszkańcom dostępu do usług podstawowych, czy na obszarach morskich i przybrzeżnych (mimo istniejących przepisów w tym ostatnim przypadku). Dotychczasowe prace nad wdrażaniem zintegrowanego podejścia do planowania obszarów przybrzeżnych nie przynoszą satysfakcjonujących rezultatów. Brak integracji planowania na morzu i lądzie oznacza niewykorzystywanie gospodarczo obszaru stanowiącego aż 10% terytorium kraju. Planowanie zagospodarowania obszarów morskich ma obecnie charakter jedynie planowania niezintegrowanego. Prowadzone jest odnośnie wybranych branż: żeglugi, rybolóstwa, obrony narodowej. Natomiast wykorzystanie obszarów morskich dotyczy szerszej palety zagadnień. Na obszarach morskich przy zagospodarowaniu przestrzeni bierze się pod uwagę nie tylko żeglugę, obronę narodową, ochronę środowiska czy rybolóstwo, ale również, zgodnie z ustawą o obszarach morskich RP i administracji morskiej, sztuczne wyspy, konstrukcje i urządzenia, podmorskie kable i rurociągi, badania naukowe oraz eksploracje zasobów mineralnych. 62% polskich wód terytorialnych jest przeznaczone pod ochronę środowiska, która staje się jedną z najważniejszych form zagospodarowania przestrzeni morskiej.

Innym strategicznym obszarem wymagającym podjęcia działań regulacyjnych dotyczących minimalizowania konfliktów przestrzennych są obszary w sąsiedztwie terenów i obiektów wojskowych<sup>138</sup>, na obszarze których występują konflikty przestrzenne związane z uciążliwościami dla społeczności lokalnych i regionalnego rozwoju gospodarczego (szczególnie w rejonach lotnisk i poligonów morskich).

#### *Budowanie wiedzy, świadomości i partycypacji społecznej*

Niski poziom świadomości społecznej objawia się brakiem zainteresowania problemami gospodarki przestrzennej, skutkuje jej niską rangą społeczną. Wpływa to negatywnie na stanowienie prawa w sferze przestrzennej. Nieadekwatność rozwiązań prawnych do faktycznych potrzeb partycypacji społecznej w procedurach planistycznych, w szczególności na poziomie lokalnym, skutkuje jej pozornością i nie zapobiega konfliktom generowanym w tych procesach. Brak kultury angażowania obywateli w proces inwestycyjny od początku cyklu projektu blokuje realizację zadań celu publicznego. Konieczne są działania popularyzujące znaczenie jakości przestrzeni i ładu przestrzennego. Tworzenie oraz upowszechnianie modelowych działań planistycznych i realizacyjnych ma zasadnicze znaczenie dla podnoszenia poziomu świadomości społecznej w tej sferze. Konieczne jest instytucjonalne i prawne zagwarantowanie świadomej partycypacji społecznej już w fazie formułowania polityk lokalnych i tworzenia założeń do planów miejscowych. Władze lokalne powinny wyważać sprzeczne interesy jednostek oraz grup społecznych, stosować narzędzia sprawiedliwego rozstrzygania konfliktów towarzyszących planowaniu i budowaniu.

#### **(2) Kierunki działań**

Zgodnie z wymogami ustawowymi<sup>139</sup> ład przestrzenny i zrównoważony rozwój stanowią podstawę określania zasad kształtowania polityki przestrzennej oraz kierunki kształtowania polityki przestrzennej i zasad jej realizacji.

**2.1. Ochrona interesu publicznego**, w tym: przeciwdziałanie zawłaszczaniu przestrzeni publicznej i troska o przestrzeń publiczną, przystosowane architektonicznie i urbanistycznie do potrzeb osób niepełnosprawnych – ważne dla budowy więzi społecznych i tożsamości; skuteczna ochrona jakości i tożsamości krajobrazu naturalnego i zurbanizowanego – ważnego składnika otoczenia ludzkiego, warunkującego jakość życia oraz określającego odrębność przyrodniczą i kulturową poszczególnych regionów kraju; ochrona środowiska i zapewnienie określonych standardów życia mieszkańcom miast i wsi, co oznacza czystość środowiska, harmonię krajobrazu, dobrze funkcjonujący transport i właściwą dostępność usług. Interes publiczny obejmuje również eliminowanie strat makroekonomicznych, zwłaszcza ryzyka nieuzasadnionego marnotrawienia przestrzeni i nieracjonalnego zużycia zasobów środowiska, co winno być gwarantowane poprzez respektowanie szeroko rozumianego ładu przestrzennego jako atrybutu konstytucyjnie gwarantowanego rozwoju zrównoważonego.

**2.2. Zbudowanie sprawnego systemu planowania przestrzennego** na wszystkich jego poziomach, jako podstawowego instrumentu polityki przestrzennej władz publicznych – planowania krajowego obejmującego obszar całego kraju, planowania regionalnego obejmującego obszar całego województwa i jego obszarów funkcjonalnych oraz planowania lokalnego obejmującego obszar gminy oraz jej części, zgodnie z zasadami hierarchiczności i subsydiarności oraz koordynacji. Planowanie to, jako działalność władz publicznych – Rządu i samorządów terytorialnych – stanowić winno element zintegrowanego planowania rozwoju

<sup>138</sup> Obszary związane z infrastrukturą militarną koncentrują się obecnie w Polsce Zachodniej i Północnej, gdzie zlokalizowane są największe poligony: Żagań-Świętoszów (34 tys. ha) na pograniczu województw dolnośląskiego i lubuskiego, Drawsko Pomorskie (34 tys. ha) i Nadarzyce w województwie zachodniopomorskim oraz Bemowo Piskie w warmińsko-mazurskim, bazy lotnicze w Wielkopolsce: Powidz, Krzesiny i na Pomorzu: Świdwin, Mirosławiec i Malbork, w woj. łódzkim Łask oraz bazy marynarki wojennej Gdynia, Świnoujście. Łącznie MON zarządza obecnie 24 lotniskami. Poligony w znacznej części funkcjonują na terenach należących do Lasów Państwowych. Wojsko dysponuje 14 poligonami lądowymi i 5 morskimi.

<sup>139</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.



kraju. Konieczne jest zasadnicze poszerzenie obligatoryjności planowania i przyjęcie zasady monopolu planistycznego państwa (rządu i samorządów lokalnych), oddzielenie prawa do zabudowy działki od prawa własności oraz hierarchizacja planów – zgodnie z hierarchią celów rozwoju społecznego i gospodarczego, ustalanych przez władze krajowe, regionalne i lokalne, zwłaszcza tam, gdzie przedmiotem projektu jest przestrzeń publiczna (ale nie tylko tam). Konieczne jest wprowadzenie obligatoryjności projektowania funkcjonalnego (urbanistycznego i ruralistycznego), które pozwala na podejmowanie racjonalnych decyzji o kształcie przestrzeni.

**2.3. Zapewnienie praworządności w planowaniu i realizowaniu procesów przestrzennego rozwoju,** skuteczna ochrona praw obywatela, właściciela i przedsiębiorcy, przejrzystość polityki przestrzennej państwa. W celu pełnej realizacji konstytucyjnej zasady praworządności procedur planistycznych z ustawodawstwa dotyczącego zagospodarowania przestrzeni muszą zostać wyeliminowane decyzje administracyjne; należy je zastąpić aktami prawa miejscowego – wysokiej jakości i akceptowanymi społecznie, stanowionymi przez odpowiednie organy zgodnie z podziałem władztwa planistycznego. Swoistym gwarantem praworządności i transparentności gospodarowania przestrzenią z poszanowaniem interesu publicznego winna być szeroka i aktywna partycypacja społeczna, niezbędna szczególnie przy formułowaniu lokalnych strategii i polityk oraz prawa miejscowego.

**2.4. Wdrożenie do systemu gospodarowania przestrzenią podstawowych, zróżnicowanych terytorialnie i spójnych z polityką rozwoju, instrumentów ekonomicznych.** W praktyce wielu krajów istnieje kilkadziesiąt różnego rodzaju instrumentów. Należy przeanalizować i dobrać instrumenty akceptowalne społecznie, odnoszące się do niewykorzystanych obszarów miast, mających już status terenów budowlanych oraz innych terenów koniecznych do prowadzenia spójnej polityki przestrzennej.

**2.5. Tworzenie korzystnych warunków dla działalności gospodarczej** dla prawidłowego działania mechanizmów rynkowych oraz dla aktywności inwestorów i przedsiębiorców. Służyć temu powinna polityka przestrzenna sektora publicznego, Rządu i samorządów lokalnych oraz stabilność i spójność tej polityki. Konieczne są prawne instrumenty pozwalające na godzenie i respektowanie interesów obywatela, przedsiębiorcy, inwestora i właściciela, czyli budowy równowagi pomiędzy sferą interesu publicznego i prywatnego oraz budowy konsensusu społecznego w sferze polityki przestrzennej i skuteczne ograniczanie konfliktów pomiędzy użytkownikami przestrzeni. Wdrożenie wspomnianych instrumentów ekonomicznych, zwiększy podaż terenów dla inwestycji oraz pozwoli, aby dochody z tytułu „renty planistycznej” zasilały budżety lokalne i służyły rozwojowi miast. Konieczne jest zbudowanie preferencyjnych warunków dla partnerstwa publiczno-prywatnego oraz dla organizacji *non-profit*, bowiem bez partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest możliwa modernizacja polskich miast i rozwiązanie kwestii mieszkaniowej. Ważnym instrumentem planistycznym i ekonomicznym powinny się stać obowiązkowe scalenia gruntów na terenach nowej urbanizacji, przygotowanie terenów inwestycyjnych przez władze gmin, w tym dla realizacji wielkich projektów urbanistycznych, ze szczególnym uwzględnieniem partnerstwa publiczno-prywatnego, oraz stosowanie prawa pierwokupu przez władze lokalne.

W sferze gospodarczej ważnym zadaniem jest tworzenie narzędzi umożliwiających skuteczną walkę z procesami spekulacyjnymi i szarą strefą gospodarki miejskiej. Konieczna jest pełna jawność planowania i procesów podejmowania decyzji w sprawach miasta oraz usunięcie z prawa gospodarki przestrzennej decyzji administracyjnych i sformułowań pozwalających na swobodną interpretację jego zapisów.

### **(3) Działania**

Działania na rzecz przywrócenia utrwalenia ład przestrzennego w Polsce można pogrupować następująco:

- 6.1. Wprowadzenie zintegrowanego (spójnego i hierarchicznego) systemu planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego zdolnego do efektywnej koordynacji działań podmiotów publicznych i polityk publicznych mających największe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego na różnych poziomach zarządzania,
- 6.2. Uporządkowanie regulacji zapewniających sprawność i powszechność działania systemu planowania przestrzennego,
- 6.3. Wzmocnienie instytucjonalne i jakościowe planowania przestrzennego.

**Ad 6.1. Wprowadzenie zintegrowanego (spójnego i hierarchicznego) planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego zdolnego do efektywnej koordynacji działań podmiotów publicznych i polityk publicznych mających największe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego na różnych poziomach zarządzania**

*Zintegrowany system (hierarchiczny i skoordynowany)*

Zintegrowany system planowania z jednej strony stwarza warunki dla rozwoju społecznego i gospodarczego, chroniąc wartości kulturowe i przyrodnicze, umożliwia koordynację zamierzeń i działań rozwojowych na każdym poziomie planowania, służąc ochronie interesu publicznego. Z drugiej strony system taki służy zapewnieniu pełnej jawności działań sektora publicznego, radykalnie ograniczając obszar uznaniowości w planach i decyzjach administracyjnych. Hierarchiczny system jest zbudowany z elementów wzajemnie się uzupełniających (Rysunek 37.):

- na poziomie krajowym nadrzędnym elementem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju pozostaje koncepcja przestrzennego zagospodarowania obok Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, zawierającej oprócz elementów społeczno-gospodarczych także elementy przestrzenne. Strategia Długookresowa będzie realizowana poprzez dziewięć zintegrowanych strategii, określających podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju we wskazanych obszarach (w ujęciu terytorialnym, w tym obszary funkcjonalne poziomu krajowego i makroregionalnego<sup>140</sup>) w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju,
- na poziomie wojewódzkim pzp<sup>141</sup> będzie stanowił integralny wspólnie ze strategią element systemu planowania rozwoju województwa, pełniąc razem z nią rolę koordynacyjną wobec wszystkich przedsięwzięć podejmowanych w danym województwie<sup>142</sup>. Oba dokumenty będą uwzględniały plany i strategie dla obszarów funkcjonalnych poziomu krajowego, makroregionalnego, regionalnego,
- na poziomie lokalnym podstawowym dokumentem pozostaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, spójny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium powinno wiązać również inne dokumenty oraz wszelkie decyzje wydawane w gminie w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią i zmian przeznaczenia terenów, uwzględniając zadania wynikające z dokumentów rozwoju

<sup>140</sup> Opis obszarów funkcjonalnych znajduje się w Rozdziale VI.

<sup>141</sup> Podstawowym zadaniem planów zagospodarowania przestrzennego województw jest skoordynowanie przedsięwzięć (nie tylko inwestycji budowlanych, ale także np. powoływania nowych obszarów chronionych) przewidywanych na obszarze województwa, realizowanych z różnych środków (budżetu UE, budżetu rządu i samorządów, budżetu przedsiębiorców prywatnych) przez różne programy (zintegrowane, regionalne, sektorowe), nieograniczone do inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, ale obejmujące wszelkie zamierzenia, finansowane również ze środków niepublicznych, mające istotny wpływ na kształtowanie struktury przestrzennej i różnicowanie terytorialne procesów rozwojowych.

<sup>142</sup> Tryb i zakres pzp określa obecnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast tryb i zakres przygotowania Strategii Rozwoju Województwa określa ustawa o samorządzie województwa.

społeczno-gospodarczego i przestrzennego szczebla krajowego i regionalnego, a także realizujących długoterminowe cele rozwoju lokalnego, niestojące z nimi w sprzeczności.

Spójność planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym na poziomie regionalnym zostanie wyrażona poprzez wymóg harmonizacji trybu przygotowania i zawartości dokumentów dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego – strategii rozwoju województwa oraz przestrzennego – planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W ten sposób zintegrowane elementy planowania rozwoju regionu zawierać będą również obowiązujące wytyczne (w zakresie ustawowym) dla gmin. Działania te wymagają przeprowadzenia zmian dotyczących przygotowania planów zagospodarowania przestrzennego województwa, tak aby pozwalały na synchronizowanie wszystkich przedsięwzięć (nie tylko celu publicznego) realizowanych w danym regionie oraz na koordynowanie tych działań z działaniami planowanymi w ramach krajowych polityk zintegrowanych i sektorowych oraz strategicznych i strukturalnych przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy terytorialne i inne podmioty publiczne i prywatne.

Na poziomie lokalnym wybrane rozwojowe obszary gminy zostaną uwzględnione w zadaniach wynikających z dokumentów rozwoju społeczno-gospodarczego szczebla krajowego i regionalnego. Wymaga to od gmin przygotowania strategicznych dokumentów rozwoju społeczno-gospodarczego (gminnych/lokalnych strategii rozwoju), opartych m.in. na prognozie realnego zapotrzebowania na tereny i formy jego zagospodarowania, uwzględniającej specjalistyczne prognozy i studia, w szczególności demograficzne. Wiąże się to z wprowadzeniem obligatoryjnego sporządzania analiz i prognoz jako bazy dla prowadzenia polityki rozwoju na obszarze gminy. Plany miejscowe będą stanowiły podstawę wydawania decyzji administracyjnych i przesądzały o lokalizacji inwestycji, których racjonalność zostanie związana z odpowiedzialnością finansową podmiotów publicznych i niepublicznych za skutki podejmowanych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej strony plany miejscowe oraz inne formy realizacji polityki przestrzennej na poziomie lokalnym (w tym m.in. decyzje lokalizacyjne, podziały gruntów, obrót nieruchomościami) nieuwzględniające wytycznych ponadlokalnych lub w inny sposób naruszające ustalenia pzp w tym zakresie jako obciążone wadą prawną będą uchylane rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody. Działania te wymagałyby dokonania zmian charakteru prawnego pzp.

#### *Wprowadzenie planowania dla obszarów funkcjonalnych*

Każdy z wymienionych poziomów systemu hierarchicznego będzie uwzględniał planowanie w obszarach funkcjonalnych, stanowiące kluczowy element nowoczesnej polityki rozwoju. Będzie ono obejmowało, w zależności od potrzeb, prowadzenie analiz i studiów oraz opracowywanie koncepcji w funkcjonalnych układach przestrzennych przekładanych na podmiotowe dokumenty planistyczne i programowe. Polityka rozwoju prowadzona w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych o zasięgu wykraczającym poza granice jednostek administracyjnych przeciwdziała nierównościom w poziomie zagospodarowania, które tworzą się np. w pasie przygranicznym (tzw. szwów) na poziomie międzyregionalnym, jak i międzynarodowym (np. wypracowanie zasad współpracy przy wykonywaniu lokalnych i regionalnych, regionalnych i ponadregionalnych opracowań planistycznych na obszarach przygranicznych, w tym przede wszystkim w miastach podzielonych granicą państwową). Planowanie funkcjonalne na obszarach wyróżnionych za pomocą cech geograficznych na bazie uwarunkowań społeczno-gospodarczych, dzięki kompleksowemu ujęciu zagadnień, pozwoli trafniej zdefiniować specyficzny potencjał rozwojowy oraz kompleksowo rozwiązywać konflikty występujące na danym obszarze.

Planowanie funkcjonalne zostanie wprowadzone jako element działań polityki rozwoju oraz polityk sektorowych na każdym poziomie planowania w ramach krajowych i regionalnych programów rozwojowych. Wyjątkiem będą strategie i plany rozwoju adresowane bezpośrednio

do pewnych obszarów funkcjonalnych, wymagających kompleksowego podejścia (zgodnie z zawartą w Rozdziale VI. typologią obszarów funkcjonalnych).

Delimitacja oraz wyznaczanie standardów i procedur planistycznych stanowiących wytyczne dla planowania miejscowego w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych będą dokonywane z udziałem podmiotów poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego dla znalezienia rozwiązań optymalnych i uniwersalnych. Obszary funkcjonalne mają szansę rozwijać się bardziej równomiernie (obszary metropolitalne), lepiej wykorzystywać swój potencjał (obszary ochrony), chronić zasoby przed niewłaściwym użytkowaniem (obszary deficytu wody), dać podstawę do budowania przyszłego potencjału (strefa przybrzeżna) czy dostosować działania zgodnie z analizą stanu zagospodarowania i powiązań funkcjonalnych (obszary o słabej dostępności czasowej, obszary wiejskie). Określenie odpowiedzialności za sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych powinno być pochodną zastosowania zasady współwładztwa (*governance*) oraz zasady subsydiarności.

Jednym ze specyficznych typów obszarów funkcjonalnych są obszary lądowe na styku lądu i morza. Strefa przybrzeżna ze względu na brak barier fizycznych dla przenikających się bodźców antropogenicznych i naturalnych stanowi specyficzny obszar wymagający koordynacji działań, przede wszystkim rozstrzygnięcia konfliktów przestrzennych oraz dyskontowania korzyści społeczno-gospodarczych i środowiskowych. Wprowadzenie na poziomie kraju planowania obszaru strefy przybrzeżnej zapewni odpowiedni stopień integracji polityki morskiej kraju oraz działań rozwojowych wynikających z planów krajowych i regionalnych. Umożliwi to opracowanie uporządkowanych i spójnych planów przestrzennych obszarów morskich skoordynowanych z planami zagospodarowania przestrzennego obszarów lądowych wpisanych w hierarchiczny system krajowego planowania przestrzennego. Dzięki opracowaniu planów morskich operacjonalizujących cele i założenia polityki morskiej oraz odpowiednich krajowych programów i strategii sektorowych (np. w zakresie występowania złóż kopalin: ropy naftowej, gazu ziemnego, kruszyw naturalnych i bursztynu – prowadzonej już działalności górniczo-geologicznej, transportu, rybołówstwa) i przestrzennych (rozwój regionów portowych) określone zostaną uwarunkowania umożliwiające zrównoważone użytkowanie obszarów morskich. W ten sposób zostaną zapewnione mechanizmy dostosowywania polityk oraz strategii krajowych i regionalnych dla ułatwienia wykorzystania powstałych możliwości: produkcji energii odnawialnej na obszarach morskich, turystyki morskiej, marikultury (np. rozwój infrastruktury przesyłowej czy proekologicznego transportu w strefie brzegowej).

Działania te przywrócą pełny wpływ właściwej administracji krajowej na zagospodarowanie przestrzenne strefy przybrzeżnej, jak również ukształtowanie norm prawnych i uregulowań fiskalnych racjonalizujących wykorzystanie przestrzeni morskiej w jej wszystkich wymiarach.

Propozycje te będą zmierzać do racjonalnego gospodarowania przestrzenią morską na zasadzie symetrii w stosunku do przestrzeni lądowej z wykorzystaniem planowania przestrzennego w wyłącznej strefie ekonomicznej tak, aby możliwe było regulowanie w niej gospodarki przestrzennej, w tym lokalizowanie infrastruktury liniowej, tworzenie korytarzy transportowych, budowa platform, ochrona i rozwój żywych zasobów morza oraz dziedzictwa kulturowego, bez naruszania swobód gwarantowanych prawem międzynarodowym.

#### *Zapewnienie koordynacji*

Ważnym założeniem budowy nowego zintegrowanego systemu planowania polityki rozwoju w Polsce jest uspoźnienie wymiaru terytorialnego na wszystkich poziomach zarządzania z działaniami w sferze społecznej i gospodarczej. Zapewnienie pełnej koordynacji celów i działań podejmowanych w odniesieniu do terytorium z działaniami sektorowymi wymaga przebudowy systemu zarządzania państwem, przebudowy systemu finansów publicznych, zdobycia umiejętności programowania strategicznego na poszczególnych poziomach

zarządzania angażujących wszystkich uczestników „gry o przestrzeń”. Zwiększenie możliwości osiągania celów rozwojowych wymaga zaangażowania odpowiednich mechanizmów koordynacji oraz obniżenia kosztów funkcjonowania zorganizowanego sektorowo państwa.

Najważniejszym instrumentem planistycznym zapewniającym realizację polityk publicznych o oddziaływaniu terytorialnym, uwzględniającym specyficzne uwarunkowania geograficzne i społeczno-gospodarcze, będzie kontrakt terytorialny. Kontrakt wyznaczy cele w odniesieniu do różnych terytoriów, zidentyfikuje poszczególne podmioty zaangażowane w jego realizację, określi ich zadania oraz wskaże niezbędne środki finansowe.

## **Ad 6.2. Uporządkowanie regulacji zapewniających sprawność i powszechność działania systemu planowania przestrzennego**

*Prawo do zabudowy to przywilej — powinno być reglamentowane*

W wypadku rozwoju obszarów miejskich podstawową zasadą będzie maksymalne wykorzystanie obszarów już zagospodarowanych (*brown fields*), podczas gdy zagospodarowanie nowych obszarów (*green fields*) będzie dopuszczane jedynie wtedy, gdy wyczerpią się zasoby obszarów możliwych do ponownego zagospodarowania, kompensowanych w ramach układów krajowych, międzyregionalnych i lokalnych. Zasada ta będzie służyła rozwiązywaniu problemów wynikających zarówno z niekontrolowanych procesów suburbanizacji, jak i z całkiem świadomego zajmowania przez miasta nowych terenów, zamiast wykorzystywania na cele społeczne i gospodarcze obszarów już zabudowanych. W efekcie konieczne będzie:

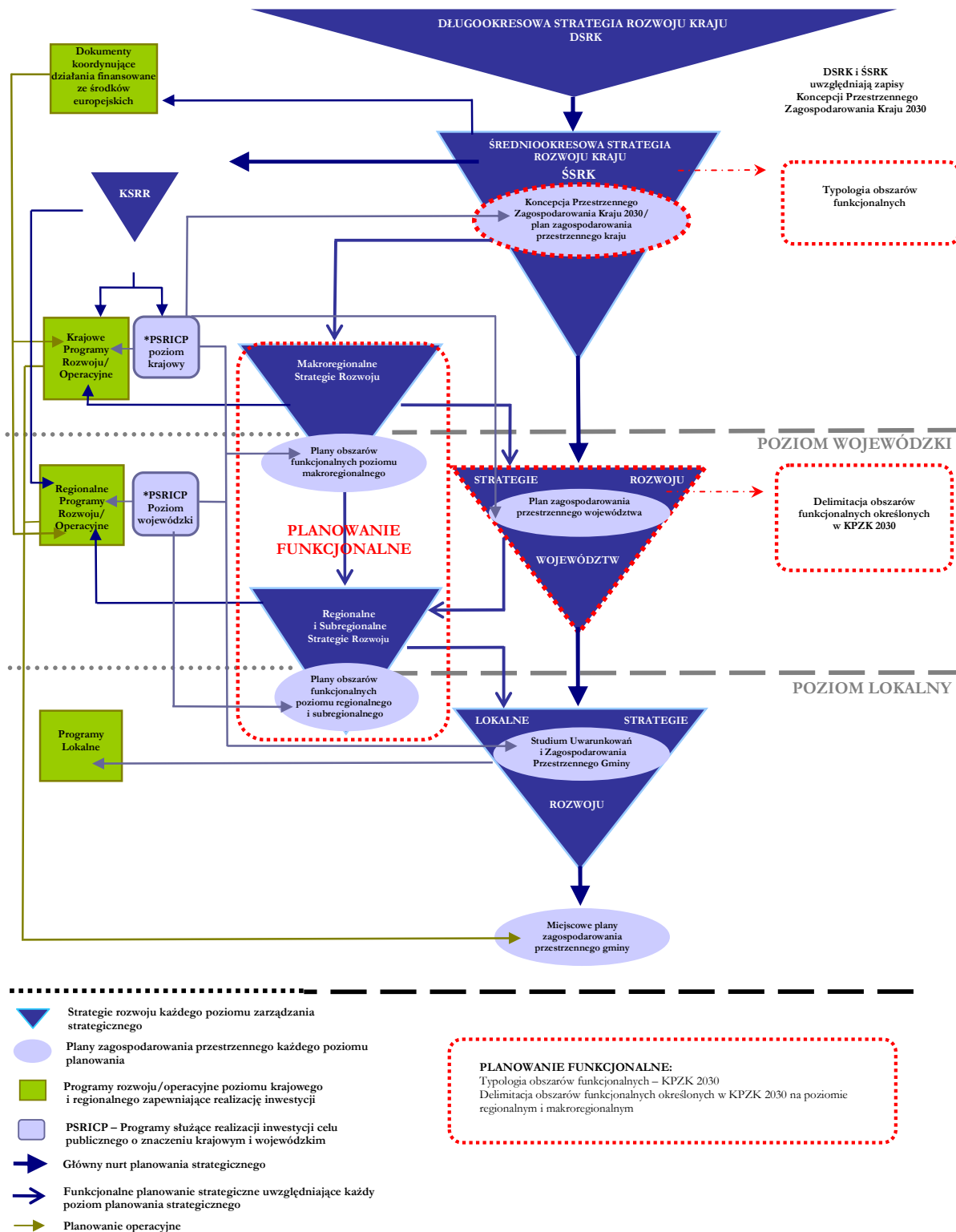
- ustawowe ograniczenie zabudowy lub podziału gruntów leżących poza terenami objętymi planami zagospodarowania przestrzennego tylko do tzw. plomb w istniejących strukturach, obwarowane szczegółowymi warunkami – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będą podstawowym dokumentem służącym zarządzaniu przestrzenią, szczególnie dla obszarów o największej presji inwestycyjnej,
- wprowadzenie ustawowego obowiązku planistycznego dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz obowiązku scalania i re parcelacji<sup>143</sup> gruntów na podstawie decyzji planu miejscowego,
- rozdzielenie na drodze ustawowej prawa własności nieruchomości od prawa do jej zagospodarowania i zabudowy<sup>144</sup>, obowiązkowe objęcie planami miejscowymi przestrzeni publicznych, z konsekwencją dla realizacji inwestycji (kubaturowych) celu publicznego w tych przestrzeniach; posiadanie planu miejscowego będzie podstawą do ubiegania się o współfinansowanie z funduszy UE,
- określenie i wprowadzenie zasadniczych ograniczeń w opracowywaniu i uchwalaniu planów miejscowych dla terenów o bardzo małej powierzchni.

Na obszarach wiejskich rozwiązań systemowych wymaga zjawisko semiurbanizacji. System regulacji powinien sprzyjać nadaniu pozytywnego aspektu temu procesowi, a więc podniesieniu poziomu życia. Musi jednocześnie odpowiadać na problem zaniku funkcji charakterystycznych dla obszarów wiejskich.

<sup>143</sup> Reparcelacja rozumiana jako inna organizacja podziału zespołu działek wg nowej logiki i potrzeb, oparta na nowej logice podziałów, rekompensat i przejmowania korzyści związanych z nową wartością. „Podział wtórny” pogarsza strukturę podziałów, ograniczając potencjały rozwoju przestrzennego. Reparcelacja to kompleksowe przekształcenie podziałów jednostek urbanistycznych w celu optymalizowania potencjałów użytkowych terenu, a nie tylko wtórny podział (dostosowanie do współczesnych wymagań).

<sup>144</sup> Przy założeniu, że użytkowanie to obecny stan nieruchomości, a zagospodarowanie odnosi się do działań przyszłych.

Rysunek 37. Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce



Źródło: Opracowanie MRR

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin będą zawierały wiążące ustalenia nie tylko dla planu miejscowego, ale także dla każdej decyzji administracyjnej związanej z określaniem warunków i wydawaniem pozwoleń na zabudowę w zakresie wyróżnionych ustawowo zagadnień, w szczególności przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania (podziału na podstawowe strefy rozwoju i ochrony), jako dokumenty zintegrowanego rozwoju społeczno-gospodarczego zawierającego uwarunkowania i kierunki rozwoju przestrzennego planistycznie obejmujące swym zasięgiem większe obszary funkcjonalne. W określonych ustawowo sytuacjach studia gminne wraz z przepisami urbanistycznymi powiązanymi z określonymi terenami będą stanowić podstawę do wydawania pozwoleń na budowę.

Ustawowo zostanie wprowadzony obowiązek planistyczny dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin intensywnie rozwijających się, np. stref podmiejskich większych miast – wchodzących w skład obszaru metropolitalnego. Rejony pokryte planami miejscowymi będą tworzyć powierzchnie ciągle, obejmując swym zasięgiem znaczące obszary gmin, w tym także intensywnie rozwijające się strefy podmiejskie większych miast.

Wzmocniony zostanie system nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu gospodarki przestrzennej oraz egzekucji planowania przestrzennego przez określenie sankcji prawnych i ekonomicznych za zaniechanie działań stanowiących obowiązek prawny.

Wprowadzone zostaną także na drodze ustawowej minimalne standardy wyposażenia i zagospodarowania przestrzennego terenów zurbanizowanych, związane z ekstensywnością zabudowy i dostępem do infrastruktury technicznej, jak również standardy minimalnej dostępności do podstawowych usług społecznych z zachowaniem ochrony interesu publicznego. Na obszarach, dla których spełnienie tych ostatnich będzie niemożliwe, zostaną w planach wojewódzkich zaproponowane rozwiązania zastępcze z zakresu e-dostępności.

Zostaną wprowadzone regulacje prawne uniemożliwiające rozpraszanie zabudowy, zabudowę wzdłuż dróg krajowych i wojewódzkich, na terenach pozbawionych infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i na terenach ryzyka powodziowego. Zostanie wprowadzony zakaz podziału nieruchomości rolnych na działki budowlane, jeśli nie są przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę, oraz nakazy dotyczące dopuszczalnego procentu zabudowy terenu, wysokości zabudowy, zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc parkingowych.

Będzie wspierane tworzenie gminnego zasobu nieruchomości tj. wykup, wywłaszczenie i wymiana terenów, przeprowadzanie scaleń i wtórnych podziałów gruntów oraz przejmowanie przez gminę części wtórnie dzielonych terenów na cele urządzeń wspólnych (ulice, parkingi, urządzenia techniczne, zieleni urządzona).

Efektywnym narzędziem służącym ponownemu zagospodarowywaniu przestrzeni już zurbanizowanej i intensyfikacji wykorzystania przestrzeni uzbrojonej winny się stać – jak to jest w krajach o ugruntowanej kulturze planistycznej – zachęty ekonomiczne. Zarządzający gruntami będą podejmowali działania służące zagospodarowaniu gruntów do tego przygotowanych z zaangażowaniem środków publicznych, a instrumenty ekonomiczne będą rekompensowały gminom wydatkowane środki oraz zachęcały je do sporządzania planów miejscowych. Zmiany te będą zachętą dla gmin do współdziałania na obszarach funkcjonalnych miast, przede wszystkim powyżej 100 tys. mieszkańców, oraz na rozwojowych obszarach funkcjonalnych wskazanych w planach zagospodarowania przestrzennego województw.

System regulacji wymaga zdefiniowania lub doprecyzowania pojęć takich jak: „interes publiczny”, „teren zintegrowanych działań urbanizacyjnych”, „wykluczenie społeczne”, „obszar degradacji ekonomicznej”, „rozpraszanie zabudowy”, „ład przestrzenny”, „dobre



sąsiedztwo” itp., stanowiących podstawę dokumentów dotyczących sfery przestrzennej. Sprawny system regulacji pozwoli ograniczyć – przede wszystkim poprzez działania edukacyjne (edukacja profesjonalna i edukacja powszechna – obywatelska) oraz mechanizmy partycypacji – pojawianie się konfliktów przestrzennych i społecznych (Rysunek 38.), których skutki odczuwalne są w sferze społeczno-gospodarczej. Konflikty przestrzenne wynikające z problemów związanych z niekontrolowaną suburbanizacją, rozpraszaniem zabudowy na obszarach wiejskich powodują przede wszystkim opóźnienia w realizacji inwestycji bądź ich wstrzymywanie, dodatkowe nakłady finansowe wynikające z konieczności usuwania skutków przestrzennego zagospodarowania niezgodnego z przeznaczeniem terenu.

### **Ad 6.3. Wzmocnienie instytucjonalne i jakościowe planowania przestrzennego**

Wzmocnienie planowania przestrzennego wymaga zmian instytucjonalnych na poszczególnych poziomach administracyjnych oraz wprowadzenia systemu monitoringu i stałej oceny stanu zagospodarowania przestrzennego. Zostanie pogłębione współdziałanie biur planowania z departamentami polityki regionalnej, a wzmocnienie jednostek planowania strategicznego będzie osiągane przy współpracy z Rządem, m.in. poprzez realizację rządowego programu szkoleniowego z zakresu zintegrowanego planowania przestrzennego przeznaczonego dla służb samorządowych. Program ten zapewni ścieżkę rozwoju kariery i poszerzenia kompetencji planistom przestrzennym – łącznie z certyfikacją zdobytych umiejętności. Pracownicy administracji publicznej zajmujący się planowaniem procesów rozwojowych, w tym przestrzennych, oraz realizacją przedsięwzięć z nich wynikających będą podlegać procesowi kształcenia ustawicznego, stałemu procesowi podnoszenia wiedzy i kompetencji w zakresie zagadnień dotyczących jakości przestrzeni i polityki przestrzennej. Umożliwi to m.in. określenie właściwej pozycji planisty w strukturze organizacyjnej administracji rządowej i samorządowej.

Wzmocnienie jakościowe działań planistycznych nastąpi także dzięki wsparciu na szczeblu krajowym profesjonalnych służb zajmujących się z jednej strony planowaniem strategicznym, a z drugiej doradztwem na rzecz planistów regionalnych i lokalnych. Nastąpi zdefiniowanie standardów i rozszerzenie zakresu kształcenia oraz zwiększenie liczby osób kształconych na studiach o kierunku gospodarka przestrzenna traktowanego w sposób interdyscyplinarny, prowadzonych na różnych uczelniach (politechniki, uniwersytety i uniwersytety ekonomiczne). Zarządzanie przestrzenią w jednostkach administracji publicznej będzie mogło być powierzane osobom przygotowanym zawodowo. Zostanie wprowadzony system studiów podyplomowych o profilu „planista/urbanista”, wraz z wymogiem ukończenia tego kierunku przez pracowników samorządowych zajmujących się planowaniem przestrzennym i regionalnym. Badania naukowe dotyczące polskiej przestrzeni będą w szerokim zakresie uwzględniać problematykę wartości przestrzennych, dziedzictwa oraz ład przestrzennego.

W ramach promocji kultury przestrzeni prowadzona będzie edukacja obywatelska i popularyzacja problematyki środowiska zurbanizowanego, zwłaszcza w aspekcie aktywnego udziału społeczeństwa w procesach planowania. Zwiększanie zainteresowania społeczeństwa jakością otoczenia, planowaniem i projektowaniem doprowadzi do efektywnego moderowania konfliktów w procesach planowania. Obywatelska edukacja będzie służyć budowaniu powszechnego przekonania, że polska przestrzeń pojmowana jako bogactwo naturalne i dziedzictwo kulturowe podlega zasadom zrównoważonego rozwoju – a ład przestrzenny jest dobrem publicznym. Zagadnienia związane z przestrzenią będą zajmować właściwe im miejsce w programie kształcenia ogólnego.

#### **6.3.1. Budowa systemu monitorowania procesów przestrzennych i ich oceny**

Zostanie zbudowany system monitorowania procesów przestrzennych, który w oparciu o infrastrukturę danych przestrzennych pozwoli na ocenę działań wszystkich zaangażowanych podmiotów na różnych poziomach, od lokalnego, przez regionalny, krajowy, po europejski,

a dzięki powiązaniu z systemem monitorowania zjawisk społeczno-gospodarczych oraz efektów polityki rozwoju będzie platformą współpracy w zakresie wyznaczania celów i działań mających wpływ na przestrzeń. W tym celu zostaną opracowane założenia jednolitego krajowego systemu monitoringu. Połączy on już istniejące systemy/obserwatoria regionalne, umożliwiając zintegrowaną politykę rozwojową. Dzięki budowie systemu monitorowania polityka przestrzenna uzyska możliwość koordynowania zamierzeń polityk sektorowych mających wpływ na przestrzeń. System monitoringu zagospodarowania przestrzennego będzie oparty na systemie monitorowania w ramach krajowej i europejskiej infrastruktury, złożonej m.in. z:

- powiązanych ze sobą, zdolnych do współdziałania systemów i baz danych przestrzennych zawierających dane i metadane o odpowiedniej treści i jakości,
- analiz przestrzennych nie tylko takich, jak np. atlas przestrzennego zagospodarowania kraju, ale również analiz tematycznych, jak np. prace ESPON.

System będzie bazował na zreformowanych i profesjonalnych służbach polityki przestrzennej na poziomie kraju i regionów oraz dostarczał informacje konieczne do podejmowania decyzji o charakterze zarządczym na wszystkich szczeblach systemu polityki przestrzennej. Zintegrowanie go z europejskim systemem monitorowania procesów przestrzennych<sup>145</sup>, zapewni traktowanie polskiej przestrzeni jako jednego z elementów struktur makroregionalnych i paneuropejskich.

Powstanie też interaktywny dostępny w internecie krajowy atlas zmian struktur przestrzennych, służący wszystkim użytkownikom.

Elementem systemu monitoringu będzie ocena realizacji polityki przestrzennej przeprowadzana co trzy lata w ramach raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym<sup>146</sup> opracowywanego przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Raport będzie zawierał m.in. analizę kierunków rozwoju przestrzennego, ocenę stopnia realizacji celów założonych w wizji przestrzennego zagospodarowania oraz w Planie działań, rekomendacje dla polityk mających szczególnie silny wpływ na zmiany struktur przestrzennych (m.in. dzięki upowszechnianiu metod zwanych *Territorial Impact Assessment* i instrumentów realizacji polityki przestrzennej kraju).

### **6.3.2. Partnerstwo terytorialne w planowaniu i zarządzaniu procesami rozwojowymi**

Osiągnięcie pełnej i rzeczywistej jawności planowania we wszystkich fazach oraz umożliwienie aktywnej partycypacji społecznej w każdej z nich stanowi o poziomie nowoczesnego zarządzania przestrzenią. Działania służące włączeniu partnerów w system planowania będą polegały m.in. na wprowadzeniu obowiązku publikacji w Biuletynie Informacji Publicznych (BIP) gminy uchwał, dotyczących dokumentów planistycznych wraz z załącznikami graficznymi i innymi, stanowiącymi dokumentację planistyczną; wprowadzeniu na etapie wyłożenia projektów studiów gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do konsultacji społecznych (także w formie elektronicznej), obowiązku umieszczania wyżej wymienionych projektów na stronie internetowej gminy oraz w BIP, w oparciu o Ustawę o infrastrukturze informacji przestrzennej. Forma dokumentów planistycznych, teksty, jak i rysunki planów oraz załączników do nich, razem z uczytelnieniem prawa, w tym planów zagospodarowania przestrzennego i relacji pomiędzy różnymi rodzajami planów, umożliwią partycypację społeczną, dzięki przystępnej formie i pełnej informacji o uwarunkowaniach, problemach i korzyściach, jakie mogą wynikać z proponowanej polityki przestrzennej zapisanej w studium gminnym oraz sposobu jej realizacji przez plany miejscowe. Termin i czas oraz

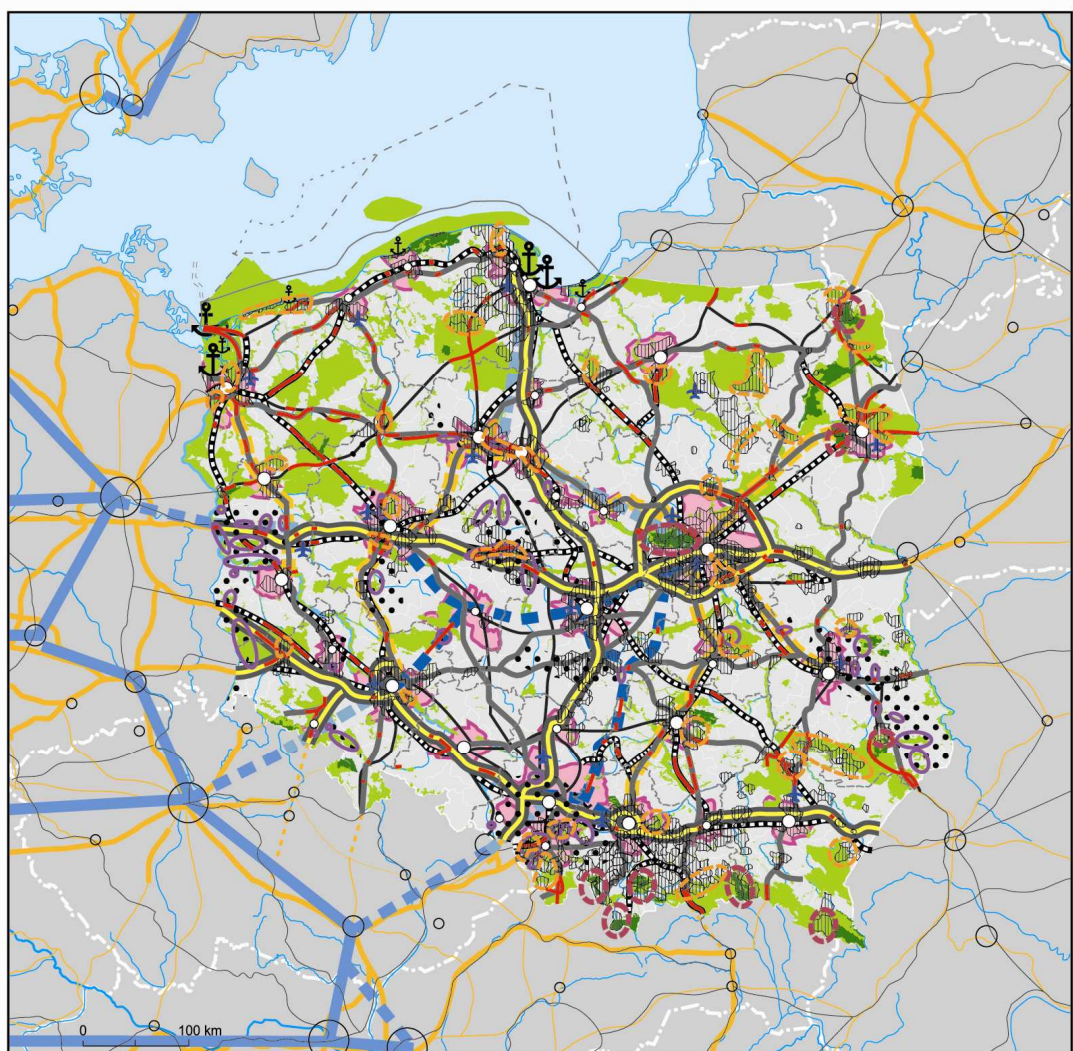
<sup>145</sup> Zgodnie z ustawą z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej implementującej dyrektywę PE i Rady Nr 2007/2/WE z dnia 14 marca 2007 r. w tej sprawie.

<sup>146</sup> Art. 35b. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

powszechność informacji dotyczących konsultowania dokumentów planistycznych powinny umożliwić wyprzedzające zgłaszanie wniosków i uwag przez wszystkie zainteresowane strony. Dotyczy to również wczesnych faz prac planistycznych, tak aby partycypacja społeczna miała wpływ na tworzone koncepcje urbanistyczne.

Zostanie opracowana polityka informacyjna Rządu popularyzująca najlepsze praktyki w zakresie zintegrowanej polityki przestrzennej, co będzie wymagało wprowadzenia systemowych i długofalowych rozwiązań prawnych oraz finansowych. Opracowane zostaną i będą wdrażane programy edukacyjne popularyzujące aktywne uczestnictwo partnerów gospodarczych i społecznych w procesie planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego.

Rysunek 38. Potencjalne konflikty funkcjonalno-przestrzenne



#### Sieć głównych miast

- wojewódzkie
- regionalne

#### Tereny chronione

- parki narodowe wraz z otulinami
- obszary Natura 2000

#### Obszary

- funkcjonalne miast
- o intensywnym budownictwie mieszkaniowym po 1989 roku (minimum 30% zabudowy)

#### Główne elementy sieci transportowej 2030

##### Sieć kolejowa - linie

- dużych prędkości - w fazie rozważania przebiegu
- konwencjonalne 120-200 km/h
- konwencjonalne 100-120 km/h

##### Sieć drogowa

- autostrady
- drogi ekspresowe

#### Przeciwdziałanie konfliktom funkcjonalno-przestrzennym

- antropopresji w PN wraz z otulinami
- antropopresji na obszarach Natura 2000

#### Wybór przebiegu uwzględniający obszary chronione

- inwestycji drogowych/kolejowych
- dużych prędkości (wstępne analizy)
- zwiększenia przepustowości dróg ekspresowych lub wybudowania nowych autostrad

#### Związanych z uruchamianiem złóż węgla kamiennego i brunatnego

- na obszarach Natura 2000
- związanych z zaburzeniem stosunków wodnych

Źródło: Opracowanie MRR.

## VI. Typologia obszarów funkcjonalnych

Jednym z procesów, jakim podlegają polityki publiczne na świecie, a szczególnie w Europie (w tym w niektórych krajach członkowskich UE), jest przechodzenie od podejścia sektorowego do zintegrowanego podejścia terytorialnego (*integrated territorial approach*). Charakteryzuje się ono ukierunkowaniem na wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie, integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania. To podejście zostało zastosowane także już w Polsce – w lipcu 2010 roku Rząd przyjął Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, która nowy paradygmat polityki ukierunkowanej terytorialnie próbuje zastosować w odniesieniu do polityki regionalnej. Co zrozumiale, KPZK 2030 jako główny dokument strategiczny w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego kraju także wykorzystuje nowe podejście terytorialne. Założeniem dokumentu jest, że podobny zestaw działań o charakterze zintegrowanym powinien być kierowany do obszarów charakteryzujących się wspólnymi cechami geograficznymi (społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi) nazwanych obszarami funkcjonalnymi. W tym ujęciu przedmiotem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest całe jego terytorium, a jej cele i instrumenty są różnicowane w zależności od specyfiki poszczególnych obszarów funkcjonalnych i ukierunkowane są na wykorzystanie ich specyficznego potencjału geograficznego dla osiągania celów rozwojowych kraju (zgodnie z celem KPZK 2030). Tylko część obszarów funkcjonalnych KPZK można zaliczyć do tradycyjnie rozumianych „obszarów problemowych” – czyli takich, na których dochodzi do konfliktów przestrzennych czy dysfunkcji rozwojowych i na których istnieje potrzeba podjęcia interwencji publicznej z poziomu krajowego. Część obszarów funkcjonalnych KPZK zostało przyjętych w rozumieniu polityki regionalnej (zgodnie z zapisami KSRR 2020).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada obowiązek wyznaczenia „obszarów problemowych” oraz „metropolitalnych”, które w przyjętej w pracach nad KPZK 2030 typologii są jednym z typów obszarów funkcjonalnych. Wskazanie w KPZK wyłącznie obszarów problemowych i metropolitalnych nie wystarcza dla prowadzenia nowoczesnej polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, zapewniającej realizację celów polityki rozwoju w odniesieniu do całej przestrzeni.

Po odpowiednich zmianach prawnych, określone w KPZK 2030 obszary funkcjonalne powinny być uwzględniane jako element planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym, a tam, gdzie jest to zasadne, stanowić odrębną kategorię planistyczną (Rysunek 37.).

Bazując na ustawowej definicji obszaru problemowego tj. „obszaru szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych” wskazanego w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>147</sup>, KPZK 2030 rozbudowuje je o zapis „zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju”.

Proponowana definicja obszaru funkcjonalnego obejmuje następujące obszary, których wyznaczanie wynika m.in. z obowiązujących ustaw:

- obszar metropolitalny – określony jako „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”,

<sup>147</sup> Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, art. 2 pkt 7.

- tereny zamknięte – ustalane na zasadach określonych ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne z 17 maja 1989 r.<sup>148</sup> tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa,
- strefa ochronna terenu zamkniętego – „obszar, na którym, z uwagi na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa, wprowadza się ograniczenia w zagospodarowaniu lub korzystaniu z terenów”,
- obszar przestrzeni chronionej – „obszar planowany do ochrony przed zabudową niezwiązaną z celami ochrony i udostępnianiem terenów chronionych wraz z otulinami i korytarzami ekologicznymi, strefy ochronne ujęć wody i zbiorników wód śródlądowych, obszary objęte ochroną zabytków i opieką nad zabytkami oraz tereny zieleni, zadrzewień, lasów i upraw polowych”.

Zbiór obszarów funkcjonalnych jest zbiorem otwartym – liczba i zasięg geograficzny takich obszarów zależy od celu, jakiemu delimitacja ma służyć. Dla realizacji celów KPZK 2030 wyznaczono obszary funkcjonalne, które będą delimitowane na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym, funkcjonalnym). Można je podzielić na cztery podstawowe typy:

- określone w odniesieniu do całego systemu osadniczego, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące obszary miejskie – rdzenie i ich strefy funkcjonalne – i obszary funkcjonalne wiejskie,
- wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregionalnej,
- wyznaczone ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego,
- wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej. Na tych obszarach dochodzi do kumulacji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym, co staje się barierą dla osiągnięcia spójności przestrzennej kraju.

Dwie ostatnie z powyższych kategorii zawierają wyłącznie obszary problemowe (zgodnie z obowiązującą Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) polityki przestrzennej i regionalnej, podczas gdy obszary funkcjonalne należące do innych typów mogą, ale nie muszą być uznane za problemowe na odpowiednim poziomie planistycznym.

Dla pewnej grupy obszarów, szczególnie obszarów wiejskich, typologia KPZK 2030 ma wartość dydaktyczną, wprowadzając do dokumentu strategicznego wiedzę ekspercką. Przelamuje to prezentowane w dokumentach strategicznych i operacyjnych jednolite, pozbawione rozróżniania funkcjonalnego podejście do traktowanych administracyjnie obszarów wiejskich.

W odniesieniu do poszczególnych obszarów problemowych KPZK 2030 nie przesądza o ich szczegółowej delimitacji w terenie, pozostawiając to zadanie odpowiednim organom państwa (w tym samorządom wojewódzkim)<sup>149</sup>.

Delimitacja tych obszarów będzie się odbywać (z wyjątkiem obszarów obejmujących więcej niż jedno województwo lub strategicznych z punktu widzenia funkcjonowania kraju) przede wszystkim na poziomie regionalnym lub lokalnym.

Dla zapewnienia partnerstwa i współpracy zostaną wypracowane metody konsultacji zasięgu obszarów funkcjonalnych i zapisu planów ich zagospodarowania. Zakłada się, że plany zagospodarowania nakładających się obszarów funkcjonalnych zostaną sporządzone jednocześnie

<sup>148</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287.

<sup>149</sup> Po przyjęciu przez RM KPZK 2030 szczegółowe kryteria delimitacji obszarów funkcjonalnych zostaną opracowane przez zespoły rządowo-samorządowe jako element planu działań realizacyjnych KPZK 2030 (zgodnie z Tabelą 5.).

w terminie do 2015 roku, a następnie będą weryfikowane w ramach monitoringu planów zagospodarowania przestrzennego województwa.

Sposób zagospodarowania każdego z obszarów funkcjonalnych zostanie objęty pełną procedurą strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z wymaganiami dyrektywy 2001/42/WE transponowanymi do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>150</sup>.

Poniższa tabela prezentuje podział obszarów funkcjonalnych oraz charakterystykę poszczególnych ich typów.

---

<sup>150</sup> Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z 3 października 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).



Tabela 5. Typy, podmioty i wskazania KPZK wobec obszarów funkcjonalnych

Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujący kryteria	Podmiot lub miejsce delimitacji obszaru (wyznaczenie granic)	Działania warunkujące wskazanie	Wskazanie wynikające z KPZK	Dokumenty powiązane
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
MIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE	Ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych (obszary metropolitalne)	KPZK Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, transportu, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, łączności; samorządów terytorialnych	pzpw <sup>1</sup>	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, opracowanie kryteriów delimitacji	Ustalenie*  Opracowanie strategii i planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego	Strategia rozwoju województwa, KSRR, polityka miejska  Programy regionalne i sektorowe
	Ośrodków regionalnych	KPZK Zespoły na poziomie wojewódzkim	pzpw	Powołanie Zespołu przez zarząd wojewódzki w ramach prac nad pzpw	Zalecenie**  Opracowanie strategii i planu zagospodarowania obszaru funkcjonalnego ośrodka regionalnego	Strategia rozwoju województwa, KSRR, polityka miejska  Programy regionalne i sektorowe
	Ośrodków subregionalnych (>50 tys.) <sup>151</sup>	KPZK Zespoły na poziomie wojewódzkim	pzpw	Powołanie Zespołu przez zarząd wojewódzki w ramach prac nad pzpw	Możliwość opracowania strategii i planu zagospodarowania obszaru funkcjonalnego ośrodka subregionalnego	Strategia rozwoju województwa, KSRR, polityka miejska  Programy regionalne i sektorowe
	Ośrodków lokalnych	KPZK Zespoły na poziomie wojewódzkim	Strefa funkcjonalna ogranicza się do samego ośrodka lokalnego	Powołanie Zespołu przez zarząd wojewódzki w ramach prac nad pzpw	Brak konieczności określania obszarów funkcjonalnych ośrodków lokalnych	Strategia rozwoju województwa, KSRR, polityka miejska  Programy regionalne i sektorowe
WIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE	Uczestniczące w procesach rozwojowych	KPZK/ KSRR Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, rozwoju wsi, rybołówstwa; samorządów terytorialnych	Strategia Rozwoju Województwa, pzpw dla rozwiązania problemów wskazanych w opisie	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego	Zalecenie do strategii rozwoju województwa – wskazanie obszarów rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa, inne strategie zintegrowane

<sup>151</sup> Do tej kategorii zaliczono również Kolobrzeg, Kutno i Puławy, ze względu na pełnione przez nie funkcje opisane w podrozdziale 6.1.3.

Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujący kryteria	Podmiot lub miejsce delimitacji obszaru (wyznaczenie granic)	Działania warunkujące wskazanie	Wskazanie wynikające z KPZK	Dokumenty powiązane
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
OBSZARY FUNKCYJONALNE SZCZEGÓLNEGO ZJAWISKA W SKALI MAKRO-REGIONALNEJ	Wymagające wsparcia procesów rozwojowych	<b>KPZK/ KSRR</b> Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, rozwoju wsi, rynków rolnych, rolnictwa, rybołówstwa; samorządów terytorialnych	Strategia rozwoju województwa, pzpw dla rozwiązania problemów wskazanych w opisie	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego	<b>Ustalenie</b> Strategia rozwoju województwa, pzpw	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa, inne strategie zintegrowane
	Strefa przybrzeżna	<b>KPZK</b> Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, transportu, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, gospodarki morskiej, rybołówstwa, środowiska, gospodarki wodnej, gospodarki; samorządów terytorialnych	Strategie rozwoju województwa  pzpw (od strony lądu)  Plan zagospodarowania morza terytorialnego (od strony morza)	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego	<b>Ustalenie</b> Studium zagospodarowania przestrzennego dla strefy przybrzeżnej	Wytoczne MRR dla rozwoju obszaru  Polityka morska Strategie sektorowe Strategie rozwoju województw ZZOP Ustawa o obszarach morskich RP i administracji morskiej Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1.502
	Polska wyłączna strefa ekonomiczna na morzu	Ustawa o obszarach morskich RP i administracji morskiej Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1.502			<b>Koordinacja z KPZK</b> Plan zagospodarowania wyłącznej strefy ekonomicznej na morzu	Polityka morska Strategie rozwoju województw VASAB Strategia Morza Bałtyckiego
	Górskie	<b>KPZK</b> Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, rozwoju wsi, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, środowiska, gospodarki wodnej; samorządów terytorialnych	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w porozumieniu z jst	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego	<b>Ustalenie</b> Opracowanie planu i strategii rozwoju obszarów górskich	Wytoczne MRR dla rozwoju obszaru Strategie sektorowe Strategie rozwoju województw

Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujący kryteria	Podmiot lub miejsce delimitacji obszaru (wyznaczenie granic)	Działania warunkujące wskazanie	Wskazanie wynikające z KPZK	Dokumenty powiązane
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	Żuławy	KPZK	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w porozumieniu z jst		<b>Ustalenie</b> Opracowanie planu zagospodarowania i strategii rozwoju Żuław	Wytyczne MRR dla rozwoju obszaru Strategie sektorowe Polityka wodna państwa do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2016 Strategie rozwoju województw oraz programy Program Kompleksowe Zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2015, tzw. Program Żuławski
	Ochrony gleb dla celów produkcji rolnej	KPZK Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych	pzpw Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju wsi, rolnictwa, rybołówstwa, środowiska, gospodarki wodnej; GDOŚ, IUNG	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego	<b>Zalecenie</b> dla wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego	Strategia rozwoju województwa Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa
	Tereny zamknięte	KPZK Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne	Minister właściwy ds. obrony narodowej	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. obrony narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz gospodarki wodnej i środowiska	<b>Koordinacja z KPZK</b>	Krajowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego

Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujący kryteria	Podmiot lub miejsce delimitacji obszaru (wyznaczenie granic)	Działania warunkujące wskazanie	Wskazanie wynikające z KPZK	Dokumenty powiązane
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
OBSZARY KSZTAŁTOWANIA POTENCJAŁU ROZWOJOWEGO	Narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy	<b>KPZK</b> Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne	KZGW w porozumieniu z RZGW, Urzędy Morskie	Opracowanie przez Prezesa KZGW dokumentów wskazanych w Ustawie Prawo Wodne: 1. map zagrożenia powodziowego, 2. map ryzyka powodziowego, 3. planów gospodarowania wodami w dorzeczach	<b>Koordinacja z KPZK</b> Plany i programy dla dorzecza Odry, Wisły oraz w razie potrzeby dla innych rzek Plany zarządzania ryzykiem powodziowym	Polityka wodna państwa do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2016  Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa  Programy inwestycyjne RZGW i LP  Wstępna ocena ryzyka powodziowego (WOPR)  Mapy zagrożenia powodziowego (MRP)  Plany zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP)
	Cenne przyrodniczo	<b>KPZK</b> minister właściwy ds. środowiska (GKP) <b>GDOŚ/RDOŚ</b> współpraca jst Ustawa o ochronie przyrody Strategia Ochrony i Umiarkowanego Użytkowania Różnorodności Biologicznej Polski	pzp, GKP, GDOŚ/RDOŚ we współpracy z odpowiednimi jst obszary Natura 2000 zatwierdza Komisja Europejska		<b>Ustalenie</b> w zakresie wyznaczania i kształtowania korytarzy i sieci ochrony przyrody Plany ochrony i plany działań ochronnych  <b>Koordinacja z KPZK</b> w zakresie wspólnego systemu ochrony krajobrazów kulturowych i obszarów cennych przyrodniczo	<b>Strategia rozwoju województwa</b> Strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej Polski
	Ochrony krajobrazów kulturowych	<b>KPZK</b> Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 1968 r. Nr 03, poz. 162) minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego (NID)	pzp	Powołanie Zespołu w składzie: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, GKP, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Narodowy Instytut Dziedzictwa, NGO	<b>Ustalenie</b> w zakresie wyznaczania i kształtowania sieci ochrony krajobrazu kulturowego zasady waloryzacji krajobrazów kulturowych	Strategia rozwoju województwa  Program ochrony obiektów i obszarów dziedzictwa kulturowego (Miejsca Światowego Dziedzictwa, pomniki historii, inne)  Program ochrony krajobrazów

Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujący kryteria	Podmiot lub miejsce delimitacji obszaru (wyznaczenie granic)	Działania warunkujące wskazanie	Wskazanie wynikające z KPZK	Dokumenty powiązane
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
					<b>Koordinacja z KPZK</b> w zakresie wspólnego systemu ochrony krajobrazów kulturowych i obszarów cennych przyrodniczo	kulturowych (razem z GKP) oraz Konwencja w sprawie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego (Dz. U. z 1976 r. Nr 76, poz. 32)
	<b>Ochrony i kształtowania zasobów wodnych</b>	<b>KPZK</b> Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne  minister właściwy ds. środowiska, minister właściwy ds. gospodarki wodnej, minister właściwy ds. rolnictwa i rozwoju wsi, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej	pzp	Koordinacja programów	<b>Ustalenie</b> w zakresie wskazania obszarów ochrony wód  Plan zapobiegania deficytom wody dla całego kraju i dla regionów.  Plan zapobiegania skutkom suszy dla całego kraju i dla regionów	Polityka wodna państwa do roku 2030  Plany gospodarowania wodami w dorzeczach  Programy małej retencji KPOŚK i programy towarzyszące
	<b>Strategicznych złóż kopalin</b>	<b>KPZK</b> Zespół  Wytyczne ochrony strategicznych złóż kopalin minister właściwy ds. gospodarki we współpracy z ministrami właściwymi ds. środowiska, gospodarki wodnej, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, transportu	pzp	Wykaz złóż kopalin  Powołanie Zespołu przez ministrów właściwych ds. gospodarki, środowiska, gospodarki wodnej, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej	<b>Ustalenie</b>	Strategia rozwoju województwa  Polityka energetyczna
	<b>OBSZARY FUNKCJONALNE WYMAGAJĄCE ROZWOJU NOWYCH FUNKCJI PRZY UŻYCIU INSTRUMENTÓW WŁAŚCIWYCH POLITYCE REGIONALNEJ</b>	<b>O najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych</b>	<b>KPZK</b> <b>KSRR</b>	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z jst i Zespołem właściwym terytorialnie (np. w zakresie Polski Zachodniej)	<b>Koordinacja z KPZK</b> Strategia rozwoju województw, makroregionalne strategię rozwoju, inne strategię zintegrowane koordynowane w ramach kontraktu terytorialnego	Strategie rozwoju województw, strategię zintegrowane

Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujący kryteria	Podmiot lub miejsce delimitacji obszaru (wyznaczenie granic)	Działania warunkujące wskazanie	Wskazanie wynikające z KPZK	Dokumenty powiązane
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	Miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze	KPZK KSRR Zespół	pzpw	Powołanie Zespołu w składzie: Jednostki Samorządu Terytorialnego, Urzędy miast, Urząd Marszałkowski, Wojewódzkie Jednostki Planowania Przestrzennego, partnerzy prywatni, NGO	Ustalenie działań w ramach: strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych obszarów miejskich, innych strategii zintegrowanych koordynowanych w ramach kontraktu terytorialnego	Strategia rozwoju województwa  Polityka miejska
	Obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe	KPZK KSRR Zespół	pzpw	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do określenia standardu dostępu do usług przez poszczególnych ministrów działowych	Ustalenie działań w ramach: strategii rozwoju województwa, innych strategii zintegrowanych koordynowanych w ramach kontraktu terytorialnego	Strategie zintegrowane
	Przygraniczne	KPZK KSRR	KSRR W pzpw obszary o znaczeniu regionalnym		Ustalenie  Opracowanie strategii i planów rozwoju dla obszarów położonych po obu stronach granicy  (Wystąpienie do strony zagranicznej o opracowanie wspólnych strategii rozwoju obszarów przygranicznych z elementami planowania przestrzennego)	Strategia zagospodarowania terenów po obu stronach granicy  Strategia zagospodarowania obszarów wzdłuż granicy
	Obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich	KPZK KSRR	W pzpw obszary o znaczeniu regionalnym		Zalecenie działania w ramach: strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych obszarów miejskich, innych strategii zintegrowanych koordynowanych w ramach kontraktu terytorialnego	Strategia rozwoju transportu

**\*Ustalenie (do pzpw)** – wiążący dla planu zagospodarowania przestrzennego województwa zapis KPZK, dotyczący zakresu określonego w art. 47 ust. 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku. Oznacza obowiązek wprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa wskazanego obszaru i programowania związanych z nim działań lub wprowadzenia do pzpw zapisów zawartych w Planie działań. Jest warunkiem uzgodnienia planu województwa z Koncepcją przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz zgodności dokumentów planistycznych niższych stopni z pzpw. W drodze uchwały Rady Ministrów zostaną przyjęte wytyczne dla sporządzenia pzpw i stwierdzenia ich zgodności z KPZK 2030.

**\*\*Zalecenie (do pzpw)** ogólne wskazanie wynikające z celów polityki przestrzennej państwa (KPZK) dla określania polityki przestrzennej województw (pzpw), pokazujące zasady oraz kierunki przy formułowaniu zapisów pzpw.

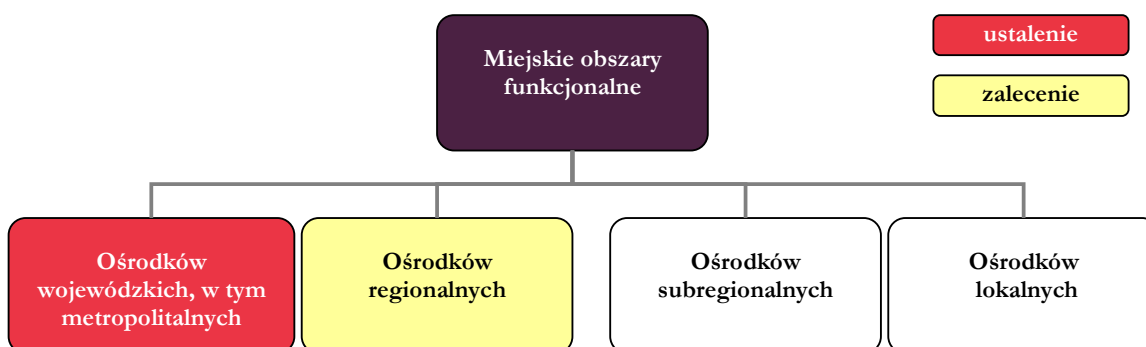
**Użyte skróty:**

<sup>1</sup>pzpw – plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

## 6.1. Miejskie obszary funkcjonalne

Miejski obszar funkcjonalny jest układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmuje zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. Administracyjnie obszary te mogą obejmować gminy miejskie, wiejskie, i miejsko-wiejskie<sup>152</sup>. Miejskie obszary funkcjonalne można podzielić na cztery podtypy: ośrodków wojewódzkich (w tym metropolitalnych), regionalnych, subregionalnych i lokalnych. Ta typologia odnosi się do funkcji ośrodków miejskich w systemie osadniczym kraju i została oparta głównie o ich wielkość. KPZK 2030 zgodnie z wymogami Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 2) ustala (wyznacza) listę obszarów funkcjonalnych ośrodków metropolitalnych – obszarów metropolitalnych (czyli odgrywających największą rolę w procesach rozwojowych kraju), w których powinny być stosowane specjalne rozwiązania planistyczne (obowiązek delimitacji, a następnie przygotowania strategii i planów zagospodarowania dla całego obszaru funkcjonalnego) ze względu na stopień złożoności zagadnień społeczno-gospodarczych i przestrzennych oraz ze względu na konieczność zwiększenia koordynacji i efektywności działań publicznych na tych obszarach. Biorąc jednak pod uwagę obowiązujący w Polsce system administracyjny oraz ustalenia KSRR 2020 w zakresie polityki rozwoju regionalnego, obowiązkową delimitacją obszarów funkcjonalnych oraz przygotowaniem strategii i planów zagospodarowania dla całego obszaru funkcjonalnego ośrodka miejskiego obejmuje się wszystkie miasta wojewódzkie. W ten sposób zostanie wsparte wzmocnienie integralności przestrzennej i koncentracji funkcji metropolitalnych we wszystkich ośrodkach wojewódzkich, co będzie służyło rozwojowi wszystkich regionów Polski.

Rysunek 39. Klasyfikacja miejskich obszarów funkcjonalnych



Delimitacja obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich zostanie przeprowadzona na poziomie wojewódzkim (w planie zagospodarowania przestrzennego województwa) przy zastosowaniu jednolitych kryteriów wypracowanych wspólnie przez stronę rządową i samorządową przy udziale partnerów społecznych i gospodarczych.

<sup>152</sup> Badania wykonane w Instytucie Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego PAN pod kier. dr. hab. Przemysława Śleszyńskiego wskazują, że łącznie w ośrodkach miejskich i obszarach funkcjonalnych miast mieszka ok. 70% mieszkańców Polski. Odsetek ten można uznać za przybliżoną wartość wskaźnika urbanizacji większą o około 9-10 pp od wartości podawanej przez GUS, opartej na liczbie ludności zamieszkałej w jednostkach administracyjnych mających status miast.



Delimitacja obszarów funkcjonalnych ośrodków miejskich: regionalnych, subregionalnych i lokalnych, nie jest obowiązkowa, niemniej może zostać dokonana na poziomie regionalnym w ramach prac nad pzpw przy wykorzystaniu metodologii wypracowanej w procesie wspomnianym powyżej.

#### **6.1.1. Obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych**

Obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich tworzone są wokół wszystkich miast wojewódzkich. Część ośrodków wojewódzkich ze względu na rolę w systemie osadniczym kraju oraz znaczenie społeczno-gospodarcze w procesach rozwojowych całego kraju uzyskuje status ośrodków metropolitalnych. KPZK 2030 stosuje termin obszaru metropolitalnego składającego się z ośrodka rdzeniowego i strefy zewnętrznej wobec jednostek różnego typu: gmin miejskich i wiejskich wchodzących w skład obszaru, jednostek przestrzennych monocentrycznych (np. Poznania) i policentrycznych (np. Trójmiasta, Aglomeracji Górnośląskiej, bipolu Bydgoszczy z Toruniem). Konieczność wyznaczenia w KPZK 2030 ośrodków metropolitalnych wynika z zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na podstawie doświadczeń innych krajów oraz po przeanalizowaniu prac ESPON uznano, że za metropole można uznać te ośrodki (wraz z ich obszarami funkcjonalnymi), które stanowią centra zarządzania gospodarczego na poziomie co najmniej krajowym, mają duży potencjał gospodarczy (ponadkrajową atrakcyjność inwestycyjną), oferują szereg usług wyższego rzędu i pełnią funkcje symboliczne, charakteryzują się wysoką zewnętrzną atrakcyjnością turystyczną, dużymi możliwościami edukacyjnymi i tworzenia innowacji (rozbudowane szkolnictwo wyższe, obecność jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych), mają zdolność do utrzymywania relacji handlowych, naukowych, edukacyjnych, kulturowych z międzynarodowymi metropoliami oraz charakteryzują się wysoką wewnętrzną i zewnętrzną dostępnością transportową. Warto zwrócić uwagę, że według badań porównawczych (np. ESPON) polskie miasta, oprócz Warszawy i w niektórych poszczególnych aspektach inne miasta (Kraków, Aglomeracja Górnośląska, Trójmiasto, Poznań, Wrocław) mają słabo rozwinięte funkcje metropolitalne w porównaniu do miast podobnej wielkości w Europie Zachodniej. W związku z powyższym w ramach KPZK 2030 wyznaczono ośrodki metropolitalne na podstawie kryteriów odnoszących się głównie do funkcji w systemie osadniczym kraju. Gdyby postąpiono inaczej, liczba obszarów metropolitalnych w Polsce spadłaby do jednego. Do wyznaczenia ośrodków metropolitalnych (i położonych wokół nich obszarów funkcjonalnych) przyjęto następujące kryteria (dane za 2009 rok): liczba ludności w ośrodku metropolitalnym powyżej 300 tys. mieszkańców; zatrudnienie w sektorze usług rynkowych (pośrednictwo finansowe oraz obsługa nieruchomości i firm) powyżej 40 tys., liczba studentów kształcących się w danym mieście w roku akademickim 2007/2008 powyżej 60 tys., współpraca instytucji naukowo-badawczych w 5. i 6. Programie ramowym UE, lokalizacja portu lotniczego obsługującego ruch pasażerski, lokalizacja hoteli cztero- i pięciogwiazdkowych, międzynarodowe wystawy w obiektach działalności wystawienniczej w latach 2006-2008.

Powyższe kryteria spełniają: Warszawa, Aglomeracja Górnośląska (główny ośrodek Katowice), Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, bipol Bydgoszczy z Toruniem oraz Szczecin. Lublin ma wskazane cechy metropolitalności bez lokalizacji lotniska obsługującego ruch pasażerski. Ze względu jednak na swoje znaczenie rozwojowe, np. w zakresie potencjału akademickiego (duży ośrodek naukowy) i koncentracji działalności gospodarczej, oraz jako miejsce kontaktów z krajami położonymi na wschód od Polski został zaliczony do ośrodków metropolitalnych.

Pozostałe miasta wojewódzkie niespełniające powyższych kryteriów są ośrodkami o znaczeniu krajowym – niemniej we wszystkich istnieje potrzeba wzmacniania funkcji metropolitalnych dla zapewniania bardziej równomiernego rozwoju kraju opartego o policentryczną sieć

głównych miast w Polsce (czyli metropolii, miast o znaczeniu krajowym i regionalnym). Z tego względu obowiązek delimitacji obszarów funkcjonalnych oraz przygotowania planu zagospodarowania oraz strategii rozwoju dla całego obszaru funkcjonalnego dotyczy wszystkich miast wojewódzkich – niezależnie od ich roli w krajowej sieci osadniczej. Podstawą planu przestrzennego zagospodarowania i strategii rozwoju obszaru metropolitalnego jest zasada pierwszeństwa regeneracji (odnowy) zabudowy nad zajmowaniem nowych terenów pod zabudowę. Oznacza to intensyfikację procesów urbanizacyjnych na obszarach już zagospodarowanych, tak aby minimalizować ekspansję na nowe tereny. Elementem planu i strategii będzie również deglomercja usług na całym obszarze metropolitalnym. Powoduje to dążenie do racjonalnego nasycenia całego obszaru różnorodnymi funkcjami metropolitalnymi oraz usługami wyższego rzędu.

Wymienione dokumenty będą zawierały systemowe rozwiązania dotyczące następujących kluczowych zagadnień: zintegrowanego systemu transportu publicznego, energooszczędnych struktur przestrzennych (zwarte miasto, efektywne systemy sieci infrastruktury technicznej i gospodarki komunalnej), rewitalizacji zdegradowanej tkanki miejskiej na całym obszarze metropolitalnym, spójnego systemu inwestycyjnego, szczególnie w zakresie infrastruktury drogowej i komunalnej, zintegrowanego i spójnego zarządzania zasobami przyrodniczymi, wodnymi (w tym wodami opadowymi), uspołnieniu z planami zagospodarowania przestrzennego na styku jednostek administracyjnych, współpracy z innymi obszarami metropolitalnymi oraz prowadzenia systemu monitoringu danych przestrzennych połączonego z systemem monitoringu rozwoju regionalnego, tworzenia baz danych przestrzennych i środowiskowych (ekofizjografia), zarządzania zasobami kulturowymi połączonego z inwentaryzacją zasobów dziedzictwa kulturowego.

#### **6.1.2. Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych**

Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych tworzone są wokół ośrodków niepełniących funkcji ośrodków wojewódzkich, ale mających duży potencjał i duże znaczenie dla rozwoju kraju z punktu widzenia celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju – zasadniczo liczących między 100 a 300 tys. mieszkańców (Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk). Są to miasta pełniące ważne role administracyjne, gospodarcze i społeczne, koncentrujące niektóre funkcje metropolitalne, ale o skali oddziaływania znacznie mniejszej (przeważnie regionalnej) niż ośrodki metropolitalne czy pozostałe wojewódzkie. Odgrywają one podstawową rolę w życiu gospodarczym, społecznym i administracyjnym poszczególnych regionów, a niektóre z ich, dzięki specjalizacji, oddziałują bezpośrednio na rozwój kraju.

Zasady wyznaczania obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych są takie same, jak zasady wyznaczania obszarów metropolitalnych. Natomiast ich wyznaczenie nie pociąga za sobą konieczności tworzenia odrębnych planów zagospodarowania ani strategii rozwoju.

Wyznaczenie obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych służy zwiększeniu potencjału demograficznego, wzmocnieniu funkcji metropolitalnych i wykorzystaniu wewnętrznego potencjału oraz rozbudowie właściwych powiązań funkcjonalnych. Ośrodki te mogą być włączone w sieć węzłów metropolii sieciowej i dzięki dobrej lokalizacji (równomierne rozłożenie w przestrzeni kraju) zapewniać spójny i policentryczny rozwój, zwiększać przestrzenną i funkcjonalną równowagę systemu osadniczego, przeciwdziałać powstawaniu obszarów pustki osadniczej. Wokół miast regionalnych liczących od 100 do 300 tysięcy mieszkańców następuje suburbanizacja i przenoszenie funkcji gospodarczych do stref zewnętrznych. Dla zapewnienia wykorzystania potencjału gospodarczego całego obszaru funkcjonalnego (ośrodek wraz z otaczającymi go zurbanizowanymi gminami miejskimi i wiejskimi) oraz dla ułatwienia współdziałania władz publicznych w zakresie dostarczania

usług publicznych mających podstawowe znaczenie rozwojowe dla wskazanych miast regionalnych może się pojawiać potrzeba opracowania strategii i wspólnej wizji zagospodarowania przestrzennego tych obszarów. Pociągać to będzie za sobą konieczność wyznaczenia (w planach zagospodarowania przestrzennego województw) granic miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych przy zastosowaniu kryteriów wykorzystanych do delimitacji obszarów metropolitalnych.

### **6.1.3. Obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych**

Wyznaczane są przez samorząd wojewódzki wokół miast liczących zasadniczo pomiędzy 50 a 100 tys. mieszkańców. Ze względu na znaczenie gospodarcze do tej kategorii miast mogą być dołączane także mniejsze miasta, takie jak np. Kołobrzeg, Kutno (istotny węzeł transportowy) i Puławy (ośrodek przemysłowy i naukowy). Część miast znajdujących się w tej kategorii pełniła w przeszłości funkcje wojewódzkie. Potencjalne ośrodki subregionalne wyznaczone w pzpw przez samorządy województw zostały zaznaczone na Rysunku 39.

W skład tej grupy wchodzi miasta pełniące ważną rolę jako ośrodki koncentrujące funkcje gospodarcze i społeczne oraz będące miejscem dostarczania, w uzupełnieniu oferty miast wojewódzkich i regionalnych, usług publicznych istotnych z perspektywy ich mieszkańców, a również mieszkańców otaczających je obszarów wiejskich. Część ośrodków miejskich ze względu na wykształconą specjalizację związaną z produkcją przemysłową lub rozwinięte inne funkcje, np. turystyczne, jest narażona na wahania koniunkturalne, stąd konieczność identyfikowania ich problemów przez właściwe samorządy wojewódzkie.

Wyznaczenie obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych będzie służyć tworzeniu związków funkcjonalnych z obszarami funkcjonalnymi metropolitalnymi i wokół ośrodków regionalnych. Dzięki temu obszary ośrodków subregionalnych będą zwiększać elastyczność swoich rynków pracy w zależności od bieżącej koniunktury gospodarczej i zwiększać swoją atrakcyjność jako miejsca zamieszkania i dostarczania usług.

Obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych obejmują gminy wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie tych ośrodków. Dla rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych, przestrzennych i związanych ze zintegrowanym zarządzaniem takimi obszarami mogą być wyznaczane w pzpw i tworzone na zasadzie dowolności plany zagospodarowania takich obszarów.

### **6.1.4. Ośrodki lokalne**

Nie mają swojego zaplecza funkcjonalnego w postaci wyznaczonego obszaru funkcjonalnego, ale mają szansę na koncentrację funkcji gospodarczych oraz służą obszarom wiejskim swoim zapleczem usługowym. Do ośrodków lokalnych zalicza się miasta o zdolnościach rozwojowych zasadniczo mające poniżej 50 tys. mieszkańców. Szczególną rolę wśród nich pełnią niektóre miasta powiatowe. Ośrodki lokalne mają szczególne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich, głównie jako centra tworzenia funkcji pozarolniczych oraz jako inkubatory przedsięwzięć aktywizujących te tereny. Oferują one także usługi publiczne podstawowe i średniego rzędu. W ten sposób ośrodki lokalne pełnią rolę uzupełniającą w stosunku do ośrodków subregionalnych. Dobrze funkcjonująca sieć osadnicza kraju jest bazą dla rozprzestrzeniania się rozwoju z ośrodków najwyższego do ośrodków najniższego szczebla, cechujących się często niższymi wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczego.

Problemy rozwojowe ośrodków lokalnych są często przyczyną depopulacji tych obszarów oraz utraty ich funkcji gospodarczych. Duża część ośrodków lokalnych, w tym szczególnie te pełniące funkcje powiatowe, nie spełnia właściwie swojej roli w procesach rozwoju regionalnego i restrukturyzacji na obszarach wiejskich. Wynika to z historycznie uwarunkowanych słabości ekonomicznych tych miast (zlokalizowanych głównie w Polsce Wschodniej, na Pomorzu Środkowym i w Polsce Zachodniej), słabości instytucji państwa,

w tym administracji publicznej, słabości tych ośrodków jako miejsc dostarczania podstawowych usług dla mieszkańców otaczających je obszarów wiejskich.

## **6.2. Wiejskie obszary funkcjonalne**

W praktyce planistycznej i dla potrzeb prowadzenia działań w ramach różnych polityk publicznych obszary wiejskie są definiowane jako terytorium pozostające poza granicami miast. Takie podejście wynika między innymi z dostępności danych statystycznych publikowanych przez GUS. Nowa polityka regionalna, koncentrująca się na tworzeniu warunków do wykorzystania w procesie rozwoju unikatowych potencjałów terytorialnych, oraz polityka przestrzennego zagospodarowania, dla której punktem wyjścia są interakcje obszarów geograficznych zdefiniowanych przez ich funkcje, muszą zaproponować inne spojrzenie na obszary wiejskie. Pozwoli to na bardziej wnikliwą analizę potencjałów tych obszarów oraz lepsze ukierunkowanie interwencji publicznej zmierzającej do osiągania celów wyznaczonych w dokumentach strategicznych.

W ramach KPZK 2030 oprócz miejskich obszarów funkcjonalnych (mogących obejmować także jednostki terytorialne administracyjnie zaliczane do obszarów wiejskich) wyróżniono dwa typy wiejskich obszarów funkcjonalnych: położonych w sąsiedztwie dużego miasta oraz wymagających wsparcia procesów rozwoju społecznego i ekonomicznego (Rysunek 40.).

### **6.2.1. Funkcjonalne obszary wiejskie uczestniczące w procesach rozwojowych**

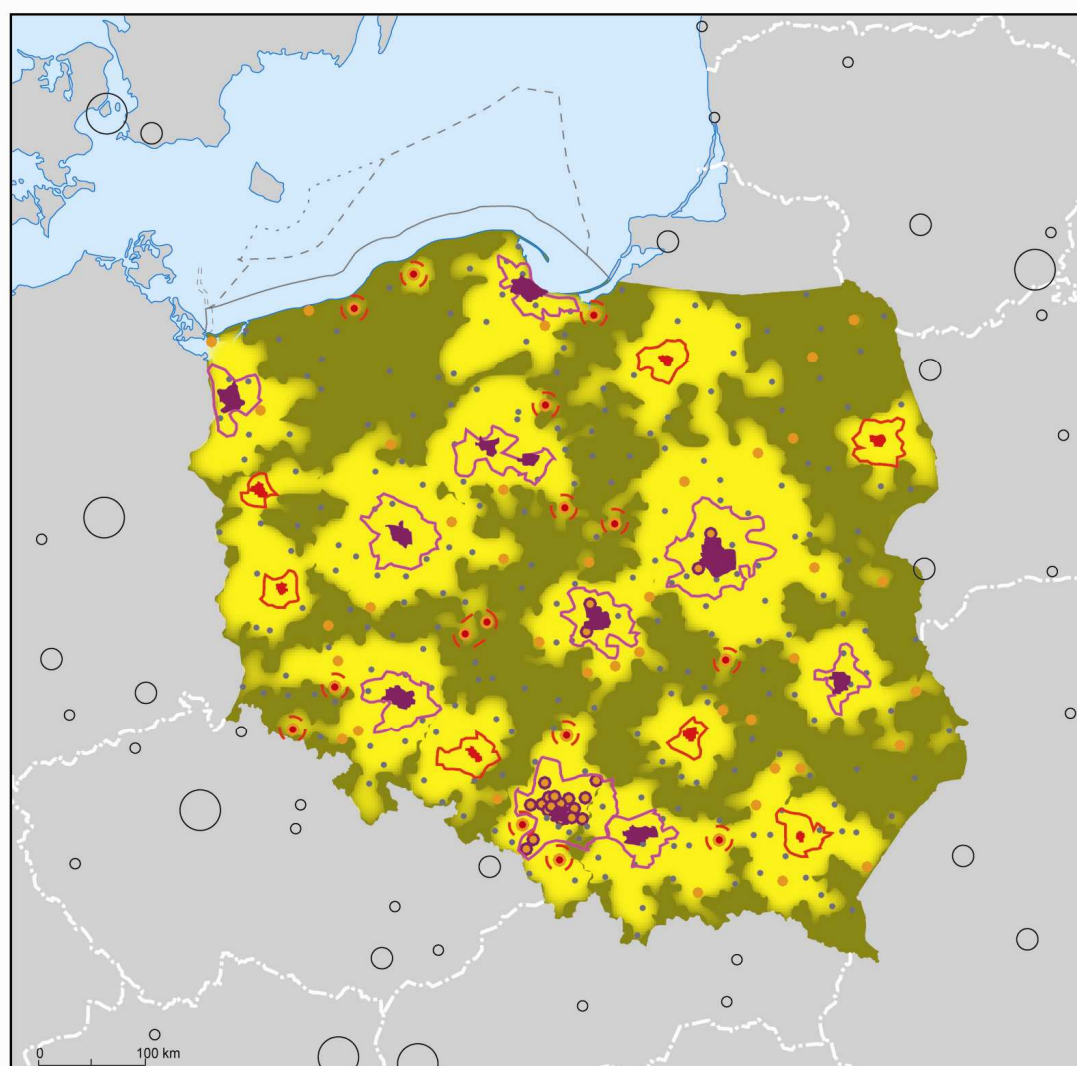
Obszary wiejskie uczestniczące w procesach rozwojowych kraju znajdują się w procesie postępującej integracji funkcjonalnej z najważniejszymi ośrodkami miejskimi. Charakteryzują się one:

- a. położeniem w strefie silnego oddziaływania głównych ośrodków miejskich lub ośrodka w sąsiedztwie głównych ośrodków miejskich (poza zurbanizowaną strefą podmiejską),
- b. specjalizacją wynikającą z bliskości miast lub/i miejscami pracy w innych niż rolnictwo sektorach gospodarki (przemysł, budownictwo, turystyka, rekreacja – drugie domy mieszkańców miast, leśnictwo, uzupełniającą administracja oraz inne służby publiczne),
- c. dostępem do zatrudnienia w ośrodkach miejskich (migracje wahadłowe),
- d. zazwyczaj dobrym i średnim dostępem do podstawowych usług publicznych,
- e. względnie dobrą dostępnością komunikacyjną do usług wyższego rzędu zlokalizowanych w ośrodkach miejskich,
- f. stosunkowo dobrym potencjałem rolniczym wykorzystywanym rynkowo i miejscami pracy w obsłudze rolnictwa (zmierzającego do zwiększenia towarowości i wydajności).

Procesy koncentracji własności i restrukturyzacji w rolnictwie podnoszą atrakcyjność inwestycyjną terenów wiejskich. Dodatkowo łatwy dostęp do miejsc pracy poza rolnictwem, relatywnie dobry poziom kapitału ludzkiego i dostęp do usług publicznych zlokalizowanych na tych obszarach lub w pobliskich miastach redukują poziom bezrobocia i zapewniają mieszkańcom tych terenów dochody na dobrym poziomie.

Jednym z celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju na tych obszarach jest utrzymanie i rozwijanie więzi społeczności lokalnych i zachowanie prawidłowych relacji między istniejącymi strukturami przestrzennymi, ponieważ najważniejszym zagrożeniem dla tych obszarów są dezintegracja i niepełne procesy urbanizacyjne. Obszary te powinny zostać wyznaczone w ramach strategii rozwoju województwa i pzpw jako obszary o dobrych warunkach do rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych.

Rysunek 40. Miejskie i wiejskie obszary funkcjonalne



#### Kategorie miast

##### Wojewódzkie

- metropolitalne
- ośrodki krajowe pełniące niektóre funkcje metropolitalne
- ośrodki regionalne
- subregionalne
- subregionalne w granicach obszarów funkcjonalnych miast
- lokalne

#### Obszary funkcjonalne ośrodków miejskich

##### Wojewódzkie - ustalenie

- metropolitalne
- krajowe

##### Regionalne -

- zalecenie

##### Wiejskie obszary funkcjonalne

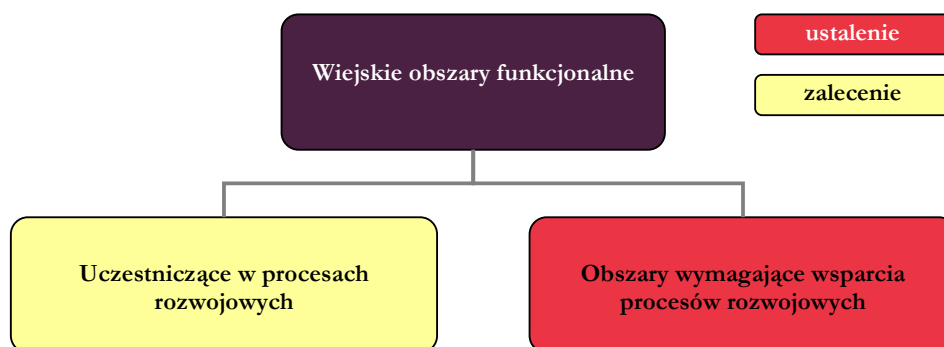
- uczestniczące w procesach rozwojowych
- wymagające wsparcia procesów rozwojowych

#### Uwaga:

Na mapie przedstawiono zasięgi oraz kategorie miast poniżej wojewódzkich w sposób przybliżony. Obszary uczestniczące w procesach rozwojowych wyznaczono na podstawie udziału osób dojeżdżających do pracy w oparciu o dane GUS.

Źródło: Opracowanie MRR.

Rysunek 41. Wiejskie obszary funkcjonalne



Uwaga: Administracyjne obszary wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodków miejskich podlegające procesom urbanizacji zaliczono do **miejskich** obszarów funkcjonalnych. Zostały one opisane w podrozdziale 6.1.

### 6.2.2. Obszary wiejskie wymagające wsparcia procesów rozwojowych

Obszary wiejskie wymagające wsparcia procesów rozwojowych to takie obszary, do których czas dojazdu przekracza 90 minut, a sieć małych i średniej wielkości miast jest słabo rozwinięta (Polska Wschodnia), bądź też istniejące ośrodki miejskie, które w wyniku procesów rozwojowych utraciły wiele z dawniej istotnych funkcji gospodarczych (np. Pomorze Środkowe, północne Mazury, wyspowo w centralnej Polsce). Obszary te w znikomym stopniu uczestniczą we współczesnych procesach rozwojowych kraju. Oferują niedochodowe miejsca pracy, głównie w rolnictwie i w sektorze publicznym (podstawowe usługi w zakresie administracji, edukacji, zdrowia itp.) oraz uzupełniająco w innych sferach gospodarki, dodatkowo narażone są na wahania sezonowe (turystyka) i zagrożone likwidacją w warunkach dekonunktury. Duża część mieszkańców jest nieaktywna zawodowo ze względu na zaburzoną strukturę demograficzną (emigracja zarobkowa), wynikającą również z braku alternatywnych źródeł dochodów (ukryte bezrobocie strukturalne na wsi).

Istotną barierą rozwoju części obszarów wiejskich pozostaje niska dostępność podstawowych usług publicznych, zdekapitalizowanie tkanki osadniczej i zagrożenie walorów przyrodniczych w procesie gwałtownego poszukiwania alternatywnych dróg rozwoju oraz słaba jakość infrastruktury.

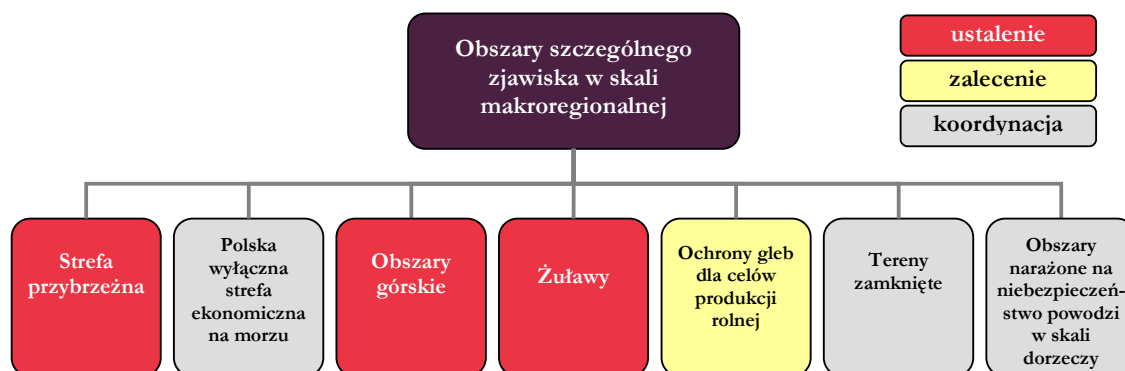
W systemie planowania przestrzennego i polityki regionalnej obszary te powinny być identyfikowane i wyznaczane na poziomie regionalnym. Służyć to będzie wprowadzeniu różnego typu działań z zakresu planowania przestrzennego, np. na rzecz efektywnego planowania inwestycji publicznych w warunkach zmniejszającego się zaludnienia i zagrożenia utratą funkcji, koordynacji działań prowadzonych na tych obszarach w ramach różnych polityk sektorowych, oraz działaniom restrukturyzacyjnym podejmowanym w ramach polityki rozwoju regionalnego, w tym polityki rozwoju obszarów wiejskich. Obszary te zostaną obowiązkowo ujęte w ramach wojewódzkich strategii rozwoju jako ustalenie wiążące. W pzpw zostaną uwzględnione dla rozwiązywania wskazanych problemów.

### 6.3. Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej

Wyróżnione zostały na podstawie dominującego w ich obrębie problemu o charakterze przestrzennym, którego zasięg oddziaływania wykracza poza sferę lokalną i regionalną, a rozwiązanie wymaga koordynacji działań na poziomie makroregionalnym. Obszary te wymagają specjalnego podejścia w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

W KPZK 2030 wyróżniono siedem tego typu obszarów funkcjonalnych, ale w zależności od działań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki społeczno-gospodarczej ich liczba może się zmieniać. Zaliczono do nich: strefę przybrzeżną, wyłączną strefę ekonomiczną na morzu, Żuławy, obszary górskie, obszary o dominującej funkcji rolniczej, obszary terenów zamkniętych oraz obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy.

Rysunek 42. Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska wyznaczane w skali makroregionalnej



Niektóre z tych obszarów już obecnie na podstawie obowiązującej legislacji powinny zostać wyznaczone na poziomie krajowym i wojewódzkim ze względu na wrażliwość obszaru oraz zaburzenie istotnych funkcji (Rysunek 42.).

### 6.3.1. Strefa przybrzeżna

Współodpowiedzialność za zagospodarowanie przestrzenne obszarów przybrzeżnych, zgodnie z zasadą współwładztwa (*governance*) oraz subsydiarności, spoczywa na organach administracji państwowej (administracja centralna, w tym Urzędy Morskie) oraz samorządu terytorialnego wszystkich poziomów, na podstawie przyznanych im kompetencji. Podniesienie efektywności procesów zagospodarowania i zarządzania wymaga pilnego wdrożenia zasad Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi<sup>153</sup>.

Aby stworzyć podstawy do integracji przestrzeni obszarów morskich i wykorzystać ją w sposób optymalny, zostanie opracowane studium zagospodarowania przestrzennego dla obszarów przybrzeżnych (Rysunek 43.). Za opracowanie studium na zasadzie ustalenia obligatoryjnego KPZK 2030 (Tabela 5.) będzie odpowiedzialny zespół powołany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego wraz z innymi ministrami właściwymi we współpracy z władzami samorządowymi regionów nadmorskich. Studium będzie zawierać ustalenia wiążące administrację morską, samorządy województw, a przez plan zagospodarowania przestrzennego województwa (którego rola wzrośnie) także gminy nadmorskie. Studium będzie obejmować zagadnienia rozwoju społecznego, gospodarczego oraz ochrony środowiska w przestrzeni i jej zagospodarowania, stymulując utrwalanie rozwoju zrównoważonego na obszarach strefy poprzez:

- wzmocnienie podstaw rozwojowych polskiego wybrzeża w zakresie krajowych sieci transportowych, komunikacyjnych i energetycznych,
- wykorzystanie gospodarcze obszarów morskich w zgodzie z uwarunkowaniami środowiska i przyrody,
- systemowe działania służące ochronie brzegu morskiego przed erozyjnym działaniem Bałtyku i zagrożeniem powodzią sztormowymi i jego zagospodarowaniu,

<sup>153</sup> Rekomendacja 2002/413/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2002 r. w sprawie realizacji Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi (*Integrated Coastal Zone Management*) w Europie (OJ L148, 6.6.2002, p. 24).



- wynikające z międzynarodowych zobowiązań Polski w zakresie ochrony środowiska, w szczególności ochrony wód bałtyckich, systemowe działania służące poprawie czystości wód przy morskich i rzek wpadających do Bałtyku.

Studium będzie wykorzystywane przez organy administracji rządowej i samorządowej przy tworzeniu przez nie odpowiednich strategii, planów i programów. Na poziomie krajowym minister właściwy do spraw gospodarki morskiej będzie zobowiązany do opracowania planu zagospodarowania obszarów morskich RP (akwenów) z jednoczesnym określeniem procedur gwarantujących korelację planów zagospodarowania przestrzennego obszaru morskiego i części lądowej „strefy przybrzeżnej”. Opracowanie planów zagospodarowania obszarów morskich i planów zagospodarowania obszarów lądowych na styku z obszarami morskimi będzie podlegało procedurom wzajemnej konsultacji między organami odpowiedzialnymi za ich sporządzenie, prowadzonej zgodnie z zasadami Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi (ZZOP). Dla potrzeb opracowania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich konieczne jest zdefiniowanie oczekiwań w stosunku do strefy przybrzeżnej wynikających z potrzeb obszarów lądowych. W tym celu powinny zostać wykorzystane zasady ZZOP.

### **6.3.2. Polska wyłączna strefa ekonomiczna**

Granice obszaru wyznaczają uregulowania międzynarodowe. Obszar ten tworzy zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych akwenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju. Akweny te łączą w spójny ekosystem (brak barier fizycznych dla przenikania przez granice strefy bodźców antropogenicznych czy efektów procesów naturalnych). Specyfika strefy jako przedmiotu planowania wynika z uregulowań prawnych (dominujące prawo międzynarodowe zwyczajowe, a nie prawo krajowe, wymusza wielostronną współpracę międzynarodową), stosunków właścicielskich (brak własności prywatnej, a zarazem ograniczone prawo do dysponowania przestrzenią przez podmioty nią władające), relatywnie wąskiego grona interesariuszy, a także sporej wrażliwości na zaburzenia istniejącej równowagi, które mogą prowadzić do pojawienia się nieodwracalnych procesów kumulacyjnych o charakterze katastroficznym (znaczenie wielkości progowych, a co za tym idzie, wysoki margines niepewności, ograniczona przydatność rutynowych technik planistycznych). Jest to więc – zgodnie z nomenklaturą KPZK 2030 – obszar funkcjonalny wymagający specyficznego (odmiennego niż na lądzie) systemu planowania i zarządzania przestrzennego. Za jego wyróżnieniem przemawia także fakt szybko postępujących zmian w sposobach jego wykorzystania – w ostatnich latach przestrzeń w wyłącznej strefie ekonomicznej przestała być dobrem relatywnie obfitym i stała się dobrem rzadkim wymagającym dokonywania wyborów (pojawił się koszt alternatywny) co do sposobów jej użytkowania. Skala i intensywność tego procesu przemawiają za wydzieleniem strefy ekonomicznej jako obszaru funkcjonalnego wymagającego interwencji polityki przestrzennej szczebla krajowego.

Plan obszaru funkcjonalnego jest częścią planu zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, sporządzaną dla koordynacji zdefiniowanych potrzeb interesariuszy w zakresie lokalizacji inwestycji i ich stref ochronnych, stref występowania obiektów niebezpiecznych, ochrony dziedzictwa kultury, flory i fauny z wykorzystaniem żegludowym. Jest skorelowany ze studium zagospodarowania przestrzennego dla obszarów przybrzeżnych. Zawiera ustalenia wiążące samorządy województw, a za sprawą planu wojewódzkiego także wybrane gminy powiązane z obszarem objętym planem, głównie w zakresie infrastruktury technicznej.

### **6.3.3. Obszary górskie**

Obszary górskie (znajdujące się w Polsce na terenie pięciu województw) charakteryzują się niekorzystnymi warunkami fizyczno-geograficznymi, klimatycznymi i glebowymi, powodującymi utrudnienia dla rolnictwa oraz rozwoju transportu z powodu wyższych niż na

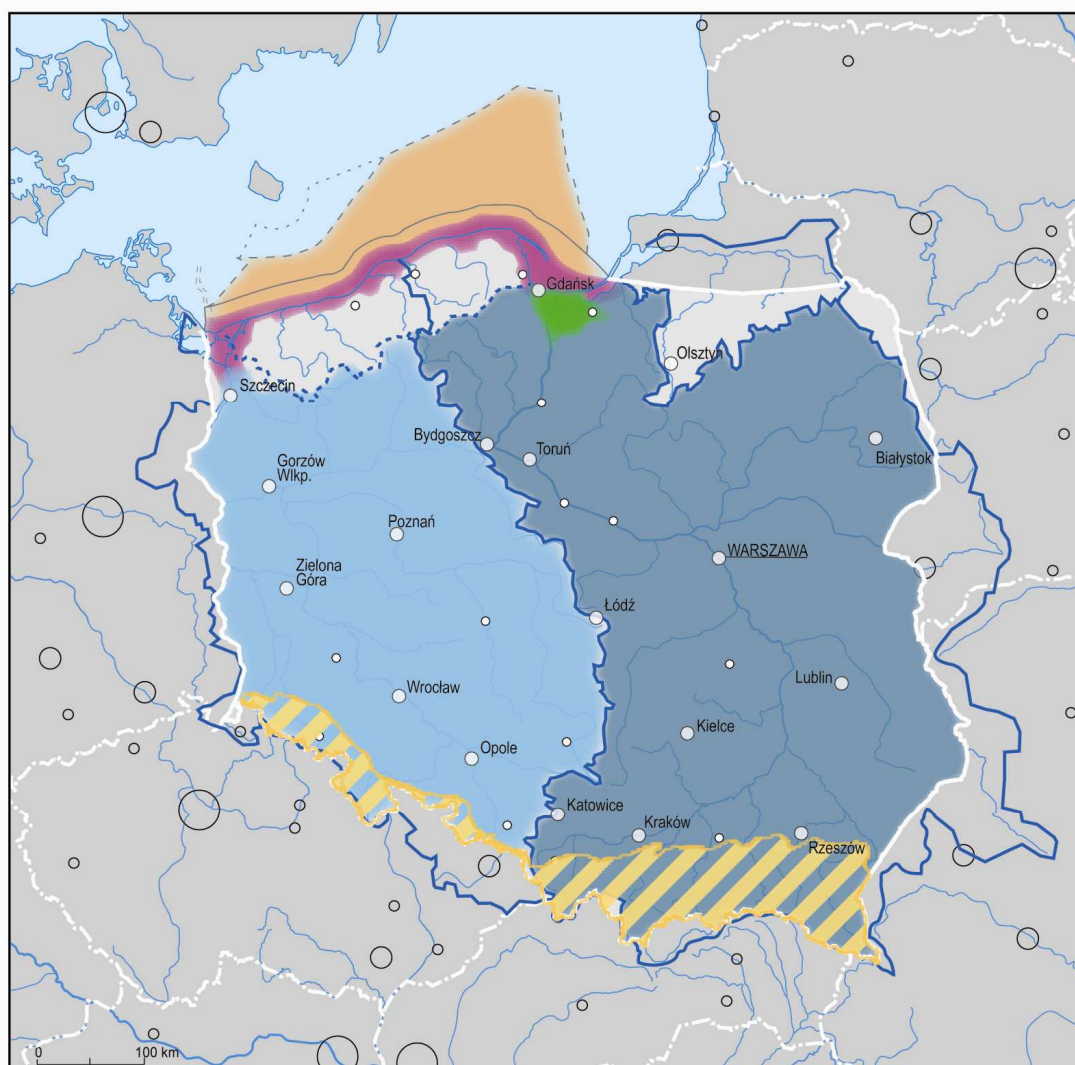
obszarach nizinnych kosztów budowy infrastruktury. Jednocześnie zmienność i różnorodność ukształtowania terenu i krajobrazów kulturowo-przyrodniczych powoduje ich całoroczną atrakcyjność, oferując znakomite możliwości rozwoju turystyki. Rozbudowa systemów transportowych powiązana ze wzrostem zamożności społeczeństwa oraz zwiększeniem zainteresowania walorami rekreacyjnymi, wypoczynkowymi i turystycznymi obszarów górskich prowadzi do wzmożonej i nasilającej się antropopresji na te obszary. Odpowiedzią musi być nowe, zintegrowane i ponadregionalne spojrzenie na zagadnienia związane z obszarami góorskimi, które powinny być postrzegane w sposób spójny, zapewniający optymalne wykorzystanie narzędzi planowania przestrzennego w powiązaniu z systemem polityki regionalnej i zapewnieniem właściwej (ukierunkowanej terytorialnie) koordynacji instrumentów sektorowych.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego wraz z innymi ministrami właściwymi, w tym ministrem właściwym ds. środowiska, określi wytyczne w zakresie zapewniania zrównoważonego rozwoju obszarów górskich. Natomiast obszar oddziaływania tych instrumentów powinien zostać wyznaczony na poziomie makroregionalnym, przy zastosowaniu jednolitych w skali kraju kryteriów, poprzez opracowanie strategii rozwoju (minister właściwy ds. rozwoju regionalnego) oraz skorelowanego z nią planu zagospodarowania przestrzennego obszarów górskich opracowywanego na poziomie makroregionalnym (współpraca jednostek samorządu terytorialnego). Obszary te powinny być uwzględniane (ustalenie obligatoryjne) w planach zagospodarowania przestrzennego województw i strategiach ich rozwoju.

#### **6.3.4. Żuławy**

Żuławy Wiślane są unikatowym w skali Europy regionem o wyjątkowych walorach dziedzictwa kulturowego, krajobrazowego i przyrodniczego, o bardzo urodzajnych glebach wykorzystywanych głównie rolniczo oraz o dużych zasobach wód powierzchniowych. Obszar Żuław jest częścią ważnego obszaru ekologicznego północnej Polski, którego rangę podnosi ekologiczny korytarz międzynarodowy doliny Wisły. Żuławy są szczególnie zagrożone powodzią, zwłaszcza sztormowymi, oraz silnymi wezbraniem Wisły powodującymi przerwanie obwałowań. Kolonizacja terenu związana ze sztucznym osuszaniem Żuław silnie uzależniła je od sprawnego funkcjonowania systemu melioracyjnego i sztucznego odwadniania, gwarantującego bezpieczeństwo powodziowe mieszkańcom. Równina delty Wisły rozciągająca się między Mierzeją Wiślaną a rozwidleniem Wisły na Leniwkę i Nogat, administracyjnie podzielona między województwa pomorskie (80%) i warmińsko-mazurskie (20%), jest w całości położona w obszarze hydrograficznym zarządzanym przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku. Obszary depresyjne stanowią około 28% ogólnej powierzchni delty, a największy z nich obszar znajduje się wokół jeziora Drużno, osiągając 1,8 m p.p.m. Przez Żuławy prowadzi ważny korytarz infrastrukturalny i transportowy, łączący Trójmiasto i jego porty z północno-wschodnią częścią kraju i z Warszawą.

Rysunek 43. Obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej



Obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, wymagające specjalnego podejścia w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

**strefa przybrzeżna**

wprowadzenie: zintegrowanego zarządzania i systemowych działań służących ochronie brzegu morskiego przed abrazją, poprawie czystości wód przymorskich i rzek wpadających do Bałtyku, związanych z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski oraz przygotowywanie wspólnie z sąsiadami bezkonfliktowego wzmocnienia podstaw rozwojowych

**polska wyłączna strefa ekonomiczna**

obszar wymagający odmiennego planowania i zarządzania przestrzennego, pozwalającego na jego optymalne wykorzystanie; koordynacja działań dwóch regionów i ministerstw w zakresie ochrony środowiska, obronności, żeglugi, turystyki, rybołówstwa i in.

**górskie**

działania przeciwerozryjne, na rzecz podwyższenia bezpieczeństwa powodziowego, rozwoju infrastruktury turystycznej, ochrony walorów uzdrowiskowych, sanitacji obszarów wiejskich, zachowania tożsamości kulturowo-krajobrazowej, utrzymania równowagi ekologicznej i poprawy warunków dla rolnictwa

**Żuławy**

wprowadzenie lub utrzymanie ochrony: walorów dziedzictwa kulturowego, unikatowej kompozycji krajobrazowo-przyrodniczej, cennych przyrodniczo terenów i korytarzy ekologicznych, zwłaszcza obszarów Natura 2000, zwartych kompleksów gleb klasy I-III wraz z utrzymaniem obecnej formy użytkowania i zachowanie ich wartości produkcyjnych, przeciwpowodziowej, w tym zakazów i ograniczeń trwałego zainwestowania oraz podnoszenie zdolności retencyjnej przyrodniczych struktur przestrzennych

**obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy**

określenie działań i obszarów priorytetowych dla zarządzania ryzykiem powodzi, integracja działań, zwiększenie pojemności retencyjnej i wezbraniowej dolin rzecznych, zwiększanie zdolności buforowych struktur przyrodniczych, osiąganie dobrego stanu ekologicznego wód

Uwaga: Na mapie przedstawiono zasięgi w sposób przybliżony, szczegółowa delimitacja następuje w pzpw i planie zagospodarowania morza terytorialnego

Źródło: Opracowanie MRR.

Podstawowym zadaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju na tym obszarze jest przeciwdziałanie konfliktom przestrzennym wynikającym z warunków naturalnych (depresja, bliskość morza, zagrożenie powodziami, występowanie bardzo dobrych gleb i terenów cennych przyrodniczo w skali kraju), i działalności gospodarczej (presja Trójmiasta, rolnictwo, turystyka, transport) oraz zapewnienie koordynacji działań rozwojowych podejmowanych przy wykorzystaniu instrumentów sektorowych i działań inwestycyjnych podejmowanych w ramach polityki regionalnej na terenie dwóch sąsiadujących województw. Brakowi koordynacji działań prowadzonych na obszarze Żuław przez bardzo wiele podmiotów będą przeciwdziałać specjalne wytyczne ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie zrównoważonego wykorzystywania obszaru Żuław oraz strategia rozwoju obszaru Żuław i plan ich przestrzennego zagospodarowania, przygotowane w porozumieniu przez obydwie samorządy województw. Te działania wzmocnią warunki dla zapewnienia ochrony i rozwoju obszaru. Podstawą intensyfikacji współpracy i koordynacji będzie objęcie całego obszaru ochroną ze względu na zachowanie walorów dziedzictwa kulturowego, unikatowej kompozycji krajobrazowo-przyrodniczej oraz przyjęcie elementarnych zasad, artykułowanych w opisach Celu 4. i 5.

### **6.3.5. Obszary ochrony gleb dla celów produkcji rolnej**

Wielość funkcji pełnionych przez obszary wiejskie oraz potrzeba ochrony gleb wysokiej bonitacji w horyzoncie czasowym przypisanym KPZK 2030 tworzy konieczność określenia przestrzeni niezbędnej dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. W planach zagospodarowania przestrzennego województw na zasadzie zalecenia oraz w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zostaną wyznaczone obszary roślinnej rolniczej przestrzeni produkcyjnej, chroniące przed zmianą użytkowania gleby o najwyższej przydatności dla produkcji roślinnej. Ochrona roślinnej rolniczej przestrzeni produkcyjnej może także wynikać z wymogu ochrony funkcji towarzyszących produkcji żywności, takich jak np. zachowania zależnych od ekstensywnego rolnictwa walorów przyrodniczych lub tradycyjnego krajobrazu rolniczego lub utrzymania zielonych pierścieni w funkcjonalnych obszarach miast wojewódzkich i regionalnych lub utrzymania trwałych użytków zielonych dla przeciwdziałania skutkom zmian klimatycznych.

### **6.3.6. Obszary terenów zamkniętych**

Ład przestrzenny wymaga zintegrowania przestrzeni ważnej z punktu widzenia obronności państwa z przestrzenią otaczającą. W planach zagospodarowania przestrzennego województw już obecnie wyznacza się tereny zamknięte oraz ich strefy ochronne, które wymagają ujęcia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Szczególne znaczenie mają zwłaszcza tereny zamknięte użytkowane przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju powinna zapewnić ochronę funkcji podstawowych terenów zamkniętych – obronności państwa – z jednoczesnym wykorzystaniem cech tych obszarów dla rozwoju regionu.

Dla zmniejszenia obciążeń środowiska przyrodniczego na obszarze terenów zamkniętych powinna następować integracja sieci infrastrukturalnych, zwłaszcza sieci wodno-kanalizacyjnej lub systemów sanitacji obszarowej w wypadku braku uzasadnienia ekonomicznego dla włączenia do aglomeracji ściekowych, programowanych w Krajowym Planie Oczyszczania Ścieków Komunalnych. W wyznaczonych strefach buforowych mogą zostać wprowadzone regionalne standardy architektoniczno-urbanistyczne oraz mogą być prowadzone działania dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

### **6.3.7. Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy**

W sensie prawnym obszar narażony na niebezpieczeństwo powodzi to obszar wynikający ze wstępnej oceny ryzyka powodziowego. Dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo

powodzi sporządza się mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego, które określają skalę ryzyka w powiązaniu z prawdopodobieństwem występowania zjawiska. Na podstawie wyżej wspomnianych map sporządza się plany zarządzania ryzykiem powodziowym, których ustalenia wraz z mapami muszą być uwzględnione w planach zagospodarowania przestrzennego wszystkich szczebli oraz w innych aktach planistycznych wskazanych przez ustawę Prawo wodne z 18 lipca 2001 roku (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.) Przebieg granic dorzeczy określa rozporządzenie Rady Ministrów z 27 czerwca 2006 roku (Dz. U. z 2006 r. Nr 126, poz. 878). W związku z powyższym określenie obszaru funkcjonalnego, jakim są obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy, wynika z konieczności integrowania m.in. strategii i planów zagospodarowania przestrzennego województw z kompleksowymi, interdyscyplinarnymi działaniami zmniejszającymi ryzyko powodziowe na obszarach dorzeczy.

Wstępna ocena ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym w dorzeczach wykonywane przez Prezesa KZGW podlegają przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby są aktualizowane. Wówczas można dokonać weryfikacji obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i m.in. dodatkowo wskazać obszary, na których zwiększyło się ryzyko powodziowe. Głównym celem wskazania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy jest podniesienie stopnia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego na obszarach przekraczających granice jednego województwa oraz konieczność zarządzania wodami powodziowymi odpływającymi z terytorium Polski aż do ujściowych odcinków Wisły i Odry.

Na podstawie analiz map ryzyka powodziowego i map zagrożenia powodziowego sporządzanych w odniesieniu do układu hydrograficznego określa się kierunki i ograniczenia zagospodarowania przestrzeni województw objętych planem, obszary działań wspólnych oraz wskazuje lokalizacje i rezerwy terenu dla programowanych działań technicznych i nietechnicznych, zapewniając ograniczanie ryzyka powodziowego dla miast i obszarów wiejskich oraz zabytków kultury materialnej położonych w obszarach zalewowych, różnicując stopień zabezpieczenia obszarów i obiektów.

Należy określić na obszarach zalewowych zasięgi obowiązywania standardów urbanistycznych, takich jak ograniczenia lub zakazy zabudowy, wskazania obszarów i obiektów o zerowym lub niskim poziomie zabezpieczenia lub o wyższych niż standardowe potrzebach zabezpieczenia, np. zbiornik we Włocławku czy stopień Przewóz na Górnej Wiśle. Działania te będą służyć programowaniu niezbędnych zadań inwestycyjnych oraz przewidywaniu rezerw terenu dla przyszłych inwestycji wieloletnich: zwiększenia pojemności retencyjnej i wezbraniowej dolin rzek wylewających, wykorzystania gospodarczego powstających obiektów hydrotechnicznych oraz rozwoju infrastruktury transportowej i komunikacyjnej.

Plany obszarów uwzględniają zwiększenie zdolności buforowania wezbrań przez struktury krajobrazowe (m.in. obszary upraw i przyrodniczą zabudowę dolin rzecznych) oraz pozostałe działania nietechniczne. W obszarach, dla których przewidywany jest wzrost ekstremów deszczów nawalnych, plan wskazuje niezbędne działania długookresowe, zmniejszające ryzyko ponoszenia strat.

W dorzeczu Odry jest realizowany inwestycyjny Program dla Odry 2006, który przed przekształceniem w samodzielną strategię makroregionalną wymaga aktualizacji i skoordynowania z KPZK 2030, uspoijnienia z planami gospodarowania wodami międzynarodowego dorzecza Odry (MODO)<sup>154</sup> i innych uzupełnień. Program – który można

---

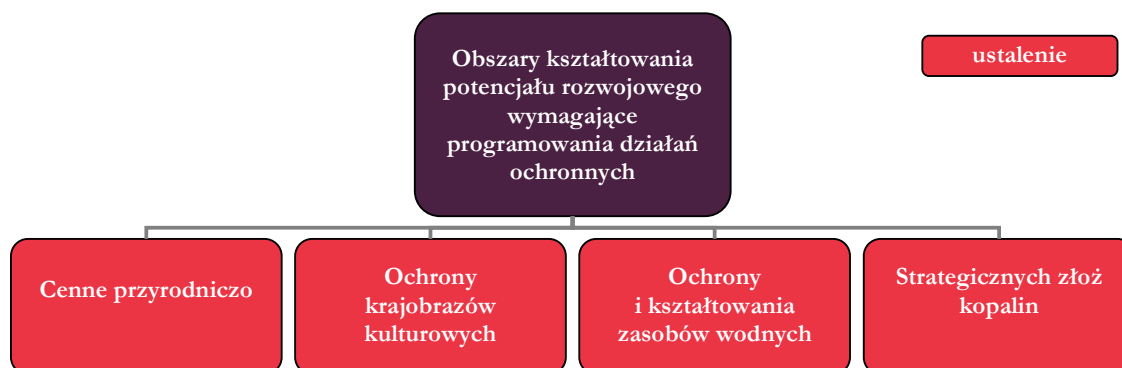
<sup>154</sup> Międzynarodowy Obszar Dorzecza Odry wyznaczony na podstawie Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW) obejmuje powierzchnię 122 512 km<sup>2</sup>, w tym wody przejściowe i przybrzeżne Zalewu Szczecińskiego, wschodnią część wyspy Uznam, zachodnią część wyspy Wolin. 87,6% tego obszaru znajduje się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (w tym zlewnie Świny i Gowienicy, polska część zlewni Uecker). Pozostałe części rozciągają się na terytorium Republiki Czeskiej (5,9%, w tym źródła i pierwsze 90 km rzeki wraz ze zbiornikami przeciwpowodziowymi)

traktować jako wzorcowy – obejmuje działania w zakresie budowy biernego i czynnego systemu ochrony przed powodzią, ochronę ekosystemów związanych z wodami, zwiększenie lesistości dorzecza, osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego wód, usuwanie szkód powodziowych, prewencyjne zagospodarowanie przestrzenne dolin, utrzymanie i rozwój żeglugi śródlądowej i energetyczne wykorzystanie rzek. W dorzeczu Wisły brak jest programu o podobnym charakterze. Na potrzeby realizacji KPZK z dorzecza Wisły został wyłączony obszar funkcjonalny Żuław (opisany w podrozdziale 6.3.4.). Odrębnego potraktowania wymaga zarządzanie w transgranicznej zlewni Bugu, gdzie obecnie jest realizowany cały szereg międzynarodowych programów badawczych, mających na celu określenie potrzeb i zasobów zlewni. Istotną dla zarządzania ryzykiem powodzi częścią dorzecza Wisły są obszary górskie. Szczególnie pilne – ze względu na potencjał redukcji wezbrań powodziowych i wysoki poziom strat ponoszonych na tych obszarach – jest określenie strategii dla obszaru obejmującego zlewnie dopływów górnej Wisły od źródeł do ujścia Sanu w oparciu o projekt Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, który obejmie co najmniej spowolnienie odpływu wód, wzrost retencji obiektowej i krajobrazowej, zarządzanie walorami chronionymi, zarządzanie drogami wodnymi, produkcję energii, dostosowanie infrastruktury do potrzeb zarządzania ryzykiem powodzi i działania nietechniczne możliwe w obszarze szczególnego ryzyka.

#### 6.4. Obszary kształtowania potencjału rozwojowego wymagające programowania działań ochronnych

Obszary te wyznacza się w celu ich dalszego rozwoju i wykorzystania potencjałów endogenicznych związanych z istniejącymi na nich zasobami kulturowymi lub naturalnymi. Są to obszary funkcjonalne, wobec których konieczne jest stosowanie działań ochronnych, ograniczeń i wykluczeń funkcji oraz specyficznych form użytkowania ze względu na ich wartość przyrodniczą, kulturową lub szczególne znaczenie dla ochrony zasobów naturalnych. Wskazane obszary wymagają uwzględnienia w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz w studiach i planach miejscowych gmin, a ponadto podjęcia niezbędnych działań zgodnych z przeznaczeniem każdego z tych obszarów (Rysunek 44.).

Rysunek 44. Obszary kształtowania potencjału rozwojowego



##### 6.4.1. Obszary cenne przyrodniczo

Obszary cenne przyrodniczo stanowią potencjał rozwoju lokalnego i regionalnego. Delimitacja obszaru funkcjonalnego w oparciu o walory przyrodnicze wynika z konieczności równoważenia działalności ekonomicznej z celami ochrony, dla których zostały powołane poszczególne obszary objęte ochroną prawną – ponieważ znakomitą większość<sup>155</sup> terytorium

oraz Republiki Federalnej Niemiec (6,5%). Odra i Nysa Łużycka są rzekami granicznymi. Koordynacja wdrożenia RDW w ramach Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem jest prowadzona na podstawie porozumienia z 8 maja 2002 r.

<sup>155</sup> Parki Narodowe zajmują 1% powierzchni kraju, wobec 30% objętych ochroną w tradycyjnej formie.

zajmowanego przez nie oraz przez system łączących je korytarzy ekologicznych stanowią obszary użytkowane gospodarczo. Przydatność do realizacji zamierzonych funkcji gospodarczych określają ograniczenia prawne ustawowych form ochrony przyrody, podatność na powstawanie konfliktów ekologicznych związanych z naruszeniami celów ochronnych oraz zamierzone zarządzanie walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi obszaru w aktach planowania zagospodarowania przestrzeni. Na obszarach Natura 2000 i innych objętych ochroną cennych przyrodniczo terenach oraz w korytarzach ekologicznych za dominującą uznaje się funkcję przyrodniczą i ochronną. Na obszarach wyznaczanych dla ochrony krajobrazu (PK, OChK) ograniczeniu podlega przede wszystkim lokalizacja turbin wiatrowych, plantacji, jednolitych upraw wielkopowierzchniowych i obiektów kubaturowych niedostosowanych do otoczenia.

Zarządzanie przestrzenią funkcjonalną dotyczy przeniesienia na poziom wojewódzki planowania przestrzennego dyspozycji wynikających z analizy przyjętego modelu ochrony, dopuszczonych lub zakazanych w planach ochrony i planach zadań ochronnych form aktywności ekonomicznej i analizy struktur przyrodniczych. Celami uwzględnienia wyżej wymienionych dyspozycji są delimitacja i kształtowanie przestrzeni umożliwiającej rozwój społeczno-ekonomiczny zgodny z oczekiwaniami społeczeństwa i akceptacja wprowadzanych ograniczeń. Obejmuje to także koordynację planowania kompleksów zalesień i innych nasadzeń uzupełniających strukturę przyrodniczą województwa oraz rozwój funkcji symbolicznych i promocyjnych w oparciu o ponadprzeciętne w skali kraju i kontynentu walory przyrodnicze i krajobrazowe. Ponadto pojęcie zarządzania dotyczy wskazania obszaru, który powinien znajdować się pod ochroną prawną o różnym stopniu restrykcyjności ze względu na zachowanie spójności przestrzeni przyrodniczej.

Docelowy układ obszarów chronionych obejmuje obiekty objęte obecnie ustawową ochroną przyrody i proponowane do objęcia wraz z otulinami, chroniące siedliska i gatunki ważne dla utrzymania w dobrym stanie różnorodności biologicznej kraju i kontynentu, przestrzeń funkcjonalną określaną jako korytarze ekologiczne lub korytarze migracji, łączące poszczególne obiekty o określonych prawnie granicach, oraz obszary niezbędnych świadczeń ekosystemowych w obszarach funkcjonalnych miast. Dodatkowo należy określić pozostałe obszary ważne dla zasilania systemu przyrodniczego województw, w tym obszary użytkowane rolniczo lub leśne o wysokich walorach przyrodniczych (*High Nature Value, HNV*).

Wyznaczanie obiektów tworzących hierarchiczną sieć przyrodniczą, w tym korytarzy łączących biocentra oraz obszarów zasilania systemu przyrodniczego, oparte jest na kryteriach oceny wystarczalności dotychczasowego zakresu i sposobu ochrony zasobów i walorów przyrodniczych, także krajobrazowych, oraz postępującej fragmentacji przestrzeni, związanej ze zmianą funkcji przestrzeni w rozwoju społeczno-gospodarczym. Podstawą prawną dla obszarów i funkcji zdefiniowanych prawnie jest ustawa o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220) oraz Strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej (dokument przyjęty przez Rząd). Podmiotami wyznaczającymi obszar i określającymi potrzeby ochronne są odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego w porozumieniu z ministrem właściwym ds. środowiska, Generalnym lub Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska – na podstawie aktualnej dokumentacji przyrodniczej, stanowiącej część opracowania ekofizjograficznego.

#### **6.4.2. Obszary ochrony krajobrazów kulturowych**

Konieczne jest określenie przestrzeni mogącej pełnić funkcje symboliczne oraz identyfikacyjne w skali kraju i kontynentu, a także zahamowanie postępującego procesu homogenizacji krajobrazu miejskich obszarów funkcjonalnych. Potrzebne jest również określenie potencjału rozwojowego związanego z zachowaniem wartościowych elementów i struktur przestrzennych obszarów poprzemysłowych i miejskich zdegradowanych oraz mniej eksponowanych



krajobrazów decydujących o jakości życia społeczności lokalnych i będących świadectwem historii – także najnowszej.

W celu stworzenia systemu zmierzającego do zahamowania postępującej degradacji środowiska kulturowego, nieodwracalnej utraty krajobrazów historycznych i tworzących tożsamość miejsca, w tym rozwiązania konfliktów społecznych związanych z degradacją przestrzeni przyrodniczej, zabytkowych zespołów urbanistycznych i ruralistycznych, zabytków architektonicznych, konieczne jest wprowadzenie do dokumentów planistycznych wszystkich szczebli zintegrowanej ochrony środowiska kulturowego, umożliwiającej gospodarowanie krajobrazem w celu podniesienia konkurencyjności regionów. Wymaga to opracowania metodologii dotyczącej identyfikacji równorzędnych wartości przyrodniczych, krajobrazowych, niematerialnego dziedzictwa kulturowego związanego z regionem geograficznym i zabytkowych obiektów kultury materialnej, w tym potencjalnych obszarów stanowisk archeologicznych, oraz zarządzania nimi w celu stworzenia warunków do prowadzenia aktywnej polityki konserwatorskiej i promocyjnej w stosunku do tych zasobów. Zadanie obejmuje określenie przestrzeni i obiektów poddanych ochronie lub wskazanych do ochrony (łącznie z poziomem ochrony gwarantowanym na podstawie list obiektów i obszarów) oraz prowadzenie monitoringu zachowania zasobów i zachowania materialnego dowodu do analiz archeologicznych, które wykonają następne pokolenia<sup>156</sup>. Metodologia zostanie opracowana przez zespół, złożony z przedstawicieli ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego, Narodowego Instytutu Dziedzictwa oraz środowisk naukowych. Obszary te zostaną wyodrębnione w planach zagospodarowania przestrzennego województw jako ustalenie wiążące.

#### **6.4.3. Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych**

Racjonalne gospodarowanie zasobami wód ujmowanych na potrzeby zaopatrzenia ludności oraz dla rozwoju gospodarczego powinno zapewniać równowagę poboru i odtwarzania zasobów, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednio wysokiego poziomu oczyszczania wód zużytych. Zużywanie wody powinno zapewnić zrównoważony rozwój społeczeństwa oraz poszanowanie i zapewnienie zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Wspomaganiem racjonalnego korzystania z zasobów wodnych powinno być coraz większe zagospodarowywanie wód opadowych w obrębie zlewni, zwłaszcza w aglomeracjach i pozostałych obszarach zurbanizowanych. Określone w programie wodno-środowiskowym kraju (PWŚK) zasięgi obszarów występowania deficytów wody będących wynikiem nadmiernego rozdysponowania jej zasobów w procesie wydawania pozwoleń wodno-prawnych, wymaga podjęcia ścisłej współpracy organów wydających te pozwolenia, którymi są starostowie z odpowiednimi RZGW.

W pzpww należy określić obszary realizacji następujących zadań:

- a. ochrona i ewentualna rewitalizacja struktur krajobrazowych odpowiadających za mikroretencję obszarową, w tym obszarów mokradłowych i dolin małych cieków,
- b. adaptacja i modernizacja techniczna istniejących systemów melioracyjnych oraz budowa małych zbiorników służących do przechwytywania wód opadowych i w okresie posusznych do nawadniania upraw dla zapewnienia wody gospodarstwom i farmom wielkotowarowym,
- c. budowa zbiorników retencyjnych i wielofunkcyjnych, jeśli takie zadanie zostanie zdefiniowane w danej zlewni,

---

<sup>156</sup> Europejska Konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego (poprawiona) (Dz. U. z 1996 r. Nr 120, poz. 564)

- d. uwzględnienie obszarów ubogich w zasoby wodne lub obszarów o zasobach wodnych złej jakości poprzez wyłączenie tych obszarów z możliwości lokalizowania użytkowników o dużym zapotrzebowaniu na wodę i zrzut ścieków,
- e. zarządzanie obiegiem wód deszczowych,
- f. wprowadzenie ekologicznych obszarów ochronnych wokół jezior oraz stref ochronnych ujęć i głównych zbiorników wód podziemnych,
- g. uwzględnienie obszarów ochrony głównych zbiorników wód podziemnych i ujęć wody do spożycia,
- h. koordynowanie działań z zakresu sanitacji obszarowej, ujętych w KPOŚK i w programach powiązanych oraz dokumentach planistycznych niższego szczebla.

Pzpw powinny zawierać warstwę informacyjną co najmniej na temat scalonych jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych oraz wszystkie działania określone dla nich w PWŚK i planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Warstwę informacyjną stanowią dokumenty gospodarki wodnej odnoszące się do wydzieleni scalonych jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, których granice nie pokrywają się z granicami podziału administracyjnego.

#### **6.4.4. Obszary ochrony strategicznych złóż kopalin**

W celu zachowania wartości użytkowych złóż kopalin mających znaczenie strategiczne dla gospodarki państwa, w tym zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju w perspektywie roku 2030 i późniejszych lat, konieczna jest delimitacja obszarów występowania strategicznych złóż kopalin i podjęcie działań w zakresie ich ochrony przed stałą zabudową i inwestycjami liniowymi oraz wprowadzenie ograniczeń co do sposobu gospodarowania na tych terenach. Wskazanie tych obszarów jest szczególnie istotne dla terenów występowania złóż, których eksploatacja nie została jeszcze podjęta. Oprócz określenia przestrzennego występowania złóż (delimitacji) należy także zdefiniować rodzaje działań możliwych do prowadzenia na tych terenach do czasu rozpoczęcia eksploatacji tych złóż. Wymaga to sporządzenia przez Rząd (ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska<sup>157</sup>) wykazu złóż o znaczeniu strategicznym dla państwa z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania. Następnie wojewoda wspólnie z samorządem, na którego terenie znajdują się wskazane złoża, ustala rodzaj i czas działalności oraz rodzaj zabudowy dopuszczalnej na danym terenie. Wyniki tych ustaleń winny być wprowadzone zarówno do strategii wojewódzkich, jak i do planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich kategorii.

#### **6.5. Obszary funkcjonalne wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy wsparciu instrumentów właściwych polityce regionalnej**

Na pewnych obszarach kraju występuje koncentracja problemów o charakterze społeczno-gospodarczym mogących mieć znaczenie krajowe. Ze względu na ich wpływ na procesy zagospodarowania przestrzennego kraju, w tym poprawę spójności wewnętrznej, rozwiązywanie tych problemów wymaga specjalnych działań polityki przestrzennego zagospodarowania, wspieranej instrumentami polityki regionalnej oraz koordynowanymi instrumentami terytorialnymi innych polityk publicznych.

Ze względu na zasięg i skalę problemów wymagających działań nie tylko w sferze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, ale także w sferze polityki regionalnej, wyróżniono pięć typów obszarów (wymienionych także w KSRR 2020), które wymagają długofalowej interwencji publicznej z poziomu krajowego w partnerstwie z władzami regionalnymi i lokalnymi. Zalicza się do nich: miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje

<sup>157</sup> Minister właściwy do spraw środowiska pełni funkcję organu administracji geologicznej, odpowiedzialnego za gospodarowanie zasobami złóż kopalin.

społeczno-gospodarcze, obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe, obszary przygraniczne, obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich oraz obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych (Rysunek 45.).

Aby zapewnić integrację działań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki regionalnej dla wsparcia tych obszarów, przewidziane jest opracowanie makroregionalnych strategii rozwoju, obligatoryjnie uwzględnianych w planach zagospodarowania przestrzennego województw i strategiach regionalnych, zgodnie z hierarchicznym systemem planowania (Rysunek 37.). Szczegółowe działania zostaną zawarte w strategii rozwoju dla Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej oraz aktualizacji Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej.

Rysunek 45. Obszary funkcjonalne wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy wsparciu instrumentów właściwych polityce regionalnej



#### 6.5.1. Obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych

W KPZK 2030, a następnie w planistycznym dokumencie krajowym oraz w pzpw uwzględnia się dwa obszary funkcjonalne o najniższym stopniu rozwoju oraz pogarszających się perspektywach rozwojowych w skali kraju. Obszary tej kategorii znajdują się w co najmniej ośmiu województwach położonych na terenie Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej. Niski poziom PKB *per capita*, słaba dostępność oraz jakość usług publicznych, a także mały potencjał ośrodków miejskich, słabo rozwinięta sieć osadnicza i zaburzona struktura demograficzna wywołana m.in. migracjami ludzi młodych do największych miast w kraju i za granicę pogarszają sytuację społeczną, gospodarczą i przestrzenną tych terenów. Na rozwój Polski Wschodniej duży wpływ mają dodatkowo położenie wzdłuż stanowiącej istotną barierę społeczną i kulturową zewnętrznej granicy UE oraz niski w skali kraju poziom urbanizacji.

#### 6.5.2. Miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze

Analizy wykonane na potrzeby KSRR 2020 i KPZK 2030 wskazują, że w wyniku przemian gospodarczych o charakterze strukturalnym oraz zmian na lokalnych rynkach zatrudnienia dochodzi do obniżenia znaczenia gospodarczego pewnych obszarów, w szczególności miejskich, a także do koncentracji negatywnych zjawisk społecznych i fizycznej degradacji zabudowy mieszkaniowej oraz przestrzeni miejskich. Zjawiska te dotyczą najczęściej ośrodków lokalnych i subregionalnych, w których niemożliwe jest przeprowadzenie w krótkim czasie restrukturyzacji upadających tradycyjnych gałęzi przemysłu. Ze względu na dużą dynamikę

zmian i naturalne procesy przepływu osób w dużych ośrodkach miejskich i ich obszarach funkcjonalnych negatywne zjawiska tego typu mają tendencję do koncentrowania się w pewnych dzielnicach. W Polsce przeważnie są to obszary blokowisk oraz stare dzielnice miast, w których nie uregulowano stosunków własnościowych. Obok degradacji społeczno-gospodarczej punktowo występuje także zjawisko degradacji środowiskowej terenów użytkowanych wcześniej przez przemysł lub przez wojsko.

Miasta i obszary tracące swoje dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze znajdują się na terenie całego kraju (Łódź, Radom), a ich największa koncentracja występuje na terenie Aglomeracji Górnośląskiej. Obszary zdegradowane społecznie i gospodarczo oraz środowiskowo wymagają identyfikacji w planach zagospodarowania przestrzennego województw i w strategiach rozwoju województw oraz przygotowania kompleksowych planów rewitalizacji uwzględniających aspekty społeczne, gospodarcze i przestrzenne. Plany będą podstawą do prowadzenia kompleksowych działań (z poziomu kraju, regionu i gmin) na rzecz odwrócenia negatywnych trendów rozwojowych. Działania rewitalizacyjne na poziomie krajowym i regionalnym będą realizowane w ramach prac nad polityką miejską w zespole powołanym przez ministra ds. rozwoju regionalnego, w którego skład wejdą przedstawiciele innych resortów, jednostek samorządu terytorialnego i partnerów społecznych.

#### **6.5.3. Obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe**

W ramach prac nad KSRR 2020 jako jedną z podstawowych przyczyn złych perspektyw rozwojowych obszarów wiejskich i miast położonych z dala od głównych ośrodków wzrostu zidentyfikowano niski poziom dostarczania usług publicznych decydujących o rozwoju. Obszary, które charakteryzują najgorsze wskaźniki w zakresie dostępu mieszkańców do edukacji, zdrowia, usług komunalnych i kultury, są rozmieszczone mozaikowo na terenie całego kraju. Są to najczęściej obszary słabiej rozwijające się, naznaczone niekorzystnymi trendami demograficznymi i w małym stopniu przygotowane do uczestniczenia w procesach absorpcji innowacji płynących z największych ośrodków miejskich czy też wytworzenia własnej specjalizacji. Ze względu na priorytet spójności wewnętrznej kraju i regionów poszczególni ministrowie określają krajowe minimalne standardy dostępu do usług (np. do usług medycznych). Regionalne standardy, wyższe niż minimalne standardy na poziomie krajowym, zostaną określone przez samorząd województw w partnerstwie z samorządami i organizacjami lokalnymi. Standardy krajowe zostaną opracowane w ramach zespołu powołanego przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Obszary te, jako ustalone obligatoryjnie, będą delimitowane w planach zagospodarowania przestrzennego województw w oparciu o standardy krajowe i regionalne, natomiast działania naprawcze będą realizowane na podstawie strategii rozwoju województw i odpowiednich krajowych zintegrowanych strategii zintegrowanych.

#### **6.5.4. Obszary przygraniczne**

KPZK 2030 (w ślad za KSRR 2020) rozróżnia dwa rodzaje obszarów przygranicznych. Są to obszary zlokalizowane na zewnętrznej granicy UE oraz obszary przygraniczne położone wzdłuż wewnętrznej granicy z UE. Konieczność odmiennej analizy i odmiennych działań na tych obszarach wynika z uwarunkowań politycznych i prawno-instytucjonalnych. Rozwój obszarów zlokalizowanych wzdłuż zewnętrznej granicy UE zależy od sytuacji politycznej państw sąsiadujących z Polską od wschodu. Na potencjał tych obszarów wpływają niewielkie powiązania gospodarcze i społeczne z obszarami przygranicznymi po drugiej stronie granicy. Dodatkowym czynnikiem potęgującym trudności w ich rozwoju jest słabość ośrodków miejskich zlokalizowanych na ich obszarze oraz niekorzystna sytuacja społeczno-gospodarcza i słaba dostępność do regionalnych ośrodków wzrostu. Z kolei obszary zlokalizowane wzdłuż wewnętrznej granicy z UE pozostają pod wpływem blisko położonego Berlina oraz miast po

drugiej stronie granicy, co powoduje wypłukiwanie zasobów do niemieckich ośrodków miejskich. Przyczyną słabego rozwoju tych obszarów jest także rzadsza sieć osadnicza oraz niska dostępność do centrum kraju.

Specyfika problemów charakteryzujących te obszary wymusza zintegrowane podejście w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki regionalnej na każdym poziomie programowania i zarządzania. Służyć temu będzie opracowanie na poziomie krajowym docelowo od sześciu do ośmiu makroregionalnych strategii rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego, obejmujących tereny położone po obu stronach granicy. Strategie te powinny obejmować obszar Morza Bałtyckiego, Zalew Wiślany, Obwód Kaliningradzki, Litwę, Białoruś, Ukrainę, Słowację, Czechy oraz Niemcy. Dokumenty zostaną opracowane z udziałem polskich podmiotów samorządowych i społecznych oraz przedstawicieli samorządów i partnerów społecznych państwa, z którym będzie opracowywana dana strategia.

#### **6.5.5. Obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich**

Analizy wykonane na potrzeby KPZK 2030 i KSRR 2020 wskazują, że dla zapewnienia spójności wewnętrznej kraju duże znaczenie ma zwrócenie szczególnej uwagi polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki regionalnej na obszary najbardziej oddalone od głównych ośrodków wzrostu. Naturalne przeszkody geograficzne (np. góry), niska gęstość zaludnienia oraz fizyczne oddalenie od ośrodków administracyjnych i gospodarczych powiązane ze słabą jakością infrastruktury są szczególną barierą rozwojową. Obszary takie nie mają możliwości uczestniczenia w procesach rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, oferowania dobrych miejsc pracy, mają charakter depopulacyjny i w dłuższej perspektywie osłabiają spójność wewnętrzną kraju oraz jego poszczególnych regionów. Wyznaczanie obszarów o najniższej dostępności na poziomie regionalnym w ramach planów zagospodarowania przestrzennego województw będzie się odbywało na zasadzie zalecenia. Wojewódzkie strategie rozwoju będą zawierały specjalnie dedykowane działania krajowe związane z realizacją sektorowych programów rozbudowy infrastruktury transportowej i unowocześnienia taboru. Uzupełnieniem działań krajowych będą działania realizowane w ramach programów regionalnych.

## **VII. System realizacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030**

### **7.1. Założenia przebudowy systemu prowadzenia krajowej polityki przestrzennej**

Podstawową rolą systemu prowadzenia polityki przestrzennej jest zapewnienie skutecznego i efektywnego urzeczywistnienia priorytetów formułowanych w KPZK 2030 oraz dokumentach planistycznych różnego szczebla. Dla właściwej realizacji tych zadań niezbędny jest stabilny i przejrzysty system prawny oraz dostosowany do zadań system instytucjonalny, który zapewni współdziałanie i koordynację działań różnych podmiotów i szczebli biorących udział w realizacji polityki przestrzennej kraju.

Zgodnie z Załoženiami systemu zarządzania rozwojem Polski, proponowane w KPZK 2030 rozwiązania powinny cechować: kompletność pod względem wszystkich składowych procesu prowadzenia polityki przestrzennej oraz integracja planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym, zgodnie z europejskimi nowoczesnymi kierunkami prowadzenia zintegrowanej polityki rozwoju.

System realizacji KPZK 2030 uwzględnia: aktualny stan prawny dotyczący planowania i zagospodarowania przestrzennego, zasady prowadzenia polityki rozwoju, propozycje założeń nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i powiązanych aktów prawnych. KPZK 2030 zawiera w dużej mierze elementy postulatywne wobec systemu planowania przestrzennego i szeroko rozumianego gospodarowania przestrzenią. Dokument proponuje dokonanie zasadniczego przeorganizowania systemu, w tym wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. W ten sposób zostaną stworzone w Polsce warunki budowy spójnego, zintegrowanego i hierarchicznego układu planowania i gospodarowania przestrzenią. Zintegrowany system będzie pozytywnie oddziaływał na realizację celów społeczno-gospodarczych wyznaczanych w odniesieniu do przestrzeni.

Postulowane w KPZK 2030 zmiany mają na celu zwiększenie koordynacyjnej roli polityki przestrzennej w stosunku do polityk sektorowych wpływających najsilniej na stan zagospodarowania przestrzennego kraju i poszczególnych terytoriów oraz na zmiany tego stanu. Koordynacyjna rola polityki przestrzennej wymaga systemu realizacji opartego na skutecznych mechanizmach koordynacji na płaszczyźnie poziomej (resortowym) i pionowej (poszczególne podmioty). Za realizację krajowej polityki przestrzennej odpowiada przede wszystkim Rząd. Postulowane zmiany dotyczą nie tylko koordynacji, ale także racjonalizacji funkcji, w tym w odniesieniu do instytucji biorących udział w realizacji polityki przestrzennej, polityki regionalnej i polityk sektorowych na poziomie krajowym i regionalnym. W nowym systemie wzrasta znaczenie dialogu i partnerstwa w relacjach pionowych, aby zrównoważyć pojawiające się silniejsze hierarchiczne powiązania poszczególnych poziomów planowania.

Sprawny system musi zapewniać realizację ponadlokalnych celów publicznych. Wiąże się to z koniecznością zapewnienia warunków dla łączenia celów realizacji polityki przestrzennej z działaniami na poziomie regionalnym. Temu celowi służy propozycja silniejszego powiązania planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, tj. strategii rozwoju i studiów uwarunkowań oraz dokumentów realizacyjnych, tj. programów operacyjnych oraz planów zagospodarowania przestrzennego.

Postulaty kierowane wobec systemu obecnego oraz opis nowego systemu zostały sformułowane w postaci celu KPZK 2030, równorzędnego z pozostałymi pięcioma, zatytułowanego: Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

## **7.2. Plan działań służący realizacji KPZK 2030**

Integralnym elementem w procesie realizacji wizji i założeń nowego sytemu jest Plan działań zawierający propozycje zagadnień, terminów i jednostek realizacyjnych odpowiedzialnych za przygotowanie zmian o charakterze prawnym i instytucjonalnym. Plan formułuje zadania podmiotów uczestniczących w realizacji celów polityki planowania przestrzennego, w szczególności ministrów właściwych (przede wszystkim tych, którzy odpowiadają za prowadzenie polityk mających silny wpływ na kształtowanie struktur przestrzennych) oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Zaproponowane w Planie działań zadania wymagają realizacji w określonym dla każdego działania horyzoncie czasowym i korzystania z instrumentów: planistycznych, prawnych, inwestycyjnych oraz instytucjonalnych. Realizacja Planu działań pozwoli urzeczywistnić koordynacyjną funkcję polityki przestrzennej uwzględniającej współzależności pomiędzy sferami jej wpływu, nadając jej status głównej płaszczyzny, na której następuje porównanie resortowych (sektorowych) planów i zamierzeń mających odwzorowanie w przestrzeni z koncepcją uporządkowanego rozwoju przestrzennego zagospodarowania państwa.

## **7.3. Ustalenia i zalecenia**

W myśl ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z marca 2003 roku, realizacja koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju następuje m.in. poprzez przełożenie zapisów koncepcji na poziom regionalny dzięki wprowadzeniu ustaleń koncepcji do planów zagospodarowania przestrzennego województw. Działanie to stanowi warunek uzgodnienia planu z Koncepcją, dokonywanego przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

W KPZK 2030 przejęto obowiązek wdrożenia ustaleń i zaleceń określonych w Tabeli 5. (Rozdział VI.), odnoszących się do działań wobec wskazanych w dokumencie obszarów funkcjonalnych oraz wdrożenia działań o charakterze planistycznym w formie opracowania strategii, planów i studiów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia (obowiązkowe) i zalecenia (fakultatywne) angażują instytucje na każdym poziomie planowania i realizacji, tj. od delimitacji po wdrożenie strategii. Przyjęcie zapisu KPZK jako obligatoryjnego ustalenia czy fakultatywnego zalecenia nie musi narzucać sposobu zaadresowania danej kwestii.

KPZK 2030 nie formułuje ustaleń i zaleceń odnoszących się do przygotowania i wyznaczania programów zadań celu publicznego o charakterze inwestycyjnym, a podobnie jak planowanie regionalne wskazuje priorytety i kierunki zmian, pozostawiając przygotowanie dokumentów strategicznych i realizacyjnych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego.

Realizacja KPZK 2030 będzie angażować także wszystkie te instytucje, których udział jest niezbędny dla powodzenia danego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem przede wszystkim Ministerstwa Finansów.

## **7.4. System finansowania**

KPZK 2030 określa wizję przestrzennego zagospodarowania kraju i wskazuje na działania, które należy podjąć, aby została ona zrealizowana. Mają one różny charakter: planistyczny, prawny, administracyjny. Wiele z określonych w Koncepcji przedsięwzięć ma charakter infrastrukturalny – tam, gdzie było to możliwe i zasadne, wskazano na etapy modernizacji i powstawania nowych inwestycji (np. w odniesieniu do obszaru transportu drogowego i kolejowego oraz rozbudowy i modernizacji sieci energetycznych) lub wskazano przybliżony horyzont czasowy realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

Koncepcja wskazuje na konieczność realizowania określonych inwestycji, niemniej nie jest dokumentem, na podstawie którego są podejmowane decyzje realizacyjne. Zgodnie z hierarchicznym systemem planowania, poszczególne projekty będą realizowane na podstawie



planów, programów i innych dokumentów operacyjnych przewidzianych w krajowym systemie strategicznego zarządzania i przyjmowanych przez właściwe organy państwa (najczęściej przez Radę Ministrów). To w ramach tych dokumentów będą podejmowane decyzje dotyczące wysokości i sposobu finansowania oraz dokładnych lat realizacji. Następnie zapisy tych dokumentów powinny stać się podstawą do tworzenia wieloletnich planów finansowania państwa (obejmujących wszystkie wydatki sektora finansów publicznych), a następnie zapisów budżetów samorządów terytorialnych i planów budżetowych innych jednostek sektora finansów publicznych. Tam, gdzie do realizacji przedsięwzięć będą wykorzystywane środki UE, zostaną one alokowane w ramach odpowiednich programów operacyjnych lub innych dokumentów programowych (np. w przypadku instrumentu wsparcia dla rozbudowy połączeń transgranicznych w ramach sieci TEN). Ważną rolę w realizacji zapisów KPZK 2030 będą odgrywały także środki finansowe podmiotów prywatnych, np. w zakresie rozbudowy i modernizacji energetyki oraz sieci telekomunikacyjnych i energetycznych.

Jak wynika z powyższych informacji, kierunki inwestycyjne wynikające z KPZK 2030 mają charakter ramowy – określają pożądane inwestycje, jednak ich realizacja pozostawiona jest odpowiednim instytucjom i jest warunkowana zmieniającymi się w czasie możliwościami finansowymi i administracyjnymi. Jak wspomniano w Rozdziale VI, przebieg realizacji inwestycji realizowanych w ramach różnych programów i planów inwestycyjnych będzie systematycznie monitorowany, tak aby można było formułować rekomendacje na poziomie Rady Ministrów odnoszące się do zapewnienia realizacji przedstawionej w KPZK 2030 wizji.

Przewiduje się również możliwość aktualizacji KPZK, w całości lub w części, w zależności od zmian uwarunkowań społeczno- gospodarczych i rozwoju przestrzennego.

### **7.5. Poziom i źródła finansowania działań rozwojowych**

Nie jest możliwe precyzyjne określenie poziomu nakładów, które są niezbędne dla zrealizowania programu inwestycyjnego określonego w KPZK 2030 w perspektywie najbliższych dwudziestu lat. Wynika to z faktu, że wynikające z KPZK 2030 przedsięwzięcia zostaną dopiero oszacowane w momencie tworzenia wieloletnich planów i programów o charakterze operacyjnym i średniookresowym horyzoncie obowiązywania (5 do 10 lat). Tylko część wydatków niezbędnych do poniesienia w latach 2012 - 2015 (w zależności od sektora) została już szczegółowo oszacowana i określona w obowiązujących dokumentach rządowych. Pamiętać także należy, że w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych, np. drogowych, dużą część kosztów mogą stanowić wydatki na sfinansowanie zakupu gruntów (inwestycje po nowych trasach), których wartość może znacznie zmieniać się w czasie.

Obecnie trudna do określenia jest skala dochodów i wydatków, którymi w perspektywie do 2030 roku dysponować będzie budżet finansów publicznych, w szczególności w związku z dynamicznymi zmianami koniunktury gospodarczej na świecie, a stąd rozmiarami potencjału krajowego, prawdopodobnym tempem wzrostu PKB i możliwościami reform strukturalnych. Niejasna jest również skala środków unijnych, jakie będą możliwe do pozyskania w perspektywie finansowej 2014 – 2020, w warunkach zaburzeń gospodarczych w strefie euro. Można jednak przewidywać, że środki po roku 2020 będą niewielkie.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania wykonano symulacje, które szacują wielkość dostępnych publicznych środków finansowych (krajowych i UE) na sfinansowanie wydatków o charakterze modernizacyjnym i rozwojowym w perspektywie następnych dziesięciu lat (z próbą wskazania perspektywy do roku 2030). Wydatki te, zwane wydatkami strukturalnymi, zasadniczo pokrywają się z kategoriami interwencji funduszy strukturalnych w czterech podstawowych obszarach: sektor produkcyjny (wsparcie przedsiębiorstw, turystyka, badania i rozwój technologiczny), zasoby ludzkie (polityka rynku pracy, przeciwdziałanie wykluczeniu, kształcenie i szkolenie zawodowe, potencjał adaptacyjny pracowników, działania na rzecz kobiet), infrastruktura podstawowa (transport, telekomunikacja, energetyka, ochrona

środowiska i gospodarka wodna, planowanie przestrzenne, infrastruktura społeczna), pomoc techniczna. W tym kontekście, ze względu na specyfikę KPZK 2030, największe znaczenie mają środki przeznaczone na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych. Należy jednak pamiętać, że umiejscowione przestrzennie wydatki w obszarze sektora produkcyjnego i zasobów ludzkich mogą z jednej strony determinować potrzeby infrastrukturalne, a z drugiej określać wysokość możliwych do wydatkowania środków.

Należy zaznaczyć, że wydatki strukturalne nie są kategorią tożsamą z nakładami inwestycyjnymi (nakładami brutto na środki trwałe<sup>158</sup>). Wydatki strukturalne obejmują także wydatki na cele związane z rozwojem kapitału ludzkiego; również nie wszystkie wydatki w kategorii wsparcie sektora produkcyjnego są związane z nakładami brutto na środki trwałe. Wydatki strukturalne są zatem kategorią znacznie szerszą niż nakłady inwestycyjne.

W 2010 roku (ostatnim, dla którego są dostępne szczegółowe dane statystyczne) w Polsce wydatkowano około 95,5 mld zł ze środków strukturalnych, z tego ponad 61 mld zł pochodziło ze środków krajowych, a około 34,5 mld zł ze środków UE. W 2010 r. odnotowano wysoki wzrost wydatków z instrumentów strukturalnych UE. Wyniosły one około 36% wartości wszystkich wydatków strukturalnych.

Wyniki symulacji wskazują, iż w latach 2014 – 2015, a zwłaszcza w roku 2015 zostanie osiągnięty maksymalny poziom wydatków strukturalnych. Nastąpi przy tym kumulacja wydatków unijnych wynikająca z nałożenia się dwóch perspektyw finansowych i zakładane w tym okresie wydatki z funduszy unijnych osiągną maksymalny poziom, wynoszący ponad 2,5% PKB.

Po 2020 roku stopniowo udział wydatków strukturalnych w PKB i w wydatkach sektora finansów publicznych będzie spadać ze względu na zmniejszanie się transferów ze strony UE oraz zwiększanie udziału innych wydatków, w tym związanych z utrzymaniem sieci infrastruktury.

Powyższe symulacje wskazują, że w Polsce można liczyć (przyjmując założenie 3,7% rocznego tempa wzrostu gospodarczego w latach 2011 – 2020<sup>159</sup>) na możliwości pokrycia ze źródeł publicznych (krajowych i UE) wartości wszystkich wydatków modernizacyjnych i rozwojowych w latach 2011-2020 w wysokości:

- w wariantcie optymistycznym: około 1,4 bln zł, z czego ponad 1 bln zł pochodzić będzie ze źródeł krajowych, a ponad 400 mld zł ze źródeł UE;
- w wariantcie umiarkowanym około 1,1 bln zł, z czego około 750 mld zł pochodzić będzie ze źródeł krajowych, a blisko 400 mld zł ze źródeł UE.

Należy przy tym pamiętać, że szacunki środków ze źródeł unijnych są wstępne i niepewne.

Porównanie udziału nakładów inwestycyjnych<sup>160</sup> w PKB w innych krajach UE pozwala domniemywać, że wyznaczony szacunek wielkości wydatków strukturalnych wydaje się adekwatny do możliwości polskiej gospodarki. W krajach, które najdotkliwiej odczuły skutki spowolnienia gospodarczego, a w których notowano wysoki poziom wydatków strukturalnych, przy jednoczesnym wysokim deficycie finansów publicznych, np. w Estonii, w Irlandii, na Łotwie, w latach kryzysu 2008-2009 notowany spadek tempa wzrostu PKB był dużo wyższy niż w Polsce. Należy zatem brać też pod uwagę wielkość gospodarki Polski.

<sup>158</sup> Nakłady brutto na środki trwałe obejmują nakłady na budynki i budowle, maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia, środki transportu i inne, w tym melioracje szczegółowe, koszty ponoszone przy nabyciu gruntów i środków trwałych, inwentarz żywy oraz odsetki od kredytów i pożyczek inwestycyjnych.

<sup>159</sup> Na podstawie Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – kwiecień 2011, Ministerstwo Finansów, 19 maja 2011 r.

<sup>160</sup> Porównano dane dotyczące nakładów inwestycyjnych z uwagi na fakt, że dane na temat wydatków strukturalnych w innych krajach nie są dostępne.

Podział na poszczególne kategorie wydatków powinien uwzględniać priorytety inwestycyjne określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju (aktualizacja SRK 2020 w przygotowaniu). Punktem wyjścia może być jednak obecna struktura wydatków strukturalnych – na infrastrukturę podstawową w 2010 roku wydatkowane zostało około 67,8 mld zł (łącznie blisko 71% wszystkich wydatków), natomiast na transport około 36,8 mld zł (39%). Biorąc pod uwagę zapóźnienia w tym względzie oraz potrzeby związane z realizacją już zatwierdzonych programów rozwoju infrastruktury (program budowy dróg, program rozwoju infrastruktury kolejowej), można się spodziewać, że udział wydatków na infrastrukturę podstawową pozostanie do końca drugiej dekady XXI na podobnym poziomie i będą one miały 70-procentowy udział w całości wydatków rozwojowych. Pod koniec drugiej dekady stopniowo zacznie maleć udział wydatków na infrastrukturę – ze względu na zwiększanie roli wydatków na sektor badawczo rozwojowy i zasoby ludzkie.

Należy zauważyć, że już w najbliższych latach (po 2015 roku) będzie się zmieniała struktura wydatków przeznaczonych na infrastrukturę: przy stałym udziale wydatków na transport (około 40%) może wzrastać udział wydatków na infrastrukturę kolejową, co wynika z zamierzeń związanych z modernizacją kolei i transportu multimodalnego w dużych miastach na ich obszarach funkcjonalnych. Szacuje się, że łącznie do 2020 roku będzie możliwe sfinansowanie ze źródeł publicznych transportowego programu inwestycyjnego o wartości około 440-560 mld zł (średnio 44-56 mld zł rocznie), inwestycji w infrastrukturę środowiskową i wodną o wartości około 110-140 mld zł (średnio 11-14 mld zł rocznie), inwestycji w infrastrukturę społeczną (szkolnictwo, kultura, zdrowie, sport) o wartości około 170-220 mld zł i inwestycji w działania z zakresu odnowy i rewitalizacji obszarów zdegradowanych około 70-90 mld zł. Przy założeniu początkowo stałego, a później malejącego (po 2020 roku) udziału nakładów na infrastrukturę podstawową w wydatkach strukturalnych, ewentualne zwiększanie wydatków w poszczególnych sferach musiałoby się wiązać ze zmniejszaniem udziału wydatków w innych obszarach.

Należy zwrócić uwagę, że podane kwoty zawierają jedynie inwestycje finansowane ze źródeł publicznych krajowych (budżet państwa, samorządy terytorialne, inne jednostki sektora finansów publicznych) oraz zagranicznych (głównie instrumenty strukturalne polityki spójności). Środki prywatne mogą uzupełniać wydatki w obszarze transportu (np. w realizacji programu budowy autostrad), są też głównym źródłem inwestycji w obszarze energetyki, budowy infrastruktury portowej, lotniskowej i telekomunikacyjnej (uzupełnianej środkami UE i towarzyszącymi im środkami publicznymi krajowymi przeznaczonymi na współfinansowanie).

Sugestie nowych inwestycji proponowanych przez KPZK 2030 są przewidziane do realizacji głównie po 2020 roku – łączna ich wartość jest jednak mniejsza niż inwestycji planowanych (na podstawie decyzji rządowych) do realizacji w latach 2011-2020 i tak np. KPZK postuluje budowę dodatkowych 750 km autostrad (wobec ok. 2000 km planowanych do roku 2020, z czego 1100 km ma powstać w latach 2010 - 2020), 800 km dróg ekspresowych (wobec 2800 km planowanych do roku 2020 i 5300 km do roku 2030). Biorąc pod uwagę, że największy wysiłek inwestycyjny w zakresie dróg i kolei planowany jest do 2020 roku, można przypuszczać, że dopiero później pojawią się możliwości sfinansowania ze środków publicznych w szerszym zakresie innych elementów infrastruktury podstawowej: dalszego podwyższania standardu i prędkości kolei, dużych projektów hydrotechnicznych, przedsięwzięć z zakresu transportu wodnego. W wypadku inwestycji w infrastrukturę lotniczą, w szczególności budowy centralnego portu lotniczego, model finansowania jego budowy będzie uwzględniał pozabudżetowe mechanizmy finansowania.

## **VIII. Stan przestrzennego zagospodarowania kraju 2011 – mapy diagnostyczne**

Jak zapisano we *Wprowadzeniu*, KPZK 2030 nie zawiera diagnozy w formie opisu rozmieszczenia struktur przestrzennych kraju, w związku z ich niewielką zmiennością zobrazowaną w innych dokumentach. Diagnozę w Koncepcji tworzą opisy problemu rozpoczynające każdy z sześciu celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz uzupełnia je zbiór map diagnostycznych przygotowany specjalnie na potrzeby dokumentu. Na 23 mapach przygotowanych w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN zostało zaprezentowane szerokie spektrum zagadnień, przedstawiających stan polskiej przestrzeni na koniec pierwszego dziesięciolecia XXI wieku. Do przedstawienia diagnozy wykorzystano mapy, ponieważ tylko one dają unikalną szansę pokazania wszystkich badanych zjawisk, związanych z zagospodarowaniem przestrzeni całego kraju, aż do poziomu powiatów i gmin, a także pozwalają na błyskawiczne porównanie jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, wiele z map diagnostycznych nie ogranicza się jedynie do przedstawienia stanu danego zjawiska, ale pokazuje także trendy z ostatnich lat w ujęciu dynamicznym.

Należy podkreślić, że przeważająca część map diagnostycznych bazuje na unikalnych zbiorach informacji i badaniach, często specjalnie zamawianych, prezentują zatem dane niedostępne lub informacje będące wynikiem przeprowadzonych analiz. Zdarza się więc, że mapy nie są oparte na najnowszych danych z powodu ich niedostępności lub konieczności wykorzystania danych pochodzących ze spisów powszechnego lub rolnego, który zapewnia ich wymaganą szczegółowość. Należy jednak podkreślić, że większość trendów jest ciągła bądź stała i nie charakteryzuje się wysoką zmiennością w czasie, dlatego fakt użycia danych sprzed kilku lat nie obniża wartości przekazu.

Za sprawą planowanych aktualizacji dokumentu, porównanie map prezentujących te same zjawiska w kolejnych okresach umożliwi rzetelną i precyzyjną analizę zmian oraz będzie stanowić podstawę do oceny trendów i monitoringu z wykorzystaniem Systemów Informacji Geograficznej (GIS).

**Mapy opracowano w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pod kierunkiem dr hab. prof. PAN Przemysława Śleszyńskiego**

**Współautorstwo i konsultacje map:** prof. dr hab. Marek Degórski (Zespół Ekspertów Naukowych, zagadnienia przyrodnicze), dr hab. prof. PAN Tomasz Komornicki (Zespół Ekspertów Naukowych, zagadnienia transportowe i gospodarcze), prof. dr hab. Piotr Korcelli (Zespół Ekspertów Naukowych, zagadnienia osadnicze i demograficzne), dr hab. prof. PAN Roman Kulikowski (zagadnienia rolnicze na Mapie 6.), dr hab. prof. PAN Jerzy Solon (różnorodność krajobrazowa i biologiczna na Mapie 18., dr Piotr Rosik (zagadnienia natężenia ruchu na Mapie 7.).

**Redakcja techniczna i opracowanie baz danych:** dr hab. prof. PAN Przemysław Śleszyński, mgr Magdalena Górczyńska, mgr Aleksandra Kurek, dr Piotr Rosik, mgr Marcin Stępnia, Beata Zielińska.

**Copyright © Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2009-2010**

## Krótki opis stanu i najważniejszych trendów wynikających z map diagnostycznych KPZK 2030:

### Mapa 1. Struktura osadnicza<sup>161</sup>

Polska charakteryzuje się korzystną, policentryczną strukturą miast równomiernie rozmieszczonych w przestrzeni. Zbliżony do regularnego rozkład dużych miast, zazwyczaj pełniących funkcje wojewódzkie, przyspiesza rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych na obszar całego kraju. Pozytywną cechą jest również kilkustopniowa struktura ośrodków miejskich i równomierny rozkład mniejszych miast zapewniający dostęp do usług podstawowych na całym terytorium Polski.

Zauważalne różnice występują w osadnictwie wiejskim, które na Warmii, Mazurach, Pomorzu, Ziemi Lubuskiej i w zachodniej części Niziny Wielkopolskiej charakteryzują się niższą gęstością mniej licznych wsi. Wynika to przede wszystkim z warunków naturalnych – obecności jezior, dużego udziału lasów i wyższej od średniej powierzchni obszarów prawnie chronionych. Podobna sytuacja cechuje powiaty wzdłuż wschodniej granicy państwa, gdzie dodatkowo istotnym czynnikiem jest zewnętrzna granica UE, która stanowi pewnego rodzaju barierę.

Istotnym uwarunkowaniem są także kierunki powiązań Polski z krajami sąsiednimi, które, w związku z członkostwem w UE, są najsilniejsze z Niemcami, Czechami, Węgrami i Austrią, a w drugiej kolejności ze Słowacją, Krajami Skandynawskimi, Ukrainą, Białorusią i Krajami Bałtyckimi.

### Mapa 2. Współczesne procesy osadnicze<sup>162</sup>

W pierwszym dziesięcioleciu XXI w. obserwowano w Polsce stosunkowo dużą dynamikę procesów osadniczych. Zgodnie z trendami globalnymi następuje koncentracja ludności w największych miastach, zwłaszcza w ich strefach podmiejskich, przy jednoczesnym zmniejszaniu się liczby ludności rdzeni miast. Wyjątkiem są Warszawa, Kraków, Olsztyn, Białystok, w których następuje przyrost ludności w całym obszarze funkcjonalnym miasta oraz Katowice, Opole i inne miasta położone na Śląsku i w Sudetach, gdzie obserwuje się zmniejszanie liczby ludności zarówno w strefie rdzeniowej i podmiejskiej. Głównymi kierunkami stałych migracji międzyregionalnych, mających źródło zwłaszcza na Śląsku, w Sudetach, na Równinie Kutnowskiej, południowym Mazowszu oraz we wschodnich województwach, są Warszawa, Poznań, Wrocław i Kraków. Najwyższy poziom urbanizacji występuje na Śląsku, w województwach zachodnich, południowych i północnych. Skutki zjawiska *Urban spraw!* często nie są ujęte w oficjalnych statystykach, a różnice między rzeczywistą a formalną stopą urbanizacji w niektórych obszarach funkcjonalnych największych polskich miast wynoszą nawet ponad 50% w Krakowie, czy 25-50% w Poznaniu, Warszawie, Kielcach.

### Mapa 3. Wewnętrzne powiązania funkcjonalne<sup>163</sup>

W dobie globalizacji o sile gospodarek krajowych decydują nie tylko cechy poszczególnych miast, ale także skala ich współpracy, generujących wartość dodaną i efekt synergii. Dlatego tak ważne są zarówno siła jak i kierunek powiązań funkcjonalnych między najważniejszymi miastami.

<sup>161</sup> Autor: P. Śleszyński, konsultacja: P. Korcelli. Siła i kierunki potencjalnych ciężarów grawitacyjnych według: Śleszyński P., 2008, Ocena powiązań gospodarczych i kapitałowych między miastami, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 335-391.

<sup>162</sup> Autor: P. Śleszyński. Szacunek rzeczywistej stopy urbanizacji na podstawie liczby ludności zamieszkującej w miastach i strefach podmiejskich o gęstości zaludnienia powyżej 100-150 mieszkańców/km<sup>2</sup>.

<sup>163</sup> Autor: P. Śleszyński.

1) Teoretyczne ciążenia społeczno-gospodarcze. Na podstawie metodyki wykorzystującej model grawitacyjny, opisany w artykule: P. Śleszyński, 2008, *Ocena powiązań gospodarczych i kapitałowych między miastami*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 335-391. Wielkość mas ośrodków przyjęta jak w pracy: Komornicki T., Śleszyński P., Silka P., Stępiak M., 2008, Wariantowa analiza dostępności w transporcie lądowym, op. cit., tom II, s. 133-334.

2) Migracje rejestrowane. Według niepublikowanych baz danych GUS, opartych na ewidencji bieżącej ludności, w tym zameldowaniach i wymeldowaniach na pobyt stały, według powiatów.

3) Powiązania organizacyjne przedsiębiorstw. Według danych zgromadzonych w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN podczas realizacji projektu badawczego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pt. *Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami* (kierownik projektu: doc. dr hab. T. Komornicki).

4) Powiązania właścicielskie spółek. Według danych zgromadzonych w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN podczas realizacji projektu badawczego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego pt. *Kierunki rozwoju funkcji kontrolnych w przestrzeni Polski* (kierownik projektu: doc. dr hab. P. Śleszyński, więcej w pracy tego autora: *Gospodarze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski*, Prace Geograficzne, 213, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa).

W Polsce współpraca ta, mierzona za pomocą różnych wskaźników takich jak migracje, powiązania organizacyjne przedsiębiorstw oraz właścicielskie spółek, nie jest jeszcze wykształcona w zadowalającym stopniu. Cechuje ją „warszawocentriczność” powiązań, czyli dominacja powiązań wszystkich miast wojewódzkich bezpośrednio ze stolicą. Ponadto, rośnie siła zależności Olsztyna z Gdańskiem, Krakowa z Katowicami i Wrocławiem oraz Poznania z Łodzią. Obecny stan świadczy o niepełnym wykorzystaniu potencjału, jaki daje policentryczna struktura osadnicza i równomierny rozkład przestrzenny dużych ośrodków miejskich, co jest wynikiem niedorozwoju infrastruktury transportowej. Jednak w związku z trwającymi pracami w tym zakresie i perspektywą zniwelowania bariery infrastrukturalnej, oczekiwany jest wzrost siły powiązań funkcjonalnych pomiędzy miastami wojewódzkimi.

#### Mapa 4. Miejskie obszary funkcjonalne<sup>164</sup>

Podobnie jak w Europie i na świecie, w Polsce obserwuje się intensyfikację osadnictwa wokół miast dużej i średniej wielkości oraz idący za nią rozwój funkcji pozarolniczych. Na podstawie dojazdów do pracy, form osadnictwa i funkcji obszarów delimituje się funkcjonalne obszary miejskie składające się ze stref rdzeniowych i zewnętrznych. W miarę rozwoju infrastruktury technicznej, w tym komunikacji szynowej, obserwuje się zwiększanie zasięgu miejskich obszarów funkcjonalnych oraz zjawisko *urban sprawl*. Jednocześnie tradycyjny podział na miasto i wieś przestaje być wystarczający i rzeczywistość nie jest odzwierciedlona w statusie administracyjnym jednostek. Miejskie obszary funkcjonalne różnią się od siebie m.in. udziałem mieszkańców strefy zewnętrznej w liczbie mieszkańców całego obszaru, która waha się od około 15% w Trójmieście, do 40% w Krakowie. Stosunek ten jest istotny, ponieważ skala codziennych dojazdów do pracy ze strefy podmiejskiej do rdzeniowej generuje konieczność rozwijania systemu komunikacji zbiorowej, którego skala i jakość znacząco wpływa na jakość życia mieszkańców.

#### Mapa 5. Struktura demograficzna<sup>165</sup>

Obecnie dużą część Polski cechuje korzystna struktura demograficzna, charakteryzująca się dużym udziałem ludności w wieku przedprodukcyjnym. Dotyczy to zwłaszcza województw Pomorskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Wielkopolskiego i Małopolskiego. W największych miastach dominuje ludność w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, natomiast ich obszary funkcjonalne mają dużo większy udział ludności w wieku przedprodukcyjnym. Zgodnie z prognozami GUS w perspektywie 2030 roku największy wzrost liczby ludności spodziewany jest w Małopolsce, okolicach Warszawy, Gdańska, Poznania, Bydgoszczy i Torunia, Olsztyna, Lublina i Kielc.

#### Mapa 6. Dojazdy do pracy najmniej<sup>166</sup>

W Polsce obserwowany jest duży wzrost mobilności przestrzennej ludności, dotyczący zwłaszcza dziennych migracji wahałowych odbywających się głównie do stolic województw. Wynikają one z liczby i jakości miejsc pracy oferowanych przez największe miasta oraz z rozwoju transportu

<sup>164</sup> Autorzy: P. Śleszyński, P. Korcelli, z modyfikacjami MRR. Delimitacja rdzeni i stref podmiejskich na bazie opracowania wykonanego dla potrzeb programu ESPON 1.4.3 *Study on Urban Functions* (P. Korcelli, P. Śleszyński, 2006) oraz opracowania wykonanego dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (*Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku według kryterium powiązań z największymi aglomeracjami miejskimi i miastami oraz endogenicznego potencjału. Zadanie 1. Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto wieś*, autorzy T. Komornicki i P. Śleszyński, pod kierunkiem prof. dr hab. J. Bańskiego). Wyróżniono tylko 24 FOM spośród 151 w oryginale delimitacji P. Korcellego i P. Śleszyńskiego. Strefy dojazdu do centrów 25 ośrodków miejskich wyznaczone na podstawie zmodyfikowanego modelu prędkości ruchu, mierzonego natężeniem ruchu i uwzględniającego kongestję w godzinach szczytu (zob. na ten temat: Śleszyński P., 2009, *Zaludnienie i zróżnicowanie przestrzeni terenu w modelowaniu prędkości ruchu w transporcie drogowym*, Przegląd Komunikacyjny, 5, s. 26-32 oraz Rosik P., Śleszyński P., 2009, *Wpływ zaludnienia w otoczeniu drogi, ukształtowania powierzchni terenu oraz natężenia ruchu na średnią prędkość jazdy samochodem osobowym*, „Transport Miejski i Regionalny”, 10, s. 26-31).

<sup>165</sup> Autor: P. Śleszyński, konsultacja: P. Korcelli. Przewidywane zmiany zaludnienia i struktury demograficznej do roku 2030 według modyfikacji prognozy popisu GUS (2004), z korektą dotyczącą obszarów metropolitalnych i depopulacyjnych.

<sup>166</sup> Autor: P. Śleszyński. Wg danych GUS na koniec 2006 r. (zob. *Informacja o wynikach badania przepływów ludności związanych z zatrudnieniem w Polsce*, 2009, Główny Urząd Statystyczny, Departament Pracy i Warunków Życia, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Materiał na konferencję prasową w dniu 23 października 2009 r.). Dane nie obejmują wszystkich faktycznych dojazdów ze względu na metodologię badania (brak informacji o dojazdach osób fizycznych do zakładów pracy), brak ujawnienia przez GUS pełnej macierzy przepływów międzygminnych. Podstawą do obliczeń GUS były zbiory wchodzące w skład systemu podatkowego urzędów skarbowych w Polsce za 2006 r., zgromadzone w bazie POLTAX (PIT-11/8B i PIT-40), a udostępnione dla GUS przez Ministerstwo Finansów.

zbiorowego. W wielu gminach, zwłaszcza w woj. wielkopolskim, śląskim, łódzkim i dolnośląskim, wyjazdy do pracy dotyczą nawet jednej piątej ludności. Pozytywnym zjawiskiem jest także fakt, że niektóre miasta średniej wielkości także stanowią cel dojazdów do pracy nawet 20 tysięcy osób (np. Belchatów czy Lubin).

#### Mapa 7. Struktura gospodarcza<sup>167</sup>

W związku z przemianami gospodarczymi, malejącym znaczeniem tradycyjnych gałęzi przemysłu oraz integracją Polski z gospodarką europejską i światową, postępują zmiany struktury gospodarczej, także w ujęciu przestrzennym.

Obecnie największy przyrost sprzedanej produkcji przemysłowej nastąpił w Płocku, Trójmieście, Wałbrzychu, Żywcu, Ostrowcu Świętokrzyskim i kilku innych mniejszych ośrodkach. Jednak to duże miasta oraz zachodnia część kraju cechuje się największą liczbą podmiotów gospodarczych. Odzwierciedla to także poziom PKB, którego wartość jest najwyższa w podregionach obejmujących miasta wojewódzkie oraz w ich sąsiedztwie. Najmniejsze zróżnicowanie wysokości PKB *per capita* występuje w województwach śląskim, lubuskim, wielkopolskim i dolnośląskim, co świadczy o najniższym poziomie różnic wewnątrz regionalnych.

#### Mapa 8. Towarowość rolnictwa<sup>168</sup>

Intensywne przemiany zachodzą także na obszarach rolnych, przyczyniając się do wzrostu konkurencyjności rolnictwa. W dużej części kraju (obszar byłego Zaboru Rosyjskiego, Podgórze Karpackie i Kaszuby) w dalszym ciągu dominuje rozdrobnione rolnictwo, produkujące na własne potrzeby. Natomiast na niektórych obszarach zwiększa się wielkość gospodarstw, co pozwala na wzrost wydajności i obniżenie kosztów produkcji, zwłaszcza na Pomorzu Zachodnim i na północno-wschodnim Mazowszu. Ponadto obserwuje się poprawę towarowości rolnictwa, specjalizację terytorialną i specjalizację produkcji, w tym rozwój produkcji biomasy, stanowiącej źródło energii odnawialnej.

#### Mapa 9. Infrastruktura społeczna wyższego rzędu<sup>169</sup>

Infrastruktura społeczna wyższego rzędu koncentruje się w największych miastach, głównie wojewódzkich. Pod tym względem najważniejszym ośrodkiem jest stolica, w której koncentrują się funkcje metropolitalne: kontrolne, zarządcze, badawczo-rozwojowe i symboliczne. Poza Warszawą najbardziej prężnymi ośrodkami szkolnictwa wyższego są Kraków, Poznań i Wrocław, o czym świadczy jakość szkół oraz liczba kadry naukowej. Ponadto województwo mazowieckie wyróżnia się najwyższym odsetkiem uczestników studiów doktoranckich. Są to istotne czynniki dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności.

Ośrodkami szczególnie odznaczającymi się na kulturalnej mapie Polski są Warszawa, Kraków i Łódź, biorąc pod uwagę stale instytucje kultury (teatry, filharmonie i obiekty koncertowe) oraz liczbę wystaw. W ostatnich latach, zwłaszcza w związku z mistrzostwami w piłce nożnej EURO

<sup>167</sup> Autorzy: P. Śleszyński, T. Komornicki. Zastosowanie dwuletnich okresów porównawczych w wypadku produkcji sprzedanej przemysłu wynika z dużej zmienności wyników ekonomicznych przedsiębiorstw, mających wpływ na zagregowane wyniki w podziale powiatowym.

<sup>168</sup> Autor: P. Śleszyński, konsultacja: R. Kulikowski. Wskaźnik rolniczej przestrzeni produkcyjnej według Instytutu Uprawy i Nawożenia Gleb w Puławach. Wskaźnik rolniczej przestrzeni produkcyjnej według Powszechnego Spisu Rolnego 2002.

<sup>169</sup> Autor: P. Śleszyński, z modyfikacjami MRR.

1) Dane o szkolnictwie wyższym według materiałów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego za rok akademicki 2008/2009. Ranking szkół wyższych: dziennik „Rzeczpospolita”, miesięcznik „Perspektywy”, <http://www.perspektywy.pl/>.

2) Liczba ważniejszych stałych publicznych instytucji kultury wysokiej o charakterze widowiskowym według własnych baz danych IGiPZ PAN.

3) Liczba samodzielnych jednostek (kliniki, poradni, oddziałów) w szpitalach klinicznych według informacji ze stron internetowych poszczególnych jednostek. Miejscowości uzdrowiskowe według liczby łóżek w szpitalach i sanatoriach uzdrowiskowych opracowane na podstawie wpisu do Rejestru Zakładów Opieki Zdrowotnej (częściowo poprzez oszacowanie liczby łóżek jednostek wpisanych do różnych typów), na podstawie danych Ministerstwa Zdrowia. Lokalizacje planowanych centrów urazowych według programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Wykres kumulatywny dostępności czasowej ludności Polski do szpitali na podstawie modeli prędkości ruchu opracowanych w IGiPZ PAN (metodyka opisana w pracy: P. Śleszyński, 2009, *Zaludnienie i zróżnicowanie rzeźby terenu w modelowaniu prędkości ruchu w transporcie drogowym*, „Przegląd Komunikacyjny”, 5, s. 26-32).

Liczba miejsc w obiektach sportowych o znaczeniu krajowym i międzynarodowym według materiałów zgromadzonych przez IGiPZ PAN.



2012 poprawia się również infrastruktura sportowa i wielu miastach otwierane są stadiony sportowe, które pozwolą także na organizowanie dużych imprez kulturalnych.

#### Mapa 10. Sieć transportowa<sup>170</sup>

W ciągu ostatniej dekady w bardzo dużym stopniu poprawiła się sieć transportowa, przede wszystkim dzięki wybudowaniu wielu odcinków autostrad i dróg ekspresowych. Obecnie trwają intensywne prace budowlane i modernizacyjne zarówno na drogach jak i liniach kolejowych, które systematycznie przyczyniają się do poprawy dostępności transportowej polskiej przestrzeni. Duży nacisk kładziony jest również na multimodalność systemu transportowego oraz koordynację sieci drogowej i kolejowej z lotniskami i portami morskimi. Najlepszym wskaźnikiem międzygałęziowej dostępności transportowej odznacza się centralna część kraju oraz Śląsk.

#### Mapa 11. Czasowa dostępność transportowa do głównych ośrodków administracyjno-osadniczych<sup>171</sup>

Z każdym rokiem, poza spowolnieniami wynikającymi z prac budowlanych i modernizacyjnych, poprawia się dostępność Warszawy oraz pozostałych miast wojewódzkich, zarówno dla ruchu kołowego jak i szynowego. Ma to istotne znaczenie dla całej gospodarki poprzez umożliwienie rozwoju powiązań funkcjonalnych oraz zwiększenie dostępności rynków pracy.

#### Mapa 12. Typologia czasowej dostępności transportowej do ośrodków koncentracji usług różnego rzędu<sup>172</sup>

Poprawa dostępności transportowej Polski uwidacznia się także w typologii czasowej dostępności transportowej ośrodków koncentrujących usługi różnego rzędu. Należy zaznaczyć, że ośrodki usług wyższego rzędu nie zawsze są tożsame z właściwymi miastami wojewódzkimi – nie pokrywają się one z obszarami rynkowymi. W najmniej korzystnej sytuacji są gminy części województw warmińsko-mazurskiego, zachodnio-pomorskiego, pomorskiego, a także gminy wzdłuż południowej granicy kraju. Wynika to przede wszystkim z charakterystyki terenu – obecności pojezierzy lub gór. W mniej korzystnej sytuacji są także obszary na granicach województw (mazowieckiego i podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego, opolskiego i łódzkiego) oraz w sąsiedztwie wschodniej granicy kraju. Dostępność ta również ulega poprawie, w związku z wieloma aktualnie trwającymi inwestycjami.

#### Mapa 13. Gospodarka ropą naftową i gazem ziemnym<sup>173</sup>

Infrastruktura przesyłu ropy naftowej i gazu ziemnego nie jest w Polsce w wystarczającym stopniu rozwinięta i cechuje ją duże zróżnicowanie przestrzenne. Najważniejszym ośrodkiem jest płocka rafineria naftowa, leżąca na skrzyżowaniu głównych ropociągów oraz Gdańsk. Sytuacja na tym polu również ulegnie zmianie w związku z przygotowywanymi inwestycjami w gazociągi i ropociągi zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne, które zapewnią Polsce większe bezpieczeństwo

<sup>170</sup> Autorzy: T. Komornicki, P. Śleszyński, konsultacja: P. Rosik. Prędkości techniczne dróg kolejowych według danych Polskich Sieci Kolejowych SA. Klasy śródlądowych dróg wodnych według danych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Liczba pasażerów na dworcach kolejowych według danych Polskich Kolei Państwowych SA.

<sup>171</sup> Autor: P. Śleszyński. Na podstawie: Komornicki T., Śleszyński P., Silka P., Stępnik M., 2008, Wariantowa analiza dostępności w transporcie lądowym, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Zuber (red.), *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008-2033*, tom II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 133-334.

<sup>172</sup> Autor: P. Śleszyński. Czas dojazdu samochodem osobowym obliczony na podstawie modelu prędkości ruchu w warunkach poza godzinami szczytu w normalnych warunkach pogodowych (opisany w pracy: Śleszyński P., 2009, Zaludnienie i zróżnicowanie rzeźby terenu w modelowaniu prędkości ruchu w transporcie drogowym, „Przegląd Komunikacyjny”, 5, s. 26-32).

<sup>173</sup> Autor: P. Śleszyński. Wydobycie ropy naftowej i gazu ziemnego według danych Państwowego Instytutu Geologicznego (baza złóż surowców naturalnych MIDAS). Zdolność do przerobu ropy naftowej w rafineriach i sieci przesyłowej według danych PKN Orlen.

1) Sieci przesyłowe gazu ziemnego według danych Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ--SYSTEM S.A.

2) Gasidło K., Popczyk J., 2008, *Obszary metropolitalne i wielkie miasta a problem rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE)*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Zuber (red.), *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008-2033*, Tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 67-150.

Malko J., Parczewski Z., 2008, *Przestrzenne uwarunkowania i potrzeby terytorialne związane z rozwojem systemów technicznej infrastruktury energetycznej.*

*Rekomendacje dla KPZK*, [w:]

K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Zuber (red.), *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008-2033*, Tom II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 75-510.

energetyczne. Zwiększa je także wydobywany na terenie kraju i wyłącznej strefy ekonomicznej gaz ziemny i, w mniejszym stopniu, ropa naftowa (pasy w okolicach Rzeszowa, Głogowa, Poznania, Gorzowa Wielkopolskiego, Lublina, Koszalina i na morzu, w obszarach koncesji wydobywczych). Największą gęstość gazowej sieci rozdzielczej notuje się w województwach małopolskim, śląskim i podkarpackim, a także w pobliżu największych miast wojewódzkich.

#### Mapa 14. Elektroenergetyka<sup>174</sup>

Podstawą polskiej produkcji energii elektrycznej w dużych elektrowniach powyżej 300 MW, jest węgiel kamienny i brunatny, a tylko w niewielkim stopniu elektrownie wodne. W związku z rozwojem nowych technologii stopniowo rośnie także udział energii wiatrowej oraz energii z pozostałych źródeł odnawialnych. W ciągu ostatniego dziesięciolecia największy przyrost użycia energii elektrycznej nastąpił w województwie podlaskim, mazowieckim i częściowo łódzkim, małopolskim i lubelskim.

#### Mapa 15. Gospodarka wodna<sup>175</sup>

Polska należy do krajów o umiarkowanych zasobach wodnych oraz cechuje się niskim poziomem przekształcenia rzek. W związku z tym śródlądowe drogi wodne nie stanowią spójnej sieci oraz, poza Odrzańską Drogą Wodną, mają niskie klasy żeglowności.

Największa gęstość sieci wodociągowej występuje wokół dużych miast oraz w środkowej części Polski, natomiast największy udział ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków charakteryzuje województwa północne i zachodnie. Sytuacja w tym zakresie ulega zmianom, w związku z uruchamianiem nowych oczyszczalni ścieków, często współfinansowanych ze środków unijnych.

#### Mapa 16. Różnorodność krajobrazu<sup>176</sup>

W Polsce występuje wiele typów krajobrazu naturalnego od nizin młodoglacjalnych, wyżyn lessowych, aż po krajobraz wysokogórski. W wyniku długotrwałego oddziaływania gospodarczego struktury te ulegały przekształceniom, prowadzącym do zmniejszenia różnorodności krajobrazu i zaniku form naturalnych i zbliżonych do naturalnych, głównie w pasie równin centralnej Polski i wokół miast. Największy poziom lesistości charakteryzuje północną, zachodnią oraz południowo-wschodnią część kraju, ponadto w wielu regionach, zwłaszcza wschodnich i północnych obserwuje się dalszy przyrost powierzchni lasów, które wpływają korzystnie nie tylko na walory przyrodnicze i krajobrazowe, ale także obniżają zagrożenie powodziowe.

---

<sup>174</sup> Autor: P. Śleszyński

- 1) Sieci przesyłowe i stacje elektroenergetyczne według danych Polskich Sieci Elektroenergetycznych Operator SA.
- 2) Elektrownie i elektrociepłownie według różnych źródeł (w tym stron internetowych przedsiębiorstw produkujących energię elektryczną oraz instytucji i stowarzyszeń promujących odnawialne źródła energii).
- 3) Gasidło K., Popczyk J., 2008, *Obszary metropolitalne i wielkie miasta a problem rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE)*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Zuber (red.), *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008-2033*, tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 67-150.
- 4) Malko J., Parczewski Z., 2008, *Przestrzenne uwarunkowania i potrzeby terytorialne związane z rozwojem systemów technicznej infrastruktury energetycznej. Rekomendacje dla KPZK*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Zuber (red.), *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008-2033*, tom II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 375-510.

<sup>175</sup> Autor: P. Śleszyński

- 1) Śródlądowe drogi wodne według danych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.
- 2) Sztuczne zbiorniki wodne według różnych źródeł, w tym danych Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej.
- 3) Granice zlewni cząstkowych według baz *European Environment Agency* (baza EUNIS).
- 4) Nachlik E., 2008, *Gospodarka wodna w kontekście przestrzeni kraju – rekomendacje dla KPZK*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Zuber (red.), *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008-2033*, tom IV, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 95-152.

<sup>176</sup> Autor: P. Śleszyński, konsultacja: J. Solon

- 1) Dna dolin i obniżenia oraz wyżyny węglanowe, gipsowe i lessowe: Richling A., Dąbrowski A., 1995, *Typy krajobrazów naturalnych*, [w:] *Atlas Rzeczypospolitej Polskiej*, 1993-1995, Główny Geodeta Kraju, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, plansza 53.1.
- 2) Mokradła: *System Informacji Przestrzennej o Mokradłach Polski*, 2006, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych, Falenty, opracowany przez zespół: H. Piórkowski, Z. Oświęcimska-Piasko, M. Rycharski, M. Szewczyk.
- 3) Obszary o dużym i bardzo dużym zróżnicowaniu rzeźby terenu: na podstawie danych satelitarnych SRTM (Śleszyński P., 2009, *Wykorzystanie danych georadarowych SRTM-3 w analizie zróżnicowania ukształtowania terenu Polski*, „Polski Przegląd Kartograficzny”, 41, 3, s. 237-252).

#### Mapa 17. Obszarowa ochrona przyrody<sup>177</sup>

Duża część powierzchni kraju, ze względu na walory przyrodnicze objęta została różnymi formami obszarowej ochrony przyrody. Obszary te są szansą rozwojową regionów, ze względu na znaczny potencjał generowania miejsc pracy w sektorach związanych z świadczeniem usług i zachowaniem walorów przyrodniczo-krajobrazowych. Natomiast analiza rozmieszczenia ustawowych form ochrony przyrody i wysycenia gmin ustawowymi formami ochrony przyrody wskazuje na niepełną ochronę wysokich walorów różnorodności biologicznej niektórych regionów geograficzno-krajobrazowych (np. Mazury) oraz konieczność promocji aktywnych działań umożliwiających zrównoważone użytkowanie przestrzeni dla zachowania wysokich walorów przyrodniczo-krajobrazowych.

#### Mapa 18. Krajobraz kulturowy<sup>178</sup>

Termin krajobraz kulturowy dotyczy przestrzeni historycznie ukształtowanej w wyniki działalności człowieka. Przykładem jest system osadniczy na kształtowanie się którego istotny wpływ miały nadania praw miejskich, począwszy od rozbicia dzielnicowego oraz okres intensywnej urbanizacji i współczesne rozlewianie się miast, pokazywane przez udział budownictwa mieszkaniowego według gmin. Najbardziej powszechną formą ochrony zabytków jest Rejestr zabytków, który jest stale uaktualniany przez służby konserwatorskie. Największa liczba zabytków nieruchomych znajduje się w Krakowie, Warszawie, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku i Łodzi, natomiast nasycenie gmin zabytkami nieruchomymi umieszczonymi w rejestrach obecnie dotyczy województw opolskiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego oraz na obszarze między Warszawą i Łodzią. Ochrona przestrzeni o charakterze symbolicznym, posiadającej ponadprzeciętne walory i znaczny potencjał rozwojowy będzie stopniowo zwiększana poprzez powoływanie kolejnych miejsc o charakterze promocji dziedzictwa kulturowego i naturalnego (miejsca światowego dziedzictwa UNESCO, pomniki historii i parki kulturowe).

#### Mapa 19. Występowanie złóż kopalin i zasoby bilansowe w złożach<sup>179</sup>

Polska jest zasobna w surowce mineralne. Na mapie zostały przedstawione tereny występowania oraz miejsca eksploatacji złóż kopalin. Dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski mają znaczenie występujące na terenie kraju złoża kopalin energetycznych, w tym zwłaszcza węgla kamiennego i brunatnego. Szansą dla Polski mogą być także złoża gazu ziemnego w łupkach ilastych, których eksploatacja, przy wykorzystaniu nowych technologii, może przyczynić się w znaczącym stopniu do poprawy bezpieczeństwa energetycznego kraju.

<sup>177</sup> **Autor: P. Śleszyński, konsultacja: M. Degórski.** Obszary chronione i ich zasięgi według ostatnich danych przekazanych przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, w tym dane Krajowego Systemu Obszarów Chronionych. Lokalizacje obszarów naturalnych poza granicami Polski pochodzą z baz European Environment Agency (baza EUNIS). W podkładzie mapy wykorzystano dane o użytkowaniu ziemi według *Corine Land Cover 2000* (Instytut Geodezji i Kartografii, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Europejska Agencja Środowiska).

<sup>178</sup> **Autor: P. Śleszyński, z modyfikacjami MRR.**

1) Wektorowa mapa użytkowania ziemi *Corine Land Cover 2006*, opis na stronie <http://clc.gios.gov.pl/>.  
2) Udział budownictwa mieszkaniowego po 1989 roku obliczony na podstawie danych GUS z lat 1989-2008.  
3) Daty pierwszego nadania praw miejskich według: Najgrakowski M., 2009, *Miasta Polski do początku XXI wieku*, „Dokumentacja Geograficzna”, 39, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.  
4) Granice obszarów historyczno-kulturowych według M. Kowalskiego (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN), niepublikowane.  
5) *Wykaz zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków*, stan aktualny na 2010, Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków, Warszawa.

<sup>179</sup> **Autor: P. Śleszyński.** Występowanie i zasoby bilansowe w złożach według danych Państwowego Instytutu Geologicznego (baza złóż surowców naturalnych MIDAS). Stan aktualny na 2007/2008 r. W podkładzie mapy wykorzystano dane o użytkowaniu ziemi według *Corine Land Cover 2000* (Instytut Geodezji i Kartografii, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Europejska Agencja Środowiska).

## Mapa 20. Zasoby energii odnawialnej<sup>180</sup>

Rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce jest szansą na dywersyfikację źródeł energii oraz ograniczenie emisji zanieczyszczeń. Przestrzenne rozmieszczenie naturalnie występujących źródeł energii odnawialnej pozwala na generowanie w różnych regionach kraju energii z różnych źródeł. Mapa nie uwzględnia takich nośników energii odnawialnej jak biomasa z produkcji roślinnej czy odpady różnego pochodzenia wykorzystywane do produkcji biogazu. Południowa oraz północna część Polski cechuje się najlepszymi warunkami dla energetyki wodnej, które są już częściowo wykorzystywane. Najkorzystniejsze warunki wiatrowe występują w północnej części kraju oraz w pasie równoleżnikowym środkowej części kraju. Część zachodnią charakteryzują najlepsze warunki geotermalne, natomiast wschodnią i środkową najlepsze warunki dla rozwoju energetyki słonecznej. Obecnie najwięcej energii odnawialnej na jednego mieszkańca produkowane jest w województwach zachodnio-pomorskim, pomorskim oraz kujawsko-pomorskim i pochodzi ona głównie z elektrowni wodnych.

## Mapa 21. Zagrożenia naturalne<sup>181</sup>

Polska, w porównaniu do innych państw Europy, cechuje się umiarkowaną podatnością na zmiany klimatu, mimo to głównymi zagrożeniami naturalnymi są powodzie, susze oraz osuwiska związane z występowaniem ekstremalnych stanów pogodowych. Miejscowo występuje także

<sup>180</sup> P. Śleszyński – kompilacja materiałów innych autorów, konsultacja: M. Degórski.

- 1) **Energia wodna:** Stachý J., Biernat B., 1994, *Średni odpływ jednostkowy (1951-1970)*, [w:] *Atlas Rzeczypospolitej Polskiej*, 1993-1995, Główny Geodeta Kraju, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, plansza 32.3, mapa 2.
- 2) **Energia wiatrowa:** a) Lorenc H., 2001, *Strefy energetyczne wiatru*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa; b) Niedźwiedz T., Paszyński J., Czekierda D., 1994, *Średnia roczna częstość ciszy i słabego wiatru o prędkości poniżej 2 m/s*, [w:] *Atlas Rzeczypospolitej Polskiej* (jw.), plansza 31.6, mapa 15.
- 3) **Energia słoneczna:** *Atlas Rzeczypospolitej Polskiej* (jw.): a) Paszyński J., Miara K., 1994, *Średnie całkowite promieniowanie słoneczne w roku*, plansza 31.2, mapa 5; b) Kuczmarski M., 1994, *Sumy roczne usłonecznienia o prawdopodobieństwie wystąpienia 90%*, plansza 31.1, mapa 15.
- 4) **Energia geotermalna:** Szewczyk J., Gientka D., 2009, *Terrestrial Heat Flow Density in Poland – A New Approach*, „Geological Quarterly”, 53, 1, s. 125-140 (zmodyfikowany oryginał mapy zamieszczony na ryc. 13. ww. artykułu).

<sup>181</sup> P. Śleszyński – na mapie głównej kompilacja zagadnień różnych autorów, konsultacja: M. Degórski

Na mapach w skali 1:3.750.000 wykorzystano dane z *Atlasu Rzeczypospolitej Polskiej*, 1993-1995, Główny Geodeta Kraju, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa; autorzy, lata wydania, plansze i mapy:

- 1) Guterch B., Lewandowska-Marciniak H., 1995, *Aktywność sejsmiczna*, plansza 22.1, mapa 6.
  - 2) Józefaciuk Cz., 1995, *Splukiwanie potencjalne gleby*, plansza 23.3, mapa 3.
  - 3) Ziętara T., 1995, *Rozmieszczenie osuwisk*, plansza 23.3, mapa 4.
  - 4) Ziętara T. a. 1995, *Rozmieszczenie osuwisk w Karpatach*, plansza 23.3, mapa 5.
  - 5) Dynowska I., 1994, *Reżim odpływu rzeczny*, plansza 32.3, mapa 1.
  - 6) Niedźwiedz T., Ustrnul Z., 1994, *Liczba dni mroźnych w roku o prawdopodobieństwie wystąpienia 50% (dni z temperaturą maksymalną niższą od 0°C)*, plansza 31.3, mapa 5.
  - 7) Niedźwiedz T., Ustrnul Z., 1994, *Liczba dni gorących w roku o prawdopodobieństwie wystąpienia 50% (dni z temperaturą maksymalną powyżej 25°C)*, plansza 31.3, mapa 10.
  - 8) Niedźwiedz T., Limanówka D., Ustrnul Z., 1994, *Data ostatnich przymrozków wiosennych o prawdopodobieństwie wystąpienia 50%*, plansza 31.4, mapa 4.
  - 9) Niedźwiedz T., Cebulak E., 1994, *Liczba dni z opadem powyżej 10 mm o prawdopodobieństwie wystąpienia 90%*, plansza 31.4, mapa 13.
  - 10) Niedźwiedz T., Czekierda D., Limanówka D., 1994, *Liczba dni z pokrywą śnieżną o prawdopodobieństwie wystąpienia 50%*, plansza 31.4, mapa 9.
  - 11) Fal B., Punzet J., 1994, *Maksymalny odpływ jednostkowy*, plansza 32.3, mapa 3.
  - 12) Paczyński B., 1994, *Wody podziemne zwykłe (słodkie)*, plansza 32.5, mapa 1.
- oraz:
- 13) Górski D., 1994, *Bonitacja klimatyczna dla rolnictwa*, [w:] *Atlas Środowiska Geograficznego Polski*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, tablica 10.
  - 14) Kowalczak P., 2001, *Hierarchia potrzeb obszarowych malej retencji w dorzeczu Warty*, Warszawa, zamieszczone w pracy: Kudlicki Ł., 2004, *Zagrożenie pustynnieniem w Polsce*, Bezpieczeństwo Narodowe, 1, s. 201-211.
  - 15) *Typy wzebrzeń rzecznych*, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie (dane nie uwzględniają wzebrzeń na rzekach tranzytowych w stosunku do danej zlewni cząstkowej).
  - 16) Nachlik E., 2008, *Gospodarka wodna w kontekście przestrzeni kraju – rekomendacje dla KPZK*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzęzewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, tom IV, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 95-152.
  - 17) Starkel L., Kundzewicz Z.W., 2008, *Konsekwencje zmian klimatycznych dla przemian w zagospodarowaniu przestrzeni kraju – rekomendacje dla KPZK*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzęzewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, tom IV, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 65-94.

Udział powierzchni gmin o niekorzystnych dla budownictwa warunkach terenowych obliczono na podstawie:

- 18) trójwymiarowego modelu terenu, wygenerowanego z danych satelitarnych SRTM (Śleszyński P., 2009, *Wykorzystanie danych georadarowych SRTM-3 w analizie zróżnicowania ukształtowania terenu Polski*, *Polski Przegląd Kartograficzny*, 41, 3, s. 237-252);
- 19) *Systemu Informacji Przestrzennej o Mokradyłach Polski*, 2006, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych, Falenty, opracowanego przez zespół: H. Piórkowski, Z. Oświęcimski-Piasko, M. Rycharski, M. Szewczyk;
- 20) baz danych *Corine Land Cover 2000*, opracowanych i udostępnianych do celów niekomercyjnych, po akceptacji przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wniosku o udostępnienie danych, przez Instytut Geodezji i Kartografii w Warszawie.

erozja wietrzna oraz – na obszarach górniczych lub intensywnej eksploatacji wód podziemnych – powstające leje depresyjne mogą powodować ograniczenia rozwoju. Niewielka część gmin charakteryzuje się niekorzystnymi warunkami dla budownictwa związanymi z obecnością obszarów podmokłych, przede wszystkim na wschodzie kraju oraz dużymi nachyleniami stoków przekraczającymi 5%, które koncentrują się na południu na obszarach górskich i pogórzach.

#### Mapa 22. Zagrożenia i infrastruktura związana z ochroną przeciwpowodziową<sup>182</sup>

Obszary największego zagrożenia powodziowego koncentrują się na Żuławach, u ujścia Pasłęki do Zalewu Wiślanego, w obszarach górskich, w środkowym biegu Odry oraz we wschodniej części kraju. Jednak w związku z trwającymi pracami modernizacyjnymi infrastruktury przeciwpowodziowej, zwłaszcza planowanymi polderami i realizowanymi inwestycjami, zagrożenie powodzią będzie stopniowo maleć. Ponadto Polskę cechuje równomierne rozmieszczenie sieci obserwacyjno-pomiarowej (stacji synoptycznych, klimatycznych i opadowych oraz wodowskazów), dzięki czemu zbierane są kompleksowe dane dające pełną informację o całej przestrzeni kraju, stanowiące podstawę do podejmowania działań w miejscach najbardziej zagrożonych.

#### Mapa 23. Pokrycie planistyczne<sup>183</sup>

W Polsce poziom pokrycia gmin obowiązującymi planami miejscowymi cechuje się bardzo dużymi różnicami. Poza miastami i ich obszarami funkcjonalnymi najwyższe pokrycie planistyczne występuje w województwach małopolskim, śląskim, dolnośląskim i lubelskim, w których przeważającej części obowiązujące plany dotyczą ponad połowy powierzchni gmin. Mimo to, w roku 2010 zaledwie nieco ponad 26% powierzchni kraju posiadało obowiązujący plan miejscowym. Świadczy to o niewydolności planowania na szczeblu lokalnym i braku aktywnej polityki przestrzennej prowadzonej przez gminy. Pozytywny jest natomiast trend, że poziom pokrycia planistycznego stopniowo się zwiększa, zwłaszcza powiatach grodzkich, w których w 2010 roku przekroczył 35%.

#### *Mapy, wykorzystane źródła oraz objaśnienia*

Na mapach, jeśli tego nie wymieniono niżej, zostały wykorzystane ostatnie aktualne dane Głównego Urzędu Statystycznego (w tym niepublikowane), a w szczególności Bank Danych Regionalnych 1995-2009. Korzystano również z ekspertyz wykonanych dla potrzeb KPZK 2030 oraz z map wykonanych dla potrzeb Ekspertkiego Projektu KPZK 2008-2033 z grudnia 2008 roku, w których to pracach uczestniczyli w zakresie merytorycznym: prof. dr hab. Jerzy Bański, prof. dr hab. Marek Degórski, prof. dr hab. Andrzej Gawryszewski, dr hab. prof. PAN Tomasz Komornicki, prof. dr hab. Piotr Korcelli, mgr Marcin Stępiak, prof. dr hab. Jerzy Szlachta, dr hab. prof. PAN Przemysław Śleszyński, prof. dr hab. Janusz Zaleski.

Podkład kartograficzny przygotowano specjalnie dla potrzeb KPZK 2030. Nazewnictwo miast niepolskich zostało opracowane zgodnie z zaleceniami Komisji Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>182</sup> Autor: P. Śleszyński.

- 1) Obliczenia zasięgów występowania olsów, łęgów i torfowisk według wektorowej mapy roślinności potencjalnej Polski, wykonanej w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pod kierunkiem J. M. Matuszkiewicza (zob. Matuszkiewicz J. M., 2008, *Potencjalna roślinność naturalna Polski*, IGiPZ PAN, Warszawa [http://www.igipz.pan.pl/geoeoklimat/roslinnosc/prn\\_mapa/home\\_pl.htm](http://www.igipz.pan.pl/geoeoklimat/roslinnosc/prn_mapa/home_pl.htm)).
- 2) Obliczenia zasięgów występowania mokradel według *Systemu Informacji Przestrzennej o Mokradłach Polski*, 2006, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych, Falenty, opracowanego przez zespół: H. Piórkowski, Z. Oświećimska-Piaso, M. Rycharski, M. Szewczyk.
- 3) Sieć pomiarowo-obszaryczna IMiGW według aktualnych udostępnionych danych (zob. Czarnecka H. – kierownik tematu, Głowacka B., Krupa-Marchlewska J., Moskwiński T., Zaniwska M., 2010, *System informacyjny sieci stacji meteorologicznych i wodowskazowych IMGW jako warstwa użytkowa zintegrowana z komputerową mapą podziału hydrograficznego Polski*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna, Ośrodek Hydrologii IMiGW, Warszawa).
- 4) Granice zlewni cząstkowych według baz *European Environment Agency* (baza EUNIS).

<sup>183</sup> Autor: P. Śleszyński. Wg danych GUS/Ministerstwa Infrastruktury pochodzących z badania PP-01 nt. sytuacji planistycznej we wszystkich gminach w Polsce. Badania są koordynowane przez Departament Gospodarki Przestrzennej MI, a wykonawcą corocznych *Raportów o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach* jest Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Wszystkie zagadnienia prezentują stan możliwie najbardziej aktualny, jaki był do uzyskania w chwili opracowania map (trzy etapy: sierpień-wrzesień 2009 r. – 16 map, luty-marzec 2010 r. – 3 mapy, wrzesień-październik 2010 r. – 4 mapy).

Poniższe objaśnienia dotyczą plansz, na których przedstawiono mapy w skalach głównie 1:2 500 000, czyli tzw. części **diagnostycznej**. Mapy **prognostyczne** („wizyjne”) zostały opracowane w większości przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w zakresie zarówno merytorycznym, jak i technicznym. W wypadku tych map zamieszczono lub wykorzystano zmodyfikowane w różnym stopniu mapy części autorów Eksperskiego Projektu KPZK 2008-2033, zarówno z wersji z grudnia 2008 roku, jak i późniejszych aktualizacji z lata i jesieni 2009 roku (M. Degórski, T. Komornicki, P. Korcelli). Mapa Docelowego układu sieci przesyłowej pochodzi z Polskich Sieci Elektroenergetycznych Operator SA (Plan działań w zakresie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, PSE Operator SA, Warszawa, wrzesień 2009).





## Lista rysunków i tabel

### Rysunki

Rysunek 1. Polska – ląd i obszary morskie .....	10
Rysunek 2. Polska w procesie integracji europejskiej 2010 .....	21
Rysunek 3. Indeks podatności na zmiany klimatyczne na poziomie NUTS 2 .....	31
Rysunek 4. Główne cechy polskiej przestrzeni 2030 .....	36
Rysunek 5. Powiązania funkcjonalne głównych ośrodków miejskich 2010 i 2030 .....	40
Rysunek 6. Główne elementy sieci transportowej 2011 oraz obszary o najgorszej dostępności czasowej .....	41
Rysunek 7. Wizja kształtowania podstawowych elementów sieci drogowej 2030*: autostrady i drogi ekspresowe, lotniska, porty morskie, Odrzańska Droga Wodna .....	42
Rysunek 8. Wizja kształtowania podstawowych elementów sieci kolejowej 2030*: koleje dużych prędkości, kolej konwencjonalna, lotniska, porty morskie, Odrzańska Droga Wodna .....	43
Rysunek 9. Śródlądowe drogi wodne w Polsce 2011 .....	44
Rysunek 10. Kierunki integracji polskiej przestrzeni 2010 i 2030 .....	50
Rysunek 11. Perspektywa rozwoju terytorialnego basenu Morza Bałtyckiego w 2030 roku .....	52
Rysunek 12. Metropolie w Europie 2030 .....	53
Rysunek 13. Obszary integracji w Europie z udziałem Polski .....	54
Rysunek 14. Główne elementy sieci ekologicznej kraju 2030 .....	58
Rysunek 15. System energetyczny i obszary rozwoju energetyki rozproszonej 2010 i 2030 .....	64
Rysunek 16. Struktura przestrzenna przychodów największych 10 tys. spółek w Polsce pod względem rodzajów działalności i własności .....	73
Rysunek 17. Klasyfikacja ośrodków miejskich w Unii Europejskiej wg klasyfikacji ESPON .....	74
Rysunek 18. Kierunki działań polityki przestrzennej służące podniesieniu konkurencyjności głównych ośrodków miejskich. ....	79
Rysunek 19. Kierunki działań polityki przestrzennej na rzecz poprawy spójności wewnętrznej kraju .....	87
Rysunek 20. Obszary wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji .....	97
Rysunek 21. Przewidywany rozwój sieci drogowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej – I etap* .....	112
Rysunek 22. Przewidywany rozwój sieci drogowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej - II etap* .....	113
Rysunek 23. Przewidywany rozwój sieci drogowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej – III etap* .....	114
Rysunek 24. Przewidywany rozwój sieci kolejowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej – I etap* .....	115
Rysunek 25. Przewidywany rozwój sieci kolejowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej – II etap* .....	116
Rysunek 26. Przewidywany rozwój sieci kolejowej na tle sieci lotnisk, portów morskich i Odrzańskiej Drogi Wodnej – III etap* .....	117
Rysunek 27. Ocena walorów estetycznych krajobrazu .....	119
Rysunek 28. Kierunki polityki przestrzennej wobec obszarów funkcjonalnych cennych przyrodniczo .....	124
Rysunek 29. Wybrane kierunki kształtowania zasobów wodnych .....	130
Rysunek 30. Plan elektroenergetycznej sieci przesyłowej na obszarze fragmentu Europy .....	135
Rysunek 31. Zagrożenia powodziowe Polski .....	138
Rysunek 32. Położenie kompleksów wojskowych .....	140
Rysunek 33. Rozbudowa sieci przesyłowej do 2020 .....	143
Rysunek 34. Etapowy rozwój sieci przesyłowej w latach 2015-2030 .....	146

Rysunek 35. Kierunki działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.....	152
Rysunek 36. Zintegrowane działania przeciwpowodziowe.....	155
Rysunek 37. Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce.....	172
Rysunek 38. Potencjalne konflikty funkcjonalno-przestrzenne.....	177
Rysunek 39. Klasyfikacja miejskich obszarów funkcjonalnych .....	187
Rysunek 40. Miejskie i wiejskie obszary funkcjonalne .....	192
Rysunek 41. Wiejskie obszary funkcjonalne .....	193
Rysunek 42. Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska wyznaczone w skali makroregionalnej .....	194
Rysunek 43. Obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej.....	197
Rysunek 44. Obszary kształtowania potencjału rozwojowego.....	200
Rysunek 45. Obszary funkcjonalne wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy wsparciu instrumentów właściwych polityce regionalnej .....	204

## Tabele

Tabela 1. Mierniki osiągnięcia celów KPZK 2030 wraz z opisem dotyczącym zakresu i sposobu monitorowania.....	70
Tabela 2 Ważniejsze dane charakteryzujące elektroenergetyczne sieci przesyłowe i dystrybucyjne w latach 2008 i 2010.....	136
Tabela 3. Rozbudowa krajowej sieci przesyłu gazu ziemnego do roku 2020.....	144
Tabela 4. Etapy inwestycji elektroenergetycznej sieci przesyłowej.....	148
Tabela 5. Typy, podmioty i wskazania KPZK wobec obszarów funkcjonalnych .....	181

## **ZAŁĄCZNIK 1. Raport z prac nad przygotowaniem KPZK 2030**

### **1.1. Wstępne prace nad projektem koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)**

Pierwszym etapem prac nad nowym dokumentem było sformułowanie Tez i Założeń do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. W tym celu został powołany Zespół roboczy, w którego skład weszli pracownicy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz przedstawiciele wybranych resortów – przede wszystkich tych, które odpowiadają za infrastrukturę transportową, środowisko i gospodarkę. Tezy i Założenia zostały przyjęte w czerwcu 2007 roku przez Radę Ministrów. Wtedy rozpoczęto w MRR prace organizacyjno-analityczne.

Na potrzeby opracowania dokumentu powołano trzy ciała wspomagające prace nad KPZK, tj. Państwową Radę Gospodarki Przestrzennej (PRGP), Zespół Realizacyjny ds. Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz Zespół Ekspertów Naukowych, którego głównym zadaniem było opracowanie eksperckiego projektu koncepcji jako punktu wyjścia do dyskusji nad wizją rozwoju przestrzennego kraju i podstawy analitycznej dla przyszłego dokumentu rządowego.

W grudniu 2007 roku MRR rozpoczął się cykl seminariów tematycznych poświęconych omówieniu najważniejszych problemów poruszanych w ponad czterdziestu ekspertyzach wykonanych na zlecenie MRR, które były bazą merytoryczną dla opracowania eksperckiego projektu koncepcji. Seminaria adresowano do samorządów wojewódzkich, regionalnych jednostek planowania przestrzennego oraz członków zespołów pracujących nad KPZK.

### **1.2. Debata publiczna nad wizją rozwoju przestrzennego kraju przeprowadzona w oparciu o Eksperski Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (EP KPZK)**

W 2008 roku Zespół Ekspertów Naukowych opracował Eksperski Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i w styczniu 2009 roku MRR rozpoczęło ogólnopolską debatę nad przyszłą wizją rozwoju kraju. Najważniejszym punktem debaty było szesnaście indywidualnych spotkań regionalnych ze wszystkimi Urzędami Marszałkowskimi / samorządami wojewódzkimi przeprowadzonych od lutego do kwietnia 2009 roku. W spotkaniach brały udział departamenty odpowiedzialne za planowanie rozwoju, wojewódzkie biura planowania przestrzennego, jednostki samorządu terytorialnego. Brali w nich udział także przedstawiciele organizacji samorządowych, pozarządowych i biznesowych oraz przedstawiciele środowiska naukowego.

Eksperski Projekt był konsultowany ponadto na forum Zespołu Realizacyjnego podczas spotkań poświęconych zagadnieniom infrastruktury drogowej, kolejowej, lotniskowej i energetycznej, problemom obszarów morskich, rozwojowi obszarów wiejskich, problematyce obszarów chronionych, gospodarce wodnej, a także zagadnieniom związanym z ochroną krajobrazu. Spotkania te miały na celu analizę EP KPZK pod względem zgodności z obowiązującymi dokumentami strategicznymi opracowanymi przez inne resorty.

Równoległe prace prowadziła Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej. Rezultatem tych prac było wypracowanie stanowiska Rady<sup>184</sup> do EP KPZK wraz z rekomendacjami do rządowego dokumentu.

Uwagi zebrane podczas spotkań regionalnych odnosiły się, co prawda, głównie do zagadnień istotnych z punktu widzenia danego regionu, ale w kontekście znaczenia danego regionu w przestrzeni kraju. Podkreślano konieczność określenia w koncepcji obszarów metropolitalnych (Projekt Eksperski wskazywał ośrodki metropolitalne) oraz opracowania ustaleń dla

---

<sup>184</sup> Stanowisko Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej do Eksperskiego Projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033 (EP KPZK) wraz z rekomendacjami do rządowego dokumentu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) przyjęte w wyniku obrad Rady 25 i 26 marca 2009 r.

wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego. Tematami wywołującymi najwięcej kontrowersji były obszary problemowe i koncepcja Centralnego Sześciokąta (Heksagonu). Propozycja obszarów problemowych w Projekcie Eksperckim wykraczała poza ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazując także obszary działań w skali makro. Regiony wskazywały potrzebę określenia jasnych kryteriów ich delimitacji.

Być może, zdaniem uczestników debaty, ze względu na zbyt ogólny opis wizji koncepcja Centralnego Sześciokąta spotkała się z krytyką, wynikającą z braku zrozumienia dla prezentowanej koncepcji. Model Centralnego Sześciokąta prezentował połączenie największych polskich miast: Warszawy, Krakowa, Konurbacji Górnośląskiej, Wrocławia, Poznania, Gdańska/Gdyni efektywnymi wielomodalnymi systemami infrastruktury, tworzącymi współzależny, otwarty układ przestrzenny. Zdaniem uczestników debaty schemat sześciokąta nie odzwierciedlał realnych powiązań między miastami kraju. Powodem niezrozumienia była graficzna wizja heksagonu przedstawiająca wpisaną w mapę Polski figurę geometryczną, która dzieliła Polskę na część objętą sześciokątem i część poza nim. Dodatkowo figura geometryczna nasuwała skojarzenia z izolacją polskiej przestrzeni od wpływów europejskich. W opinii regionów koncepcja Heksagon utrwała terytorialnie istniejącą strukturę przestrzenną kraju, zamiast wzmacniać spójność polskiej przestrzeni.

Dyskusja dotyczyła także stopnia szczegółowości koncepcji jako podstawowego dokumentu planistycznego dla wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego oraz jej zgodności z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazano konieczność uzupełnienia dokumentu rządowego o zagadnienia dotyczące ochrony krajobrazu i infrastruktury społecznej, analizę konfliktów infrastruktury liniowej z korytarzami ekologicznymi, wskazanie instrumentów/systemu realizacji wskazanych w projekcie działań szczególnie w zakresie operacjonalizacji działań związanych z przywróceniem ład w polskiej przestrzeni. Szczegółowe uwagi koncentrowały się na powiązaniach infrastruktury transportowej między poszczególnymi ośrodkami miejskimi.

### **1.3. Prace nad rządowym dokumentem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)**

Na bazie propozycji zawartych w projekcie eksperckim oraz w oparciu o wyniki debaty regionalnej jesienią 2009 roku rozpoczęto prace nad projektem rządowym. Projekt koncepcji był gotowy w maju 2010 roku. Przeformułowano ideę Heksagonu na model policentrycznej sieci metropolii. W oparciu o tę sieć w polskiej przestrzeni będą zachodziły procesy rozprzestrzeniania się procesów rozwoju. Skutkiem tego będzie dowiązanie i rozprzestrzenienie impulsów rozwojowych na obszar całego kraju. Dodatkowo zastosowano funkcjonalne podejście do obszarów wiejskich, transgranicznych oraz tych o złych warunkach rozwoju społeczno-gospodarczego (Polska Wschodnia, Pomorze Środkowe i Polska Zachodnia) w celu ich funkcjonalnej integracji dzięki wykorzystaniu rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych oraz wewnętrznego potencjału tych obszarów.

Opracowano Prognozę oddziaływania na środowisko skutków realizacji projektu KPZK 2030 i przeprowadzono konsultacje społeczne tego dokumentu. Kluczowe wnioski z Prognozy KPZK 2030 wraz z opisem procesu przedstawiono w Załączniku 2. projektu.

W czasie prac na prognozą oddziaływania na środowisko skutków realizacji projektu KPZK 2030 rozdysponowano siedemset egzemplarzy dokumentu, równocześnie elektroniczna wersja projektu KPZK 2030 i projektu Prognozy była cały czas dostępna na stronie internetowej administrowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Uruchomiono także skrzynkę internetową do korespondencji. Po zakończeniu konsultacji Prognozy opublikowano na stronie [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) nową wersję Prognozy i sprawozdanie z przebiegu konsultacji.

Ważnym punktem procesu było przygotowanie w maju 2010 roku stanowiska Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej, które ukierunkowało dalsze prace nad projektem. Rada zwróciła

uwagę przede wszystkim na konieczność zlikwidowania dwupłaszczyznowości pod względem prawnym, w tym wyjaśnienia, dlaczego dokument wykracza poza ramy ustawowe, a w niektórych przypadkach nie realizuje wprost zobowiązań wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w czasie opracowywania projektu trwały intensywne prace nad nowelizacją ustawy, które zostały wstrzymane jesienią 2010 roku). Ponadto Rada oczekiwała rozwiązania wzbudzającej kontrowersję kwestii „kategorii ośrodków metropolitalnych”, proponując rozważenie wyodrębnienia „węzłów rozwoju funkcji metropolitalnych”. Proponowano także w stanowisku rozważenie zmniejszenia stopnia szczegółowości zaproponowanej klasyfikacji obszarów funkcjonalnych, odniesienia się do wpływu członkostwa Polski w UE, m.in. do unijnej koncepcji rozwoju infrastruktury (TEN-T), a także uwzględnienia śródlądowych cieków wodnych i rozszerzenia (w porównaniu do EP KPKZ) zapisów dotyczących problematyki obronności kraju oraz zalecono przeanalizowanie skutków finansowych realizacji proponowanych nowych inwestycji drogowych i kolejowych w odniesieniu do kosztów modernizacji istniejącej sieci drogowej i kolejowej.

#### **1.4. Konsultacje społeczne projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030**

W styczniu 2011 roku przygotowano wersję KPZK przeznaczoną do konsultacji społecznych, które trwały od lutego do kwietnia 2011 roku. Konsultacje społeczne projektu KPZK 2030 zostały przeprowadzone zgodnie z art. 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 roku (Dz. U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658). W trakcie okresu konsultacyjnego rozdysponowano pół tysiąca egzemplarzy projektu, a ponadto publikacje związane z KPZK. W tym czasie przeprowadzono dyskusje nad wybranymi tematami: konferencje tematyczne, bezpośrednią komunikację z MRR – możliwość złożenia opinii pisemnej. W trakcie konsultacji zebrano uwagi ponad 170 różnych podmiotów (około 3000 uwag).

##### ***Organizacja spotkań konsultacyjnych 2011***

Konsultacje były prowadzone od lutego do kwietnia 2011 roku poprzez:

- konferencje tematyczne,
- bezpośrednią komunikację z MRR – możliwość złożenia opinii pisemnej,
- stronę internetową – pocztę: konsultacje\_kpz@kpr.gov.pl.

##### ***Uruchomienie serwisu internetowego***

Na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ([www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)) zamieszczano wszelkie informacje dotyczące prac nad Koncepcją:

- pliki: projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, podstawowe informacje o KZPK, prezentacja multimedialna KPZK 2030,
- zapowiedzi spotkań tematycznych,
- sprawozdania i multimedialne prezentacje wygłaszane podczas spotkań tematycznych.

Uruchomiono również skrzynkę mailową ([konsultacje\\_kpz@kpr.gov.pl](mailto:konsultacje_kpz@kpr.gov.pl)), która umożliwiała bezpośrednie przesłanie opinii i uwag do projektu Koncepcji.

##### ***Działania informacyjne i promocyjne***

W trakcie okresu konsultacyjnego rozdysponowano (wraz z projektem z 18 maja 2010) ponad tysiąc egzemplarzy KPZK, a także publikacje związane z KPZK. Tematyka KZPK podejmowana była przez kierownictwo MRR w trakcie wywiadów i rozmów w prasie i telewizji. KPZK było tematem konferencji organizowanych we współpracy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z Komitetem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.

### ***Przebieg konsultacji***

W spotkaniach tematycznych uczestniczyli przedstawiciele wielu środowisk, w tym administracji państwowej, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji, zrzeszeń, rad, izb, związków ogólnokrajowych oraz parlamentarzysty i przedstawiciele nauki polskiej, jak również osoby prywatne. Koncepcja była tematem konferencji organizowanych we współpracy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z Komitetem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.

Odbyły się następujące spotkania:

- 7-8 lutego 2011 r. (Warszawa) – Międzynarodowa konferencja VASAB nt. Zintegrowanego podejścia do rozwoju przestrzennego Europy w kontekście znaczenia pojęcia spójności przestrzennej,
- 10-11 lutego 2011 r. (Spala) – konferencja naukowa we współpracy z Komitetem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN nt. obszarów funkcjonalnych w systemie planowania przestrzennego,
- 21 lutego 2011 r. (Zielona Góra) – ogólnopolska konferencja nt. współpracy transgranicznej,
- 23 lutego 2011 r. (Lublin) – ogólnopolska konferencja nt. pomocy obszarom problemowym,
- 28 lutego 2011 r. (Bydgoszcz) – ogólnopolska konferencja nt. policentrycznej metropolii sieciowej i współpracy miast,
- 2 marca 2011 r. (Warszawa) – posiedzenie Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej (PRGP),
- 9 marca 2011 r. (Warszawa) – ogólnopolska konferencja poświęcona zmianom jakich dokonano w stosunku do projektu Koncepcji z 18 maja 2010 r.,
- 11 marca 2011 r. (Warszawa) – prezentacja projektu na posiedzeniu grupy roboczej ds. społeczeństwa obywatelskiego KK NSRO,
- 14 marca 2011 r. (Szczecin) – ogólnopolska konferencja nt. zintegrowanego podejścia do planowania na styku lądu z morzem,
- 15 kwietnia 2011 r. (Warszawa) – ogólnopolska konferencja podsumowująca proces konsultacji z udziałem Elżbiety Bieńkowskiej, Minister Rozwoju Regionalnego.

Ze strony Ministerstwa Rozwoju Regionalnego we wszystkich konferencjach i posiedzeniu PRGP uczestniczyli: Waldemar Ślugocki – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, a także dyrekcja i pracownicy Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej. Ponadto w konferencji VASAB (10-11 lutego 2011 r.) uczestniczyła Danuta Hübner – posłanka Parlamentu Europejskiego. W samych spotkaniach tematycznych wzięło udział w sumie 492 uczestników. W organizacji spotkań Ministerstwo wspierały Urzędy Marszałkowskie oraz wojewódzkie jednostki planowania przestrzennego.

Najczęściej powtarzały się następujące uwagi natury ogólnej dotyczące budowy i struktury dokumentu oraz redakcji tekstu:

- zbyt obszerny rozmiar dokumentu (postulowano konieczność opracowania skrótu, a jednocześnie rozszerzenia wybranych tematów o pogłębione analizy),
- emocjonalność niektórych zapisów (część osób uważała to za zbędne, inne osoby pozytywnie odnosiły się tego typu zapisów, np. do analizy krytycznej obecnego systemu planowania przestrzennego),
- postulatowy charakter zapisów wobec strategii sektorowych (choć większość postulatów dotyczyła wprowadzenia nowych zapisów),
- brak zapisów dotyczących konkretnych instrumentów wdrażania i wskaźników,
- brak wskazania w dokumencie źródeł finansowania wizji,

- zastrzeżenia co do danych przedstawionych na mapach diagnostycznych, kompletności i aktualności tych map.

Wśród uwag natury merytorycznej najczęściej poruszano następujące zagadnienia:

- podniesienie rangi regionalnych ośrodków miejskich oraz rozszerzenie zbioru miast modelu policentrycznej metropolii sieciowej,
- uwzględnienie nowych inwestycji infrastruktury transportowej, ich wcześniejsza realizacja,
- zbyt duża liczba typów obszarów funkcjonalnych,
- brak wskazania wprost wytycznych dla pzpw,
- konieczność szerszego podjęcia zagadnienia infrastruktury społecznej,
- niedostateczne wyeksponowanie roli ośrodków lokalnych i obszarów wiejskich,
- konieczność uzupełnienia mierników realizacji KPZK,
- zapewnienia większej spójności z KSRR.

### ***Opinie według struktury dokumentu oraz zakres uwag uwzględnionych w KPZK***

Uczestnicy konsultacji odnieśli się pozytywnie do zasadności i potrzeby powstania zintegrowanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Podkreślano, że planowanie przestrzenne w Polsce nie ma silnej pozycji koordynacyjnej wobec polityk sektorowych (w porównaniu do innych krajów europejskich), a sam system planowania przestrzennego wymaga gruntownej reformy.

**Uwagi w przeważającej części dotyczyły infrastruktury transportowej. Wizja została oceniona jako „zbyt optymistyczna”.** Najmniej uwag odnosiło się do: Wprowadzenia, Rozdziału IV. Zasady i cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, Rozdziału V., części dotyczącej Celu 2. Poprawa spójności wewnętrznej kraju oraz Celu 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego. Postulaty miały charakter uwag szczegółowych dotyczących uaktualnienia i doprecyzowania zapisów. Nie kwestionowano słuszności wskazywanych w poszczególnych celach kierunków działań.

**Większość uwag została uwzględniona.** Wyjątkiem były uwagi o zbyt dużym stopniu szczegółowości, np. propozycje dotyczące konkretnych przebiegów dróg, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w innych dokumentach wyposażonych w odpowiednie instrumenty realizacji (regulacyjne i finansowe), takich jak np. strategie sektorowe, strategie rozwoju województw, programy operacyjne oraz inne rządowe dokumenty programowe, realizujące cele i priorytety KPZK. W treści dokumentu wprowadzono również zmiany o charakterze redakcyjnym oraz niewielkie autopoprawki.

**Najistotniejsze uwagi zgłaszane do poszczególnych części dokumentu oraz sposób ich uwzględnienia.**

**Rozdział I. Wprowadzenie.** Zmiany w tekście polegają głównie na naniesieniu poprawek redakcyjnych i dodaniu niewielkich uzupełnień. Dotyczą one przede wszystkim wyjaśnienia filozofii KPZK, tj. odejścia od modelu rozwoju w pasmach na rzecz budowy sieci powiązań funkcjonalnych.

**Rozdział II. Uwarunkowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie najbliższych dwudziestu lat.** W trakcie konsultacji sposób przedstawienia systemu osadniczego uznano za wymagający ponownej analizy. W odpowiedzi na te oceny dokonano niezbędnych uzupełnień o nowe podrozdziały. Dodano podrozdział Uwarunkowania dziedzictwa kulturowego. Ponadto dokonano szeregu zmian redakcyjnych i uzupełnień. Ich celem było spowodowanie, by część diagnostyczna stała się bardziej zrozumiała oraz lepiej odzwierciedlała sytuację Polski i wynikające z niej dylematy rozwojowe.



**Rozdział III. Wizja przestrzennego zagospodarowania Polski 2030.** Uwagi zgłoszone do tej części dokumentu dotyczyły podstawowej sieci osadniczej kraju w 2030 roku. Uzupełniono tekst oraz ilustrację rysunkową o miasta: Elbląg, Włocławek, Kalisz z Ostrowem Wielkopolskim, Tarnów i Grudziądz. W części dotyczącej spójności wewnętrznej doprecyzowano zapisy dotyczące obszarów wiejskich i usług. Uzupełniono i doprecyzowano zapisy dotyczące struktur ekologicznych, ochrony przeciwpowodziowej, ochrony złóż.

**Rozdział IV. Zasady i cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.** Mając na uwadze zwiększenie konkretności i przejrzystości, dokonano ponownej reakcji tekstu.

**Rozdział V. Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.** Zgodnie z zgłaszanymi uwagami uzupełniono Cel 1. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich opisem przykładu współpracy miast, działalności Unii Metropolii Polskich oraz dodano opis metodologii określania metropolii i delimitacji obszarów metropolitalnych.

Najwięcej uwagi poświęcono ponowne analizie Celu 3. Poprawa dostępności transportowej. Wymagało to wielu konsultacji z Ministerstwem Infrastruktury. Przedmiotem tych konsultacji było większe uspojnienie zapisów i rysunków do planów resortu odpowiedzialnego za realizację polityki transportowej kraju. Przeredagowano i doprecyzowano zapisy Celu 4. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiąganie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski, także w zakresie zabezpieczenia cennych złóż kopalin. Zmiany w tekście Celu 5. dotyczyły przede wszystkim uaktualnienia zapisów zgodnie z zgłoszonymi uwagami. Dokonano również ponownej redakcji służącej uczynieniu tekstu.

**Rozdział VI. Typologia obszarów funkcjonalnych.** Uwagi dotyczące obszarów funkcjonalnych oraz ich roli kierowane były przez biura planowania przestrzennego. Domagano się w nich doprecyzowania zapisów. Obszary te w wielu wypadkach stanowią obligatoryjne ustalenia dla wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego. W doprecyzowaniu zapisów wykorzystano wynik konferencji Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania PAN w Spale, podczas której szczegółowo omówiono problematykę funkcjonalnego planowania na poziomie krajowym i regionalnym oraz zagadnienia związane z planowaniem funkcjonalnym w obszarach metropolitalnych.

## **Wnioski**

KPZK 2030 wykracza poza kanon dokumentu planistycznego dzięki krytycznej analizie stanu planowania przestrzennego kraju, umożliwiając sformułowanie postulatów dla poprawnego realizowania polityki przestrzennej. Obowiązująca podstawa prawna KPZK z 2003 roku określa zakres koncepcji w sposób niewystarczający, aby sprostać wyzwaniom 2011 roku. Ustawa powstała przed wejściem Polski do struktur Unii Europejskiej, przed przyjęciem przez Unię Europejską Agendy Terytorialnej i Karty Lipskiej w 2007 roku, przed włączeniem do Traktatu Lizbońskiego Spójności Terytorialnej, nie uwzględnia zatem idei zintegrowanego rozwoju, motta Polskiej Prezydencji w Radzie UE w 2011 roku. Ponadto projekt powstawał w warunkach toczących się prac nad zmianą ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, która jednak – jak można się spodziewać – nie zostanie uchwalona w najbliższym czasie.

Ustalono klasyfikację systemu osadniczego, podział na policentryczną metropolię sieciową i resztę miast, zbiory miast o znaczeniu regionalnym oraz wskazano lokalne centra rozwoju. Dyskusja na temat metropolii toczy się w Polsce wielu lat niezależnie od KPZK. Potwierdza to tylko potrzebę prowadzenia aktywnej polityki miejskiej. Polskie miasta są słabo skomunikowane oraz niedoinwestowane. Świadczy o tym zdekapitalizowana infrastruktura. Znaleźcie się w którejkolwiek z tych grup miast nie będzie się wiązało z przeznaczeniem pomocy finansowej lub innych udogodnień ze strony państwa. Miasta, które nie znalazły się

w metropolii sieciowej, miasta średniej wielkości poniżej 100 tys. nie zostaną wyłączone z procesów rozwojowych i polityki rozwoju miast.

Najwięcej postulatów dotyczyło propozycji przyspieszenia inwestycji transportowych, w tym drogowych, kolejowych, lotniczych. Świadczy to o wciąż niezaspokojonych potrzebach w zakresie infrastruktury transportowej, z którymi boryka się Polska od lat 60. Nawet nadrzędna rola KPZK i pozycja Ministra Rozwoju Regionalnego nie jest w stanie zagwarantować pełnej możliwości realizacji przez Rząd wszystkich postulatów.

Konfliktogennym zagadnieniem okazała się ochrona złóż strategicznych kopalin. Zarówno strony związane z ochroną środowiska, jak i mieszkańcy obszarów, na których wskazaliśmy istnienie złóż, protestowali przed objęciem ich ochroną przed zabudową. Strony związane z wydobywaniem lub posiadaniem złóż postulowały pełną dostępność, czyli zakaz zabudowy. Stroną dyskusji jest również podmiot odpowiedzialny za realizację inwestycji transportowych, które projektowane są na obszarach zalegania złóż.

Dokument koordynujący zamierzenia, taki jak KPZK, uzmysłowił potrzebę prowadzenia polityki zintegrowanej, która będzie godziła interesy poszczególnych partnerów, broniła własności indywidualnej, umożliwiała realizację celów o charakterze publicznym, wskazywała uwarunkowania demograficzne i ekonomiczne oraz proponowała najlepsze rozwiązania operacyjne. Polityka przestrzenna powinna stanowić płaszczyznę negocjacji pomiędzy potrzebami a realnymi możliwościami.

Otrzymaliśmy pełną zgodę na podjęcie działań zmierzających do uporządkowania systemu planowania, wprowadzenia monitoringu działań rozwojowych, zintegrowanego zarządzania w zakresie polityki morskiej i lądowej, integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, którego skutkiem byłyby spójne dokumenty programowe dla regionów i miast, służące wykorzystaniu funduszy europejskich zgodnie z kierunkami przedstawionymi w planach zagospodarowania. Dlatego też przygotowaliśmy również szacunki finansowe dotyczące możliwości realizacji proponowanych w projekcie inwestycji w zakresie infrastruktury transportowej. Rozwiązania systemowe zostaną określone w planie działań.

Można powiedzieć, że dokument w ogólnej ocenie – skłaniając do dyskusji – został przyjęty pozytywnie.

## **ZAŁĄCZNIK 2. Proces Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko**

### **2.1. Wprowadzenie**

Polityka przestrzenna kraju wpływa na procesy zachodzące w środowisku i zdolność świadczenia przez ekosystemy usług wykorzystywanych w procesie rozwoju, określających codzienną jakość życia, oraz na konkurencyjność i spójność terytorium. Należą do nich podtrzymanie trwałości ekosystemów i gatunków, trwałość potencjału produkcyjnego gleb i możliwość jego wykorzystania, dostępność i jakość wody, jakość powietrza atmosferycznego, a także bezpieczeństwo w wypadku katastrof i zagrożeń naturalnych, zdolność adaptacyjna przestrzeni w warunkach zmian klimatu, zachowanie dziedzictwa kulturowego i krajobrazowego, międzypokoleniowa trwałość warunków wzrostu i rozwoju. Polityka ta nie może usunąć podstawowej sprzeczności celów strategii ochrony zasobów i procesów przyrodniczych oraz celów rozwoju społeczno-gospodarczego wykraczających poza tradycyjne wykorzystanie potencjału przyrodniczego regionów, inaczej, niż postulując analizę funkcji obszaru i usług ekosystemów tak, aby planowane zagospodarowanie przestrzeni co najmniej nie zmniejszało odporności środowiska przyrodniczego. Z tego względu Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju od 2001 roku jest wymieniana na początku listy strategii, planów i programów podlegających strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów (art. 40 pkt. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska, w brzmieniu obowiązującym do 15 listopada 2008 r.), a ocena oddziaływania na środowisko aktów planowania przestrzennego wszystkich szczebli została<sup>185</sup> systemowym instrumentem polityki przestrzennej. W trakcie implementacji dorobku prawnego UE ocenie tej nadano charakter ciągłego procesu. System obejmuje szereg działań umożliwiających nadzór nad całym procesem programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, ustalanie efektywnego poziomu i kontroli ochrony środowiska przy planowaniu strategii zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym, przedsięwzięć i inwestycji, łącznie z monitorowaniem skutków podjętych działań i przyjętych strategii.

Proces ustalania długookresowej polityki przestrzennej państwa oraz proces oceny oddziaływania na środowisko projektu KPZK 2030 powinny przebiegać równolegle do prac nad dokumentem rządowym, aby skutecznie wspierać zamierzenia Rządu. Ze względów proceduralnych okazało się to trudne, także z uwagi na brak krajowych podstaw metodologicznych i jednostkowe cechy poddawanego ocenie dokumentu, którego funkcja w obecnym systemie zarządzania krajem i zakres kompetencji zostały zmienione w stosunku do zapisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku. Wymogiem podstawowym rozpoczęcia procesu oceny oddziaływania na środowisko (ooś) było opracowanie tekstu KPZK 2030 określającego wizję ładu przestrzennego, rozmieszczenie funkcji będących przedmiotem zainteresowania polityki przestrzennej i strategię osiągania celu w zamierzonym horyzoncie 2030 roku w sposób tak dojrzały, aby elementy te w trakcie dalszych prac nie ulegały zmianom, a mogły zostać wzmocnione i doprecyzowane pod wpływem procesu oceny i konsultacji społecznych przebiegających w trybie ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712). Ten wymóg spełnił dopiero tekst przyjęty przez kierownictwo MRR 18 maja 2010 roku.

Zmiana podstawy prawnej i zmodyfikowanie ustawowego zakresu prognozy nastąpiły w trakcie prac nad KPZK 2030, już po ustaleniu 19 maja 2008 roku zakresu i szczegółowości Prognozy przez Ministra Środowiska (Główny Inspektor Sanitarny nie zgłaszał uwag). Mimo możliwości kontynuowania procesu na podstawie dotychczasowych uzgodnień MRR ponownie wystąpił do GDOŚ o ustalenie warunków w oparciu o nową normę prawną – uzyskując je 25 lutego 2009 roku.

---

<sup>185</sup> Zgodnie z postulatem Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (M.P. z 2001 r. Nr 26, poz. 435).

**Prognoza oddziaływania na środowisko skutków realizacji projektu KPZK 2030** (Prognoza KPZK 2030) określa potencjalny wpływ kreowanej polityki przestrzennej na osiągnięcie bardziej zrównoważonego użytkowania przestrzeni, zmniejszenie obciążenia środowiska kumulacją oddziaływań negatywnych i niekorzystnych trendów towarzyszących rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Sprawdza adekwatność instrumentów realizacji proponowanego modelu rozwoju do potrzeb wynikających z analizy stanu środowiska, trendów rozwoju oraz wskazanych strategii społeczno-gospodarczych.

Prognoza KPZK 2030 składa się z następujących części: synteza, skrót w języku niespecjalistycznym, raport techniczny, raport z konsultacji, 3 odrębne mapy. Całość opracowania jest dostępna na stronie administrowanej przez MRR [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_przestrzenna/kpzk](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_przestrzenna/kpzk).

Po uwzględnieniu w projekcie dokumentu rekomendacji Prognozy i ponownych konsultacjach społecznych prowadzonych w pierwszym kwartale 2011 na podstawie projektu KPZK 2030 z 15 kwietnia 2011 roku MRR uzyskało opinie Głównego Inspektora Sanitarnego i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ), wydane w trybie art. 54 Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.). Uwagi przekazane przez GDOŚ zostały uwzględnione, a projekt KPZK 2030 skierowano na Radę Ministrów. Proces strategicznej oceny oddziaływania na środowisko kończy przyjęcie dokumentu przez Radę Ministrów.

## **2.2. Ustalenia prognozy oddziaływania na środowisko skutków realizacji KPZK 2030**

Prognoza oddziaływania na środowisko skutków realizacji projektu KPZK 2030 (Prognoza KPZK 2030) została wykonana przez konsorcjum WS Atkins i Instytutu na rzecz Ekorozwoju na podstawie umowy zawartej po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Konsorcjum zgromadziło zespół interdyscyplinarnych ekspertów, mających doświadczenie zawodowe w pracach nad prognozami powstającymi dla dokumentów krajowych i regionalnych, których przesądzenia silnie oddziaływały na przestrzeń Polski, stanowiąc podstawę finansowania realizowanych inwestycji celu publicznego.

W Prognozie KPZK 2030 w szeregu analizowanych pól i ich elementów wskazano obszary silnych potencjalnych konfliktów ekologicznych dotyczących założonych środków osiągania spójności terytorialnej i konkurencyjności ośrodków miejskich, przede wszystkim dotyczących lokalizacji i rozwoju funkcji transportowych oraz lokalizacją infrastruktury niezbędnej dla podniesienia jakości życia, zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego i energetycznego. Konflikty te wynikają przede wszystkim z geograficznego położenia obiektów unikatowego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz z i programowanych przez KPZK 2030 zmian istniejących funkcji przestrzeni determinowanych dotychczasowym nierównomiernym rozwojem terytorium (uwarunkowania historyczne). W związku z tym nie ma realnej możliwości modernizacji systemu komunikacyjnego kraju bez ingerencji w spójność i integralność istniejących sieci ochrony różnorodności biologicznej. Istotna jest ocena akceptowalnego poziomu ingerencji, zakresu kompensacji, koniecznych rekompensat środowiskowych oraz bilansu kosztów i korzyści osiąganych w rozwoju społeczno-gospodarczym i trwałości efektu rozwojowego – czyli analiza uwarunkowań odpowiadających treści art. 34 Ustawy o ochronie przyrody.

Generalnie Prognoza wskazała, że mimo istniejących potencjalnych zagrożeń związanych z procesem rozwoju rozwiązania przyjęte w dokumencie wspierają ład przestrzenny i przyczynią się do realizacji rozwoju zrównoważonego. Podstawowym zarzutem w stosunku do KPZK 2030 była wewnętrzna sprzeczność między opisanymi w dokumencie poszczególnymi celami rozwojowymi, zwłaszcza między Celem 4., poświęconym kształtowaniu struktur odpowiedzialnych za dobry stan zasobów naturalnych i ich zdolność do

generowania usług środowiskowych, a celami dotyczącymi różnych działań wspierania spójności wewnętrznej kraju, budowania przestani dostępnej, konkurencyjnej i bezpiecznej. Zaproponowane zostały rozwiązania alternatywne w odniesieniu do trzech najważniejszych trendów formujących przestrzeń, silnie negatywnie oddziałujących na środowisko przyrodnicze: efektywności energetycznej struktur przestrzennych, mobilności społeczeństwa, bezpieczeństwa energetycznego. Zagadnienia te znajdują się w centrum uwagi KPZK 2030, ponieważ dotyczą rozwoju transportu, polityki wobec miast i spójności terytorialnej.

Rekomendowano działania wzmacniające pozytywną rolę KPZK jako dokumentu wspierającego ład przestrzenny i umożliwiającego koordynację programowania rozwoju sieci transportowych oraz funkcjonalnych obszarów miejskich i zapobiegającego utracie współistniejących niepowtarzalnych zasobów przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych decydujących o tożsamości i atrakcyjności przestrzeni.

### **2.3. Wdrożenie rekomendacji**

Wprowadzane zmiany nie przenosiły bezpośrednio zapisów rekomendacji Prognozy KPZK 2030 ani uwag zgłoszonych w trakcie debaty społecznej. Są efektem przemyśleń dotyczących zagadnień poruszanych przez uczestników procesu. W kontekście paradygmatu rozwoju zrównoważonego, rozpatrywano energochłonność tworzonych struktur przestrzennych, zasady określania optymalnych korytarzy komunikacyjnych, rolę planowania przestrzennego w adaptacji przestrzeni do zmian klimatycznych oraz w działaniach zmierzających do mitygacji tych zmian, ochronę unikatowych i wyróżniających cech przestrzeni, zarządzanie zasobami wody czy też rolę pełnioną przez KPZK 2030 w stosunku do powstających równocześnie dziewięciu strategii zintegrowanych i Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Refleksja dotyczyła także zasad monitorowania realizacji ustaleń KPZK 2030 i rozwoju przestrzennego kraju.

Z założeń programowych KPZK 2030 wynikają ograniczenia, dotyczące możliwości rozszerzania zakresu dokumentu i zdolności do przyjęcia rekomendacji albo rozwiązań alternatywnych niezgodnych lub sprzecznych z przyjętymi i realizowanymi przez Rząd politykami, planami, programami rozwoju – szczególnie jeżeli nie zostały zakwestionowane istniejące oceny oddziaływania na środowisko tych dokumentów lub takich ocen nie przeprowadzono. Nie zostały także uwzględnione niektóre sugestie rozszerzające treści KPZK 2030 poza poziom krajowy i regionalny, jeżeli nie dotyczyły źródeł konfliktów ekologicznych pochodzących z wad systemu planowania przestrzennego.

Zostały przyjęte i wdrożone rekomendacje wzmacniające warunki osiągania ładu przestrzennego, w tym dotyczące instrumentarium obszarów funkcjonalnych. Poprawiono także spójność wewnętrzną dokumentu i korelację celów, unikając powtórzeń treści w obrębie różnych elementów Wizji oraz między celami służącymi jej realizacji. Wprowadzane zmiany redakcyjne miały także na celu podkreślenie efektywności energetycznej postulowanych struktur przestrzennych: sieci transportowych, otwartej sieci metropolii, miejskich obszarów funkcjonalnych i pozostałych obszarów funkcjonalnych odpowiadających za tworzenie warunków rozwoju, oraz usunięcie błędów merytorycznych, na które zwrócili uwagę uczestnicy procesu konsultacji społecznych.

Wprowadzona została do KPZK 2030 proponowana zasada przezorności ekologicznej. Podkreślono także związki zasad zagospodarowania przestrzennego z ustrojową zasadą zrównoważonego rozwoju. Rozszerzono zapisy odnoszące się do ochrony zasobów kopalin strategicznych dla produkcji energii na zasoby pozostałe, niezbędne dla rozwoju społeczno-gospodarczego następnych pokoleń.

Mimo zgłoszonych w procesie konsultacji społecznych opinii, wskazujących na możliwość niekorzystnego wydłużania procesów inwestycyjnych w związku ze wskazaniem rozszerzenia

zakresu ocen oddziaływania inwestycji o wpływ na krajobraz, podtrzymano te zapisy, ponieważ część planowanych struktur przestrzennych oddziałuje na środowisko między innymi przez upraszczanie krajobrazu zastanego i niekorzystną zmianę jego walorów – także ekonomicznych. Powstające współcześnie krajobrazy kulturowe będą wpływać na jakość życia następnych pokoleń i stan zachowania różnorodności przyrodniczej również za sprawą konsekwencji zaniechania tego typu analiz i działań z nich wynikających. Zaproponowano również zastosowanie koncepcji usług ekosystemowych do zarządzania funkcjami powstającej przestrzeni oraz realizacji zasady rekompensacji przyrodniczej.

Wprowadzono także zmiany do materiałów ilustracyjnych, podkreślając ich funkcje poglądowe, tak aby przekaz informacji wspierał rolę koordynacyjną KPZK 2030. Poszerzona została diagnoza mapowa, a także poprawiona strona merytoryczna pozostałych ilustracji oraz ich koordynacja z tekstem w celu lepszego zobrazowania poruszanych zagadnień i wsparcia przekazu dotyczącego roli koordynującej KPZK 2030 w odniesieniu do segmentów takich jak rozwój sieci transportowych, infrastruktury energetycznej, bezpieczeństwo powodziowe i zarządzanie zasobami wód, rozwój sieci ekologicznej kraju. Poza tym zilustrowano najważniejsze konflikty ekologiczne związane z rozwojem przestrzennym. Obrazowany stan realizacji inwestycji infrastrukturalnych w poszczególnych okresach jest zgodny z danymi Ministerstw Gospodarki i Infrastruktury.

Wzmocniono poziom koordynacji między KPZK 2030 a strategiami i innymi dokumentami. Wypada jednak zauważyć, że rolą koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju nie jest – nie może być – zastępowanie strategii i polityk społeczno-gospodarczych. KPZK 2030 jest dokumentem koordynującym zamierzenia krajowych i regionalnych strategii, planów i programów rozwoju społeczno-gospodarczego w zakresie, w jakim oddziałują one na trendy rozwoju przestrzeni i przyczyniają się do jej fizycznego przekształcania. Może inicjować powstanie dokumentów kierunkowych i koordynujących, a także wpływać na zmianę podejścia i treść strategii, programów i planów sektorowych, do czego odnoszą się zapisy rozdziału poświęconego obszarom funkcjonalnym w Planie Działań KPZK 2030, który zostanie przygotowany jako odrębny dokument. Także z tych powodów nie zostało spełnione oczekiwanie części uczestników dialogu społecznego co do zamieszczenia w KPZK 2030 bezpośrednich wskazań lokalizacyjnych.

### **Rozwiązania alternatywne odnoszące się do energetyki rozproszonej**

W zakresie infrastruktury energetycznej państwa rolą KPZK 2030 jest stworzenie warunków do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, a nie kreacja polityki energetycznej. Zadaniem polityki przestrzennej jest w tym wypadku zapewnienie możliwości dywersyfikacji źródeł, wskazanie kierunków i korytarzy, w których będą rozwijane sieci przesyłowe i dystrybucyjne, oraz potencjalnych lokalizacji nowych mocy wytwórczych. Pełne przyjęcie rekomendacji jest niemożliwe m.in. ze względu na konieczność całkowitej zmiany roli energetyki systemowej na suplementacyjną w stosunku do produkcji energii generowanej w rozproszeniu, głównie dzięki użyciu źródeł odnawialnych. Uniemożliwiłoby to lub znacznie utrudniło państwu wywiązanie się z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w ciągu 20 lat objętych koncepcją. KPZK 2030 poprzestała na wskazaniu przestrzeni niezbędnej dla rozwoju sieci przesyłowych i zbierających energię wytworzoną w różnych źródłach – w tym rozproszonych – oraz zasad delimitacji przestrzeni niezbędnej dla wykorzystania potencjału źródeł odnawialnych regionalnych i lokalnych, w tym do dywersyfikacji źródeł energii. Uwzględniła również gwarancję możliwości przyszłej eksploatacji złóż strategicznych.

## Zrównoważona mobilność

Problem racjonalizacji przebiegu dróg, ich klasy i proporcjonalności stosowanych rozwiązań jest przedmiotem planowania strategicznego, wspieranego analizami oddziaływań na środowisko i efektywności ekonomicznej, odniesionej do skali przedsięwzięcia i całego przebiegu drogi oraz pożądanego poziomu dostępności fizycznej przestrzeni. (KPZK 2030 wprowadza cezurę dostępności czasowej do centrów rozwoju i ośrodków administracyjnych różnej klasy, nie gwarantując równej dostępności do różnych środków transportu, niezależnie od miejsca zamieszkania). Wypada zauważyć, że niekontrolowane procesy urbanizacji, względy bezpieczeństwa ruchu drogowego i uzasadniony interes społeczności lokalnych zagrożonych obniżeniem jakości życia często nie pozwalają na prowadzenie dróg bitych i żelaznych po utrwalonym śladzie również w wypadkach podnoszenia klasy drogi istniejącej. Sposobu rozwiązywania problemów należy także upatrywać poza wykorzystaniem informacji ekofizjograficznych w procesie przygotowania inwestycji: w logistyce przewozów towarowych, podniesieniu stopnia partycypacji społecznej w procesie poprzedzającym realizację inwestycji oraz w rozwoju metodologii ocen oddziaływania na środowisko i konsultacji społecznych. Część przyczyn generowania nadmiernych potoków ruchu nie leży w gestii KPZK 2030 i nie jest związana z długofalowymi skutkami kreowanej polityki przestrzennej na poziomie kraju i regionu. Postulowana w Prognozie efektywność energetyczna struktur przestrzeni<sup>186</sup> jest rozpatrywana w KPZK 2030 także w odniesieniu do efektywności struktur odpowiedzialnych za spójność terytorialną, sprawność zarządzania przestrzenią państwa i kontynentu oraz sprawność i atrakcyjność szynowego transportu towarowego – warunku podstawowego zwiększenia wykorzystania tego medium. Z tych przyczyn nie podlega dyskusji zasadność modernizacji kolei konwencjonalnych, przyszła realizacja KDP oraz rozbudowa dróg bitych wskazana w KPZK 2030 mimo towarzyszących jej znaczących negatywnych oddziaływań na środowisko. Oddziaływania te powinny natomiast podlegać ocenie w procesie projektowania i lokalizacji inwestycji – co zostało zapisane w odpowiednich częściach tekstu – tak aby wybór dotyczył lokalizacji generującej najmniej konfliktów, a projekt umożliwiał kompensowanie walorów traconych. W treści odpowiednich części KPZK 2030 wskazano na potrzebę rozwoju – zwłaszcza w obszarach metropolitalnych – multimodalnych systemów transportowych, systemów zarządzania ruchem i zintegrowanego planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych miast.

Wskazano także na ograniczenie możliwości rozwoju transportu wodnego. Mimo niewątpliwych zalet tego transportu nie planuje się jego intensywnego rozwoju. Powodem jest konflikt wartości i funkcji między ochroną unikatowych w skali kontynentu wartości przyrodniczych rzek potencjalnie żeglownych a koniecznością uregulowania przepływów wód w celu stworzenia całorocznych dobrych warunków żeglugi w pełnych biegach głównych rzek polskich, co w obecnych warunkach nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego. Ponadto efektywne wykorzystanie w transporcie ładunków śródlądowych dróg wodnych wymagałoby połączenia systemów europejskich dróg wodnych – a więc budowę nowych kanałów, w tym kanału Dunaj – Odra – Łaba. W horyzoncie 2030 roku ten kierunek rozwoju nie jest rozpatrywany. Wysokość nakładów na podniesienie klas żeglowności na głównych śródlądowych drogach wodnych Polski także nie przemawia za realnym rozwojem tego medium. Drogi wodne o niskich klasach żeglowności będą również jednym ze środków transportu aglomeracyjnego i turystycznego, toteż zostanie utrzymana żeglowność głównych rzek w zakresie istotnymi dla gospodarki lokalnej i regionalnej. Zostanie także utrzymana bądź odtworzona żeglowność kanałów śródlądowych będących unikatowymi zabytkami techniki rangi ponadkontynentalnej (np. Kanał Augustowski, Kanał Elbląski).

<sup>186</sup> Prognoza porusza problem efektywności energetycznej struktur przestrzennych i formułuje zalecenia w stosunku do „obszarów, na których zależność między miejscami zamieszkania, pracy, wypoczynku lub świadczenia innych usług prowadzić będzie do efektywnego wykorzystania energii”.



## **Przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się miast**

Sformułowana została zasada polityki przestrzennej wspierająca tendencje do ograniczania wyczerpywania zasobów przestrzeni („recykling przestrzeni”), mająca zastosowanie generalne, znacznie szersze niż przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się miast, także ze względu na współtworzące przestrzeń dziedzictwo zasobów przyrody i krajobrazu. KPZK promuje struktury umożliwiające zachowanie spójności przestrzeni przyrodniczej. Rekomendacja została przyjęta i rozszerzona w Celu 6. o problemy prawno-ekonomiczne warunkujące skuteczność sformułowanych zasad planistycznych.

### **2.4. Ocena oddziaływania na obszary ESE Natura 2000: relacje KPZK 2030 – sieć Natura 2000**

KPZK 2030 określiła rolę polityki przestrzennej w zakresie instrumentów podtrzymujących i rozwijających szczególnie te funkcje przestrzeni, których związek z zachowaniem kapitału przyrodniczego jest bezsporny, a słabe instrumentarium prawne nie wspomaga generowania pożądanych działań wynikających z dokumentów takich, jak np. bieżąca polityka ekologiczna państwa. Ustalenia i zalecenia KPZK 2030 są konkretyzowane w strategiach, planach i programach sektorowych lub samorządowych – istniejących i planowanych w przyszłości z zamiarem wdrożenia ustaleń koncepcji. KPZK 2030 jest koordynatorem zmian w użytkowaniu przestrzeni, dokumentem inicjującym procesy planowania strategicznego i lokalizacji inwestycji, które mogą potencjalnie silnie oddziaływać na obszary ESE Natura 2000, ich spójność oraz integralność. Zatem sama KPZK 2030 i Prognoza opracowana do KPZK 2030 pełnią także rolę ostrzegawczą i informacyjną, pokazując przede wszystkim te fragmenty planowanych korytarzy transportowych i obszarów rozwoju, w których należy przeprowadzić szczegółowe analizy, w tym dotyczące oddziaływania na gatunki i siedliska chronione przez sieć Natura 2000, poprzedzające wskazanie możliwości realizacji, ocenę strategiczną oddziaływania na środowisko i postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. Wskazuje drogę planistyczną opartą na badaniu funkcji pełnionych przez ekosystemy obecne w konkretnej przestrzeni geograficznej, określaniu wiodących funkcji przestrzeni objętej planami rozwoju społeczno-gospodarczego i poszukiwaniu rozwiązań najmniej obciążających środowisko. Wskazuje także na zasady i mechanizmy umożliwiające wybór dróg rozwoju pozwalających na zmniejszenie obciążenia środowiska i rozwój funkcji podtrzymujących wartości chronione przez obszary sieci Natura 2000. Zastosowane podejście zachowało aktualność także po zmniejszeniu obciążenia przestrzeni nadmiernie rozbudowaną siecią dróg krajowych w wyniku przeprowadzonych analiz.

Prognoza wykonana do KPZK 2030 nie zwalnia dokumentów powiązanych z obowiązku ustawowego dotyczącego prowadzenia systemowego procesu ocen oddziaływania na środowisko oraz określania i uwzględniania adekwatnych środków zmniejszania obciążenia środowiska, szerokiego stosowania kompensacji, w tym realizacji celów ochronnych sieci Natura 2000 i ochrony walorów krajobrazowych. Wymienione imiennie w opisach celów KPZK 2030 działania mają charakter priorytetowy ze względu na realizację długotrwałego interesu społecznego, przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa powodziowego lub wsparcie procesów mitygacji i adaptacji przewidywanych zmian klimatycznych. Niemniej nie można im przypisać cech lokalizacji w przestrzeni geograficznej: połączenie dwóch punktów w przestrzeni zobrazowane na mapie ma charakter korytarza, wewnątrz którego należy znaleźć dostępną lokalizację, realizującą ustalenia obligatoryjne KPZK 2030 i spełniającą warunki zgodności z zaleceniami do pzpw.

### **Ocena transgraniczna**

W procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zespół wykonujący Prognozę nie wskazał działań bezpośrednio wynikających z koncepcji, nieosadzonych w podlegających

obowiązkowi oceny oddziaływania na środowisko strategiach i programach sektorowych lub w międzynarodowych programach rozwoju korytarzy transportowych, realizujących konwencje i porozumienia międzynarodowe. Określono obszary, w których potencjalnie będą zachodzić oddziaływania transgraniczne:

- rozwój energetyki systemowej dużych obiektów, zwłaszcza elektrowni jądrowych,
- rozbudowa połączeń między miastami granicznymi,
- budowa morskich obiektów infrastrukturalnych,
- ingerencja w ekosystemy wodne i nadwodne położone po obu stronach granicy,
- powoływanie transgranicznych obszarów chronionych.

Działania w tym zakresie wymagają badania i ewentualnego postępowania transgranicznego przy konkretyzacji planów i programów wynikających z zapisów KPZK 2030.

Wskazano, że planowane ułatwienia w lokalizacji inwestycji na obszarach przygranicznych wymagają szczegółowego nadzoru planistycznego i wprowadzenia ograniczeń w obszarach cennych przyrodniczo. Dostrzeżono tu pozytywną rolę wzmocnionej współpracy bilateralnej, harmonizacji planowania przestrzennego lub wspólnego zarządzania w zlewniach transgranicznych.

Brak działań zależnych wyłącznie od ustaleń KPZK 2030 stanowi o braku przesłanek dla poddania dokumentu ocenie transgranicznej na podstawie zapisów prawa krajowego lub międzynarodowego, tym bardziej, iż Dyrektywa 2001/42/WE ( art. 4.) wskazuje na zasadność unikania dublowania ocen. Zatem obowiązek oceny transgranicznej powinien obciążać dokumenty stanowiące istotne ramy dla realizacji projektów inwestycyjnych – plany i programy operacyjne, plany zagospodarowania przestrzennego i studia obszarów transgranicznych.

### **ZAŁĄCZNIK 3. Lista ekspertyz wykonanych na potrzeby KPZK 2030**

**Ekspertyzy, które posłużyły do opracowania Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)** zostały opublikowane przez MRR w 2008 roku w czterech tomach pod wspólnym tytułem: *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*. Wyjątek stanowią dwie ekspertyzy, które zamówiono później i które zostaną opublikowane w przyszłości w dodatkowym tomie.

Jerzy Bański, doc. dr hab., *Przemiany funkcjonalno-przestrzenne terenów wiejskich – diagnoza, rekomendacje dla KPZK*.

Jan Burnewicz, prof. dr hab., *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem docelowej struktury modalnej transportu*.

Stanisław Ciok, prof. dr hab., *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z położenia w sąsiedztwie z Republiką Federalną Niemiec – rekomendacje dla KPZK*.

Andrzej Ciolkosz, prof. dr hab., Sławomir Anusz, dr inż., Elżbieta Bielecka, dr hab., Elżbieta Kozubek, dr, *Monitoring zagospodarowania przestrzennego – rekomendacje dla KPZK*.

Marek Degórski, prof. dr hab., *Przyrodnicze aspekty zagospodarowania przestrzennego kraju – przesłanki i rekomendacje dla KPZK*.

Bolesław Domański, prof. dr hab., *Mechanizmy terytorialnego różnicowania inwestycji kapitałowych*.

Marek Dutkowski, prof. dr hab., *Zmiany funkcji i tendencji rozwojowych miast Polski Północno-Zachodniej ze szczególnym uwzględnieniem roli Szczecina – rekomendacje dla KPZK*.

Jan Friedberg, dr, *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem prognozowanych natężeń ruchu*.

Janusz Gałęziak, mgr, *Pomoc społeczna i wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych. Diagnoza obecnego stanu i perspektywy oraz kierunki zmian w kontekście skutków dla przestrzeni Polski w perspektywie lat 2015 i 2033*.

Krzysztof Gasidło, prof. dr hab., *Obszary metropolitalne i wielkie miasta a problem rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE) – rekomendacje dla KPZK*.

Krystyna Gawlikowska-Hueckel, prof. UG, dr hab., *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z położenia w Regionie Bałtyckim – rekomendacje dla KPZK*.

Krystian Heffner, prof. dr hab., *Funkcjonowanie miast małych w systemie osadniczym Polski w perspektywie 2033 – rekomendacje dla KPZK*.

Michał Jasiulewicz, prof. dr hab. inż., *Sieć osadniczą małych i średnich miast i osad wiejskich a problemy rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE), ze szczególnym uwzględnieniem produkcji biomasy – rekomendacje dla KPZK*.

Marek Kupiszewski, doc. dr hab., *Zmiany i problemy demograficzne a rozwój przestrzenny Polski*.

Tomasz Komornicki, doc. dr hab., Przemysław Śleszyński, dr hab., Piotr Silka, mgr, Marcin Stępnia, mgr, *Wariantowa analiza dostępności w transporcie lądowym – rekomendacje dla KPZK*.

Elżbieta Kozubek, dr, Piotr Werner, prof. dr hab., *Infrastruktura społeczna o znaczeniu międzynarodowym i krajowym – stan i prognoza do 2033 roku*.

Elżbieta Kryńska, prof. dr hab., *Rynki pracy a zagospodarowanie przestrzenne kraju w perspektywie 2030*.

Waldemar Kuryłowicz, mgr, *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem obecnych planów inwestycyjnych GDDKiA*.

Zbigniew Lach, plk dr inż., Andrzej Łaszczuk, pplk dr, Julian Skrzyp, dr hab., Akademia Obrony Narodowej, *Odporność układu polskiej przestrzeni na zagrożenie zewnętrzne – przestrzenne i terytorialne uwarunkowania obronności i bezpieczeństwa państwa*.

Zbigniew Lach, plk dr inż., Andrzej Łaszczuk, pplk dr, Julian Skrzyp, dr hab., Akademia Obrony Narodowej, *Problemy obronności i bezpieczeństwa państwa oraz wynikające z tego konflikty i ograniczenia rozwoju przestrzennego – rekomendacje dla KPZK*.

Andrzej Lisowski, prof. dr hab., Mirosław Grochowski, dr, *Procesy suburbanizacji, ich uwarunkowania, formy i konsekwencje – rekomendacje dla KPZK*.

Jacek Malko, prof. dr hab. inż., Zygmunt Parczewski, dr inż., *Przestrzenne uwarunkowania i potrzeby terytorialne związane z rozwojem systemów technicznej infrastruktury energetycznej.*

Izabela Mironowicz, dr, Magdalena Mlek, dr inż., Magdalena Belof, dr, Tadeusz Zipser, prof. dr hab., Tomasz Polański, *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z położenia w sąsiedztwie z Republiką Czeską – rekomendacje dla KPZK.*

Andrzej Miszczuk, dr hab., Bogdan Kawalko, mgr, *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z położenia w sąsiedztwie z Ukrainą – rekomendacje dla KPZK.*

Andrzej Mizgajski, prof. UAM, dr hab., *Wymiar przestrzenny zobowiązań prawnych w zakresie ochrony środowiska – przesłanki i rekomendacje dla KPZK.*

Zbigniew Myczkowski, prof. PK, dr hab. inż. arch., Roman Marcinek, Andrzej Siwiec, *Możliwości wdrażania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i problem zachowania dziedzictwa kulturowego poprzez kształtowanie krajowej polityki przestrzennej – rekomendacje do KPZK.*

Elżbieta Nachlik, prof. dr hab., *Gospodarka wodna w kontakcie przestrzeni kraju – rekomendacje dla KPZK.*

Roman Ney, prof. dr hab., Krzysztof Galos, dr inż., *Bilans polskich surowców mineralnych (energetycznych, metalicznych, chemicznych i skalnych). Kierunki polityki przestrzennej w zakresie wykorzystania złóż; problemy ochrony złóż i terenów eksploatacyjnych – rekomendacje dla KPZK.*

Zygmunt Niewiadomski, prof. dr hab., *Prawne uwarunkowania KPZK.*

Marek Sokółski, prof. dr hab., *Bilans demograficzny Polski w roku 2033.*

Tadeusz Palmowski, prof. UG, dr hab., *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z położenia w sąsiedztwie z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej – rekomendacje dla KPZK.*

Rafał Piwowarski, prof. dr hab., *Modele edukacji dla potrzeby Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.*

Marek Proniewski, prof. UwB, dr hab., *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z położenia w sąsiedztwie z Litwą i Białorusią – rekomendacje dla KPZK.*

Andrzej Rosner, prof. dr hab., *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze związane z restrukturyzacją funkcji rolnej wsi – diagnoza i rekomendacje dla KPZK.*

Andrzej Rychard, prof. dr hab., *Socjologiczne uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski – rekomendacje dla KPZK.*

Leszek Sikorski, dr, *Ochrona zdrowia – rekomendacje dla KPZK.*

Leszek Starkel, prof. dr hab., Zbigniew Kundzewicz, prof. dr hab., *Konsekwencje zmian klimatycznych dla przemian w zagospodarowaniu przestrzennym kraju – rekomendacje dla KPZK.*

Wojciech Suchorzewski, prof. dr hab., *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień równoważenia rozwoju transportu.*

Kazimierz Szeffler, dr, Kazimierz Furmańczyk, prof. USz., dr hab., *Zagospodarowanie i rozwój przestrzenny strefy przybrzeżnej Bałtyku – rekomendacje dla KPZK.*

Przemysław Śleszyński, dr hab., *Ocena powiązań gospodarczych i kapitałowych między miastami – rekomendacje dla KPZK.*

Zbigniew Taylor, doc. dr hab., *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju komunikacji transportowej.*

Marek Więckowski, dr, *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z położenia w sąsiedztwie ze Słowacją – rekomendacje dla KPZK.*

Jan Winter, dr hab. inż., *Perspektywy rozwoju transportu wodnego śródlądowego.*