



KONCEPCJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU 2030

**PROJEKT DOKUMENTU RZĄDOWEGO
PRZEZNACZONY DO KONSULTACJI**

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Warszawa, 25 stycznia 2011 roku

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
I. Zagospodarowanie przestrzenne kraju – podstawowe definicje KPZK 2030	13
II. Uwarunkowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie najbliższych dwudziestu lat	18
III. Wizja przestrzennego zagospodarowania Polski 2030	30
IV. Zasady i cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju	60
V. Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.....	65
Cel 1. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności.	65
Cel 2. Poprawa spójności wewnętrznej kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów	75
Cel 3. Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej	91
Cel 4. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski	109
Cel 5. Zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa	123
Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego	144
VI. Typologia obszarów funkcjonalnych	158
VII. Stan przestrzennego zagospodarowania kraju 2010 – mapy diagnostyczne.....	187
Lista rysunków i tabel.....	196
ZAŁĄCZNIK 1. Raport z prac nad przygotowaniem KPZK	198
ZAŁĄCZNIK 2. Raport z wdrażania Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko	200
ZAŁĄCZNIK 3. Lista ekspertyz wykonanych na potrzeby KPZK 2030.....	206

Wprowadzenie

Podstawowe informacje

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) jest najważniejszym krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju. KPZK 2030 przedstawia wizję zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie najbliższych dwudziestu lat oraz określa cele i kierunki polityki przestrzennej wraz z planem działań o charakterze prawnym i instytucjonalnym niezbędnym dla jej realizacji. Wskazuje także na zasady i sposób koordynacji publicznych polityk rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny.

Projekt dokumentu został opracowany na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku¹, jednak jego charakter różni się od charakteru klasycznego dokumentu planistycznego. KPZK 2030 ma wiele cech strategii ogólnorozwojowej (cele, mierniki realizacji, plan działań), łącząc elementy przestrzennego zagospodarowania z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego.

Proponowane w KPZK 2030 nowe ujęcie problematyki zagospodarowania przestrzennego kraju polega na zmianie tradycyjnego podejścia do roli polityki przestrzennej państwa w osiąganiu nakreślonych wizji rozwojowych. Zaproponowano m.in.: zerwanie z dotychczasową dychotomią planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym i wojewódzkim oraz w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych, wprowadzenie współzależności celów polityki przestrzennej z celami polityki regionalnej, ścisłe powiązanie planowania strategicznego z programowaniem działań w ramach programów rozwoju i programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE oraz z działaniami państwa o charakterze instytucjonalnym i prawnym, wzmocnienie efektywności instytucji odpowiedzialnych za realizację działań ukierunkowanych przestrzennie. KPZK 2030 włącza także w główny nurt rozważań na temat zagospodarowania przestrzennego kraju strefę morską, dotychczas nieobecną w strategicznych dokumentach poziomu krajowego (Rysunek 1.).

Zakres problemowy KPZK 2030

Wizja zagospodarowania przestrzennego kraju określona w KPZK 2030 polega na postrzeganiu przestrzeni polskiej przez pryzmat rozwoju policentrycznej metropolii sieciowej. Metropolia ta składa się z najważniejszych polskich miast i ich zespołów, stanowiących jej rdzeń, oraz współtworzących ją miast o znaczeniu regionalnym. Do policentrycznej metropolii sieciowej dowiązane są subregionalne ośrodki wzrostu. Policentryczna metropolia sieciowa jest otwarta na oddziaływanie sieci europejskich ośrodków metropolitalnych, przede wszystkim znajdujących się na terenie Unii Europejskiej. Model rozwoju przestrzennego Polski jest osadzony w policentrycznej strukturze systemu osadniczego naszego kraju. Sieć dobrze powiązanych, współpracujących miast tworzy warunki dla dynamizowania rozwoju kraju dzięki umożliwieniu pełniejszego wykorzystania potencjałów rozwojowych miast oraz obszarów położonych wokół nich (poprzez proces rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych), co sprzyja spójności terytorialnej i stanowi przeciwwagę dla obecnie szybko rosnącej dominacji

¹ Art. 47 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (Dz.U. 2003 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 wymagających szczegółowych studiów i planów”.

stolicy. Dla obszarów peryferyjnych znajdujących się poza bezpośrednim wpływem ośrodków wzrostu, ze względu na ograniczoną możliwość wykorzystania przez nie potencjałów rozwojowych, przewidziano specjalne działania aktywizujące.

Rysunek 1. Polska wraz z morską strefą ekonomiczną



Takie podejście do wizji zagospodarowania przestrzennego kraju oznacza odejście od wskazanej w Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 2001² roku idei rozwoju w pasmach, opartej na tezie zwornikowego położenia Polski w Europie, na rzecz wizji rozwoju sieci powiązań funkcjonalnych krajowych ośrodków wzrostu połączonych z europejską siecią metropolii.

² Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (KPPZK) opracowana pod kierunkiem prof. dr. hab. Jerzego Kolodziejskiego. Koncepcja tej polityki odnosiła się do horyzontu czasowego 25 lat, ale faktycznie przedstawiła stan planowania w 1999 roku 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. 2001 nr 26, poz. 432).

W dokumencie, ze względu na potrzebę prowadzenia efektywnej polityki przestrzennej, dokonano próby uporządkowania i usystematyzowania wielu pojęć, które odnoszą się do zagospodarowania przestrzennego kraju, takich jak zagospodarowanie przestrzenne, obszary funkcjonalne, obszary koncentracji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym, obszary peryferyjne i inne. W sferze wdrożeniowej KPZK 2030 proponuje nowe rozwiązania w systemie prawnym i instytucjonalnym, łączy różne szczeble planowania w hierarchiczny układ ukierunkowany na realizację celów społeczno-gospodarczych wyznaczanych w odniesieniu do przestrzeni, wskazuje priorytety inwestycyjne i podmioty odpowiedzialne za ich realizację, nadaje polityce przestrzennej europejski i służy koordynacji polityk sektorowych.

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, 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 średniookresowych i operacyjnych, takich jak Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz strategie horyzontalne, programy realizacyjne i wieloletnie plany finansowe.

Założeniem KPZK 2030 jest przyspieszenie rozwoju i modernizacji Polski powodujące w ciągu najbliższych kilkunastu lat konsekwencje dla zagospodarowania przestrzennego kraju. Znaczne zwiększenie skali i przyspieszenie procesów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury (m.in. dzięki środkom UE), podniesienie konkurencyjności gospodarki polskiej (poprzez zwiększenie zatrudnienia w sektorach 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 do ostatnich 20 lat) zmianami struktur przestrzennych i relacji między nimi. Nastąpi dalsza koncentracja funkcji ośrodków krajowych i europejskich zlokalizowanych w podstawowej sieci ośrodków wzrostu oraz nastąpi intensyfikacja powiązań funkcjonalnych między nimi. Przy założeniu stabilizacji zaludnienia Polski będzie następować koncentracja ludności w najbardziej dynamicznych ośrodkach w powiązaniu z dalszym odpływem ludności z pewnych obszarów peryferyjnych – obejmujących zarówno niektóre tereny wiejskie, jak i małe ośrodki miejskie. Procesy te wywoływać będą presję na wsparcie procesów restrukturyzacyjnych i sanacyjnych w różnych skalach – krajowej (Polska Wschodnia, Polska Zachodnia i Pomorze Środkowe), 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.

Projekt KPZK 2030 – odpowiadając na wyzwania identyfikowane w opracowaniach europejskich, m.in. w pracach VASAB³ oraz ESPON⁴ – przedstawia Polskę na tle europejskim jako przestrzeń spójną i konkurencyjną. Wizja i model policentrycznej metropolii sieciowej prezentowane w KPZK 2030 będą mogły służyć jako konceptualny i merytoryczny wkład w określenie strategicznych interesów Polski w przestrzeni Europy, które znajdują wyraz w dokumentach dotyczących wymiaru terytorialnego celów UE⁵ oraz spójności terytorialnej, jak Agenda Terytorialna i Strategia Europa 2020.

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.

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 słabej dostępności czasowej wielu obszarów, 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.

KPZK 2030 nie zawiera diagnozy w formie opisu rozmieszczenia struktur przestrzennych kraju, bowiem ze względu na stosunkową stałość tychże, taki opis zawiera pod wieloma względami nadal aktualny Raport o stanie przestrzennego zagospodarowania kraju przygotowany w 2007 roku przez Ministra Infrastruktury⁶. Uzupełnieniem zawartej w Raporcie diagnozy o nowe bardziej dynamiczne elementy jest zestaw dwudziestu trzech szczegółowych map diagnostycznych przedstawiających stan przestrzennego zagospodarowania kraju przygotowanych na potrzeby Koncepcji⁷. Integralną częścią dokumentu są załączniki zawierające: raport z prac nad przygotowaniem koncepcji przestrzennego zagospodarowania

³ 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.

⁴ 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 uczestniczą 27 państw UE oraz Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

⁵ Jednym z priorytetów Polskiej Prezydencji w Radzie UE będzie przetransponowanie zawartych w Agendzie Terytorialnej 2020 priorytetów terytorialnych, stanowiących terytorialne 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 roku. 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, obecnie trwają prace nad jej aktualizacją i finałem w postaci przyjęcia podczas prezydencji węgierskiej; 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 roku, komunikat KE opublikowany 3 marca 2010 r.

⁶ Polska przestrzeń. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, Ministerstwo Budownictwa, Warszawa 2007, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 15 maja 2007 r.

⁷ Zestaw map diagnostycznych stanowi Rozdział VII KPZK 2030. Mapy zostały wykonane na zlecenie MRR w Instytucje Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk.

kraju, opis procesu oceny oddziaływania KPZK 2030 na środowisko oraz listę ekspertyz opracowanych na potrzeby koncepcji.

KPZK jako element zintegrowanego systemu programowania rozwoju w Polsce i Europie

Projekt KPZK 2030 powstawał równolegle ze strategicznymi krajowymi dokumentami w ramach działań porządkujących system zarządzania rozwojem, którego bazą są Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski⁸ oraz znowelizowana ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹. Równolegle Ministerstwo Infrastruktury podjęło prace nad zmianą Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku.

W ramach prac Rządu RP dobiegają końca prace nad Długookresową Strategią Rozwoju Kraju (DSRK), której podstawę opracowania stanowi Raport Polska 2030¹⁰ oraz Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK) – aktualizacją Strategii Rozwoju Kraju (SRK) wraz z dziewięcioma strategiami horyzontalnymi¹¹. W przyszłości, zgodnie z zapisami Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i zapisami Systemu zarządzania rozwojem kraju KPZK 2030 będzie elementem Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, traktującej równorzędnie aspekt przestrzenny i społeczno-gospodarczy, a dla strategii horyzontalnych, w tym Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, wytyczną dla wymiaru terytorialnego. Jedną z propozycji docelowego systemu zarządzania rozwojem (takie zapisy zawiera wspomniany powyżej projekt zmian Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jest przygotowanie nowego dokumentu o charakterze operacyjnym – planu zagospodarowania przestrzennego kraju (PZPK), który będzie określał lokalizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym wynikających z rekomendacji ujętych w DSRK.¹²

Obecnie w Unii Europejskiej podejmowane są próby włączenia wymiaru terytorialnego do głównego nurtu programowania rozwoju. Chociaż znaczenie wymiaru terytorialnego, tak jak pojęcie spójności terytorialnej, było przedmiotem dyskusji od połowy ubiegłego wieku, a Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego¹³ (ESDP) powstała w 1999 roku, to dopiero Traktat Lizboński¹⁴ nadał wymiarowi terytorialnemu miejsce równorzędne

⁸ Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27 kwietnia 2009 r.

⁹ Nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dokonano w grudniu 2008 r. (Dz.U. 2009 nr 84 poz. 712).

¹⁰ Raport Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2009 r.

¹¹ 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.

¹² W planie zagospodarowania przestrzennego kraju (Art. 47 b): 1) określa się przewidywane rozmieszczenie: a) inwestycji celu publicznego o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym, wynikających z rekomendacji ujętych w długookresowej strategii rozwoju kraju oraz w innych strategiach rozwoju i aktach prawnych, z uwzględnieniem wariantów rozmieszczenia tych inwestycji, b) terenów zamkniętych, c) obszarów problemowych określonych w długookresowej strategii rozwoju kraju i średniookresowej strategii rozwoju kraju, c) obszarów wymagających ochrony, d) obszarów metropolitalnych, przedsięwzięć, o których mowa w art. 7 ust. 3; 2) ustala się rozmieszczenie: strategicznych inwestycji o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym wynikających ze średniookresowej strategii rozwoju kraju lub z innych strategii rozwoju i aktów prawnych, inwestycji celu publicznego o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym wynikających ze średniookresowej strategii rozwoju kraju lub z innych strategii rozwoju i aktów prawnych, obszarów przestrzeni chronionej o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i ponadregionalnym.

¹³ *European Spatial Development Perspective (ESDP)* – Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego, dokument nieformalny, podkreśla potrzebę podniesienia rangi wymiaru terytorialnego w polityce regionalnej UE, Poczdam 1999 r.

¹⁴ Oficjalna nazwa Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólną 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. Wszedł w życie

z wymiarem gospodarczym i społecznym. Ze względu na postrzeganie zagospodarowania przestrzennego kraju jako wypadkowej procesów krajowych, europejskich i globalnych, KPZK 2030 może być więc głosem Polski w dyskusji na temat europejskiej polityki spójności, w tym spójności terytorialnej, oraz sposobu uwzględniania wymiaru terytorialnego przy realizacji celów europejskich (Strategia Europa 2020¹⁵ oraz prace nad aktualizacją Agendy Terytorialnej). KPZK wykorzystuje w tym kontekście dorobek prac nad aktualizacją *Territorial State and Perspectives*¹⁶ i Agendy Terytorialnej¹⁷, Kartą Lipską¹⁸ i Deklaracją z Toledo¹⁹ oraz Zieloną Księgą w sprawie spójności terytorialnej²⁰, a także dorobek programu badawczego ESPON.

Prace nad KPZK 2030

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)²¹. Pierwszy stanowi unikatowy przykład kompleksowego ujęcia tematu rozwoju przestrzennego Polski, drugi wskazał wiele nowych, ważnych wątków, takich jak problem delimitacji obszarów metropolitalnych, potrzeba badań ESPON i uwarunkowania wynikające z wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Prace nad KPZK Ministerstwo Rozwoju Regionalnego rozpoczęło w październiku 2006 roku powołując Zespół Roboczy²² do opracowania Tez i Założeń do KPZK²³. Dokument ten, przyjęty przez rząd 26 czerwca 2007 roku zawiera 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. Najważniejszym gremium jest Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej (PRGP) pełniąca funkcję organu doradczego Premiera w pracach nad KPZK, działająca od 2007 roku. W skład Rady wchodzi osoby o autorytecie naukowym w zakresie

1 grudnia 2009 r. W artykule 3. Traktatu znalazł się zapis, iż „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”.

¹⁵ *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.

¹⁶ *Territorial State and Perspectives of the European Union – Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of Lisbon and Gothenburg Ambitions*, 2007 przyjęty podczas nieformalnego spotkania Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Spójności Terytorialnej i Rozwoju Miast w maju 2007 r. w Lipsku. dokument referencyjny dla Agendy Terytorialnej, aktualizowany podczas Prezydencji Węgierskiej wraz z Agendą Terytorialną.

¹⁷ *Territorial Agenda EU* – Agenda Terytorialna dla UE – przyjęta podczas nieformalnego spotkania Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Spójności Terytorialnej i Rozwoju Miast w maju 2007 r. w Lipsku.

¹⁸ *Leipzig Charter on Sustainable European Cities* – Karta Lipska w sprawie zrównoważonych miast, przyjęta przez Ministrów Państw Członkowskich UE w maju 2007 roku w Lipsku, zawiera szereg zaleceń, które mają przyczynić się do rozwoju miast europejskich.

¹⁹ *Toledo Declaration*, Deklaracja z Toledo – przyjęta przez Ministrów Państw Członkowskich UE ds. Rozwoju Miast podczas nieformalnego spotkania 22 czerwca 2010 r.

²⁰ *Green Paper on Territorial Cohesion* – Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej, przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę. COM (2008) 616, przyjęta przez Komisję Europejską w październiku 2008 r.

²¹ KPPZK powstała w prawnych realiach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., 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 uwzględniła 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.

²² 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.

²³ Tezy i Założenia zaakceptowane przez rząd 26 czerwca 2007 r.

planowania przestrzennego, planiści oraz urbaniści praktycy. Opinia Rady jest 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 także: 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 także Zespół Realizacyjny²⁴ (ZR), aby dyskutować na bieżąco etapy prac nad projektem, ułatwić dostęp do dokumentów sektorowych i samorządowych mających wpływ terytorialny oraz dyskutować tematy wymagające dodatkowych analiz.

W trakcie prac nad Koncepcją zgromadzono wiele opinii i ekspertyz, zorganizowano konferencje oraz seminaria tematyczne dotyczące przede wszystkim: środowiska przyrodniczego, gospodarki, transportu, infrastruktury energetycznej, rozwoju miast, obszarów transgranicznych i obszarów morskich, przy dużym wsparciu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, z którym MRR nawiązało bliską współpracę.

W grudniu 2008 roku Zespół Ekspertów Naukowych zaprezentował Eksperski Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (EP KPZK). EP KPZK zawierał ekspercką ocenę sytuacji i trendów w zakresie rozwoju przestrzennego w Polsce, wskazywał główne elementy struktury przestrzennej kraju oraz wizję jej rozwoju w perspektywie dwudziestopięcioletniej. Eksperski Projekt KPZK nie miał statusu dokumentu rządowego, lecz jako kompleksowe opracowanie wywarł istotny wpływ na przygotowanie przez MRR niniejszego projektu. EP KPZK stał się podstawą debaty publicznej nad wizją rozwoju przestrzennego kraju przeprowadzonej przez MRR w szesnastu regionach w pierwszej połowie 2009 roku²⁵ i skonfrontowany został 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 przygotowana 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). Równolegle prowadzony był proces strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zakończony konsultacjami projektu prognozy pod koniec września 2010 roku²⁶.

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 i podstawowych definicji, typologii obszarów funkcjonalnych oraz rozdział dotyczący dostępu do usług publicznych służących zwiększeniu spójności wewnętrznej kraju, zawierający zagadnienia dotyczące

²⁴W 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.

²⁵Raport z prac nad przygotowaniem koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju stanowi ZAŁĄCZNIK 1.

²⁶Raport dotyczący przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko stanowi ZAŁĄCZNIK 2.

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).

Podsumowując: na potrzeby koncepcji 2030 powstało ponad czterdzieści ekspertyz²⁷, zorganizowano szereg cykli seminariów tematycznych dotyczących środowiska przyrodniczego, gospodarki, transportu, infrastruktury energetycznej, rozwoju miast, obszarów transgranicznych i obszarów morskich. Ważne wsparcie prac nad koncepcją stanowiły dyskusje i spotkania w Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk oraz konferencje współorganizowane z Komitetem przez MRR.

Projekt, który oddajemy Państwu do oceny, to wynik kilkuletniej pracy wielu zespołów zarówno naukowych, jak i resortowych, wspomagających pracę Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Uwagi prosimy kierować na adres pocztowy MRR, bądź pocztą elektroniczną konsultacje_kpz@kpr.gov.pl do 28 lutego 2011 roku.

²⁷ 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

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 i 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 kraju²⁸. Koncepcja określa sposób osiągania tej wizji w czasie (polityka przestrzennego zagospodarowania) oraz instrumenty jej realizacji (planowanie przestrzenne, koordynacja polityk mających największe oddziaływanie przestrzenne oraz inne instrumenty: prawne, instytucjonalne, inwestycyjne).

Ze względu na odległy, bo dwudziestoletni horyzont czasowy przedstawiona wizja jest formułowana intuicyjnie ze świadomością sporego marginesu niepewności. W związku z powyższym powinna ona być 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 kraju²⁹ 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),

²⁸ Poziomem odniesienia wizji przestrzennego zagospodarowania kraju (Rozdział III) jest opublikowany w czerwcu 2009 r. przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów Raport Polska 2030.

²⁹ Po dokonaniu odpowiednich zmian prawnych, KPZK zostanie zintegrowana z Długookresową Strategią Rozwoju Kraju (w horyzoncie do 2030 roku), zgodnie z zapisami dokumentu: Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, przyjętego przez rząd w kwietniu 2009 r.

- dziewięć horyzontalnych strategii rozwoju,
- dokumenty planistyczne odnoszące się do:
 - poziomu regionalnego (strategia rozwoju województwa i w powiązaniu z nią wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego),
 - 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, strefa przybrzeżna, polska wyłączna strefa ekonomiczna na morzu),
- działania inwestycyjne wynikające z programów rozwoju i programów operacyjnych,
- uregulowania prawne,
- odpowiednie rozwiązania instytucjonalne, w tym zintegrowany system monitoringu informacji o zamierzeniach władz krajowych dotyczących rozwoju polskiego terytorium.

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). Do pozostałych instrumentów polityki przestrzennego zagospodarowania należą inne niż plany zagospodarowania przestrzennego instrumenty 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). Są to również działania o charakterze inwestycyjnym, szczególnie celu publicznego, planowane w ramach strategii i programów o horyzoncie średniookresowym i operacyjnym będące domeną innych 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 planowania³⁰:

- planowanie krajowe – kompetencje w zakresie przygotowania dokumentów planistycznych przysługują:
 - ministrowi do spraw rozwoju regionalnego (konceptja przestrzennego zagospodarowania kraju),
 - ministrowi właściwemu ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (proponowany w projekcie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan zagospodarowania przestrzennego kraju – PZPK, czyli plan krajowy),
 - innym ministrom właściwym odpowiedzialnym za działania w określonych funkcjonalnie elementach zagospodarowania Polski oraz mających kompetencje w zakresie przygotowania odpowiednich dokumentów planistycznych,
- 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 – 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 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego różnych poziomów, akty prawa, takie jak ustawa o prowadzeniu polityki rozwoju czy zbiór ustaw odnoszących się do zarządzania środowiskiem przyrodniczym, z których większość ma istotne znaczenie dla zarządzania przestrzenią, lub strategie, programy i plany zatwierdzane przez Radę Ministrów wywierające wpływ na stan przestrzennego zagospodarowania kraju. Stanowią 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

³⁰ Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ani projekt jej nowelizacji nie regulują precyzyjnie tej kwestii.

ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³¹.

W kontekście oddziaływania polityki przestrzennego zagospodarowania na zachowanie zasobów środowiska i jakość życia istotne znaczenie mają normy prawne regulujące podstawy wyznaczania sieci ekologicznych, obszarów 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:

- 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,
 - 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,
- instrumenty wspomagające system w postaci opracowań ekofizjograficznych i systemu ocen oddziaływania na środowisko oraz systemów wspomagających jakość zarządzania.

3.4. Instrumenty o charakterze inwestycyjnym

Właściwie ukierunkowanie działań inwestycyjnych może wspomagać osiągnięcie 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

³¹ Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227.

przestrzenie (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 wydankowanych 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 terytorialnych instrumentów 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, a finansowanych w ramach sektorowych i regionalnych programów rozwoju, będzie przedmiotem stałego monitoringu polityki przestrzennej, o którym była mowa powyżej.

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

Uwarunkowania polityki zagospodarowania przestrzennego 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-instytucjonalna Polski związana z członkostwem w UE. Innym istotnym uwarunkowaniem polityki zagospodarowania przestrzennego 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

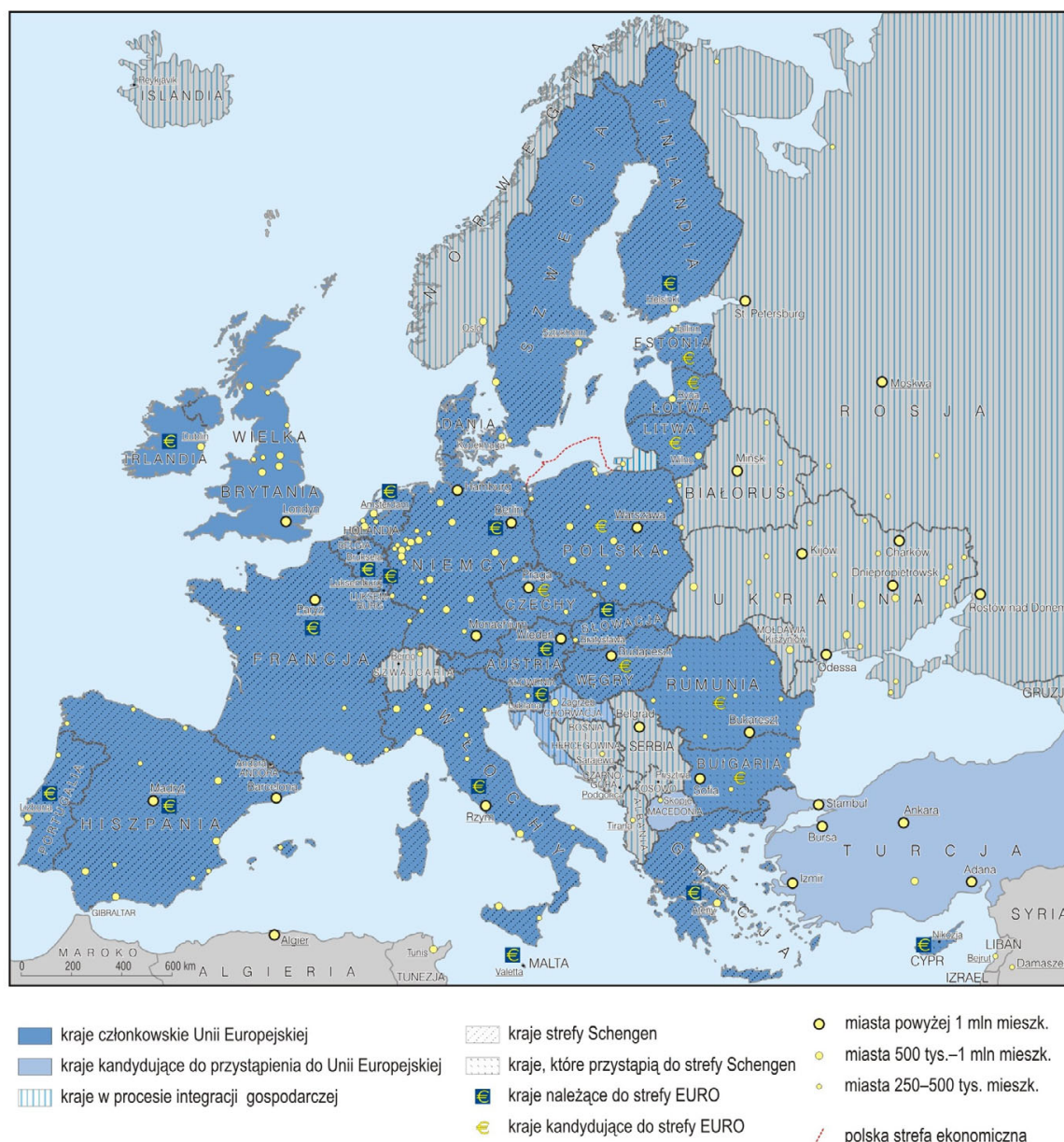
Proces rozszerzania Unii Europejskiej

Po włączeniu do Unii Europejskiej w latach 2004-2007 dwunastu nowych krajów oraz spodziewanego w najbliższych latach rozszerzenia o Chorwację i Islandię należy oczekiwać znacznego 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 zmianami o charakterze politycznym 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 i 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 z dala od centrum gospodarczego UE, ale jednocześnie położony 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 umiające 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



Niedostateczny poziom bezpieczeństwa energetycznego

Ewentualne zagrożenie brakiem dostaw ropy naftowej lub gazu będzie skutkowało bardziej spójną niż obecnie europejską polityką energetyczną. W warunkach polskich musi ono także oznaczać 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 energetyki jądrowej i opartej na odnawialnych źródłach energii), a także dywersyfikację kierunków i bezpieczeństwo dostaw surowców energetycznych, w szczególności gazu ziemnego.

2.2. Uwarunkowania wynikające z historycznie ukształtowanej struktury przestrzennej

Struktura osadnicza

Polska ma jeden z najbardziej policentrycznych systemów osadniczych w Europie (Mapa diagnostyczna 1. Rozdział VII). Jest to bardzo korzystna cecha polskiej przestrzeni, ponieważ metropolie i miasta o znaczeniu regionalnym biorą udział w globalnej konkurencji o inwestycje

oraz uczestniczą w przepływach kapitału, towarów, usług, ludzi i technologii. Historycznie ukształtowana, zrównoważona przestrzennie sieć dużych ośrodków miejskich zwiększa konkurencyjność Polski na arenie międzynarodowej, a także odgrywa ważną rolę w budowaniu spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej kraju, przyspieszając rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych. Polska struktura osadnicza nie uległa w ostatnich dekadach dużym zmianom. W dalszym ciągu obserwuje się urbanizację oraz suburbanizację polegającą na koncentracji ludności w stale się powiększających obszarach otaczających największe polskie miasta (Mapa diagnostyczna 2. Rozdział VII).

Powiązania funkcjonalne między regionami a dużymi miastami

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

Powiązania funkcjonalne między miastami a ich zapleczem

W dobie globalizacji zachodzi proces osłabiania powiązań funkcjonalnych między miastami metropolitalnymi a ich zapleczem, na rzecz wzmocnienia związków z innymi metropoliami. Równocześnie obserwuje się zwiększanie bezpośredniego oddziaływania miasta na tereny przyległe, definiowane jako miejski obszar funkcjonalny. Zasięg tego obszaru wyznaczany jest przez rozlewanie 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 VII). Oznacza to, że w Polsce następuje odejście od tradycyjnego podziału struktur osadniczych na miasto i wieś, ponieważ obszary wiejskie, zwłaszcza w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich, w coraz mniejszym stopniu ograniczają się jedynie do funkcji rolniczej.

2.3. Uwarunkowania demograficzne

Zmniejszenie się zasobów pracy

Zachodzące w Polsce procesy demograficzne prowadzą do zmniejszenia się stanu zaludnienia (zgodnie z aktualną prognozą z niespełna 38,1 do 36,8 miliona w latach 2010-2030³²), starzenia się ludności, spadku udziału osób w wieku aktywności ekonomicznej. Zmiany te ujawnia 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 VII) duży i średni wzrost liczby ludności przewidywany jest w powiatach otaczających większość miast wojewódzkich, podczas gdy największy spadek przewidywany jest w niektórych obszarach peryferyjnych (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

³² Prognoza demograficzna na lata 2008-2035, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009 r.

wczesną dezaktywację, stworzenie zachęt dla kontynuacji kariery zawodowej oraz podnoszenia kwalifikacji i uczenia się przez całe życie³³.

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 migracyjnym. Imigracja będzie mieć pewne znaczenie jako czynnik łagodzący niedobory siły roboczej oraz w dużo mniejszym stopniu wpływający na procesy demograficzne. Obecnie wśród emigrantów dominują mieszkańcy wsi oraz miast poniżej 100 tys. mieszkańców, imigranci natomiast 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. Brak odpowiedniej polityki integracyjnej (kulturowej i gospodarczej) i zagospodarowania przestrzennego może doprowadzić do kumulowania się negatywnych procesów społecznych i gospodarczych w pewnych ich dzielnicach.

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

Potencjalne zmniejszenie zasobów pracy będzie oznaczało brak 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 VII). Rozwiązanie problemów 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 następuje w obszarach funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich, w niektórych miastach: Warszawie, Krakowie, Olsztynie i Białymstoku oraz w Małopolsce. Na tych obszarach wzrośnie dostępność zasobów siły roboczej na niekorzyść obszarów i regionów peryferyjnych. Na poziomie krajowym wzrośnie znaczenie prowadzenia zintegrowanej polityki miejskiej w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki regionalnej.

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

³³ Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, KPRM, Warszawa 2009 r.

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.

Schyłek gałęzi tradycyjnych

Postępująca integracja gospodarki polskiej z gospodarką światową będzie wywoływała zmiany struktury gospodarki Polski, w tym jej struktury przestrzennej (Mapy diagnostyczne: 7. i 8. Rozdział VII). Nastąpi relatywne zmniejszenie się znaczenia gospodarczego tych regionów i obszarów, w których zlokalizowane są sektory tradycyjne (wydobycie węgla kamiennego, rolnictwo, przemysły materiałowy i pracochłonne). Zwłaszcza jeśli nie będą 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 VII.).

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 VII). 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 VII).

Natomiast w przewozach towarowych zasadniczego znaczenia nabierze lokalizacja centrów i terminali intermodalnych, obsługujących w tym wypadku aglomeracje miejskie. 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 ograniczanie możliwości przeznaczania środków na inwestycje publiczne, w tym również na wielkość oraz zakres pomocy strukturalnej Unii Europejskiej trafiającej do Polski w kolejnych okresach rozliczeniowych. 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 oraz niestabilności ekonomicznej w krajach wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego (Mapa diagnostyczna 13. Rozdział VII) 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 wiodącą i generującą wysoką wartość dodaną będą oznaczały zmniejszenie bariery energetycznej rozwoju przestrzennego (Mapa diagnostyczna 14. Rozdział VII). Nowe technologie i obniżenie kosztów jednostkowych ich zastosowania pozwolą poszerzać spektrum źródeł energii o takie, których wykorzystanie nie jest obecnie możliwe lub jest nieopłacalne, np. o energię słoneczną czy gaz łupkowy.

Rozwój energetyki zaawansowanej technologicznie

Rosnące ceny nośników energii będą również 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 stałych (węgiel kamienny i brunatny, biomasa, gaz łupkowy).

Zmiany technologiczne w transporcie

Wzrost cen ropy naftowej wymusi najprawdopodobniej przyspieszenie zmian technologicznych w transporcie drogowym, co może oznaczać rozwój infrastruktury dostosowanej do nowoczesnych pojazdów z napędem elektrycznym. 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. Ponadto, w długim okresie możliwe jest zmniejszenie zapotrzebowania na transport lotniczy na krótszych dystansach w Polsce i Europie. Jednocześnie będzie postępowała decentralizacja ruchu lotniczego.

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 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, restytucję zasobów utraconych i uwarunkowania związane z dziedzictwem kulturowym, jako zespół cech wpływających na zdolności konkurencyjne regionów.

Dla rozwoju przestrzennego kraju znaczenie podstawowe mają zasoby wodne, różnorodność biologiczna i krajobrazowa, zasoby 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 m³, pochodzących niemal w połowie z drenażu wód podziemnych. Około 38% terytorium kraju stanowi obszar dotknięty suszą i nadmiernym wykorzystaniem zasobów wodnych (Mapa diagnostyczna 15. Rozdział VII).

Dla zbilansowania przyszłego zapotrzebowania na wodę dobrej jakości należy uwzględnić stale, 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 w obszarach aglomeracji³⁴ i na terenach wiejskich oraz zanieczyszczenia obszarowe pochodzące z rolnictwa.

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 VII). 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 itd.), krajobrazy kulturowe (obszary rolnicze i miejskie) i lokalnie występująca przestrzeń zdegradowana (tereny pozyskiwania surowców metodą odkrywkową, śląskie tereny przemysłowe). Większa od przeciętnej gęstość granic, świadcząca o wysokim rozdrobnieniu własności gruntów, obserwowana na Podgórzu Karpackim, na terenie byłego zaboru rosyjskiego oraz na Kaszubach, tworzy krajobraz kulturowy (Mapa diagnostyczna 18. Rozdział VII).

Pozostałe zasoby naturalne

W ostatnich dziesięcioleciach wykorzystanie surowców kopalnych ulegało ograniczaniu ze względu na wyeksploatowanie najbardziej dostępnych złóż, rosnące koszty eksploatacji, kolizje z innymi elementami zagospodarowania przestrzennego lub brak akceptacji społecznej dla negatywnych dla środowiska odkrywkowych metod wydobywania oraz niewielkie zastosowanie metod innowacyjnych. W sposób szczególny wymienione bariery dotyczą złóż nieodnawialnych surowców energetycznych: węgla kamiennego, brunatnego, ropy naftowej i gazu ziemnego, oraz pozyskiwania kruszyw budowlanych. (Mapa diagnostyczna 19. Rozdział VII).

³⁴ Zakończenie realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków należy przewidywać około roku 2025.

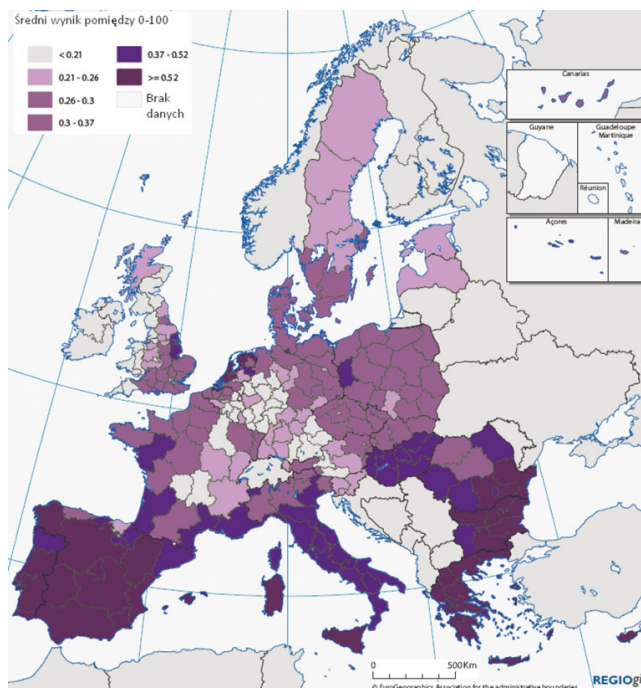
Podstawowymi źródłami energii odnawialnej (Odnawialne Zasoby Energii, OZE) w Polsce są wiatr i biomasa. Pozostałe źródła, w tym wody powierzchniowe stanowią margines. Strefy o najkorzystniejszych warunkach dla rozwoju poszczególnych typów OZE w niewielkim stopniu pokrywają się (Mapa diagnostyczna 20. Rozdział VII.), co stwarza dogodne warunki do rozwijania produkcji energii ze źródeł odnawialnych na potrzeby lokalne lub regionalne. Bariery dla rozwoju energii wiatrowej są: konieczność rozbudowy infrastruktury na poziomie sieci przesyłowej, ciągłe zmiany pogody, nagłe zmiany siły wiatru, konieczność uwzględniania korytarzy powietrznych migracji ptaków i ochrony krajobrazu. Istotne dla Polski zasoby niskotemperaturowe energii geotermalnej mogą znaleźć zastosowanie przede wszystkim w ciepłownictwie i turystyce. Zasoby wód geotermalnych mogą być strategiczną podstawą rozwoju gospodarek lokalnych na obszarach słabych ekonomicznie, podobnie jak rozpoznane i eksploatowane zasoby wód mineralnych są podstawą gospodarki uzdrowisk. Polska może się stać poważnym producentem energii z biomasy ze względu na powszechną dostępność jej źródeł.

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 są rozległe obszary występowania erozji wodnej i wietrznej, oraz susz a także inne typy zagrożeń i utrudnień naturalnych (Mapa diagnostyczna 21. Rozdział VII).

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 VII). 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 CO₂ 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.

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*.

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.

2.7. 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)³⁵. Trwają jednak dyskusje nad określeniem sposobów ich realizacji, m.in. roli w tym procesie polityk krajowych oraz polityk UE, szczególnie polityki spójności. W większym stopniu, niż to było w przeszłości, wyzwania UE są formułowane w odniesieniu do wyzwań globalnych (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 osiągnięciem 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

³⁵ Zgodnie z Komunikatem Komisji, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego, zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, marzec 2010 r.

sektorowym, z drugiej strony nabierają mocy zapisy Traktatu z Lizbony dotyczące celu osiągnięcia spójności terytorialnej, podejścia *place-based policy*³⁶ 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. 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 zarówno europejskim, w układach makroregionalnych (Europa Bałtycka, Środkowa, Wschodnia, Dunajska), jak i krajowym w przygotowaniu, realizacji i promocji własnej wizji rozwoju Europy oraz najbliższego otoczenia kraju (Rysunek 9. i 10.). Aktywność ta będzie dotyczyła udziału w przygotowaniu (postulowanego) wspólnego dokumentu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego całej Unii, 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

Kształt polityki spójności UE będącej przez ostatnie kilkadziesiąt lat instrumentem osiągnięcia spójności w UE 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 i geograficznych. Dla Polski będzie to oznaczać konieczność bardziej efektywnych i lepiej ukierunkowanych 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.

2.8. Krajowe uwarunkowana prawno-instytucjonalne

Przepisy prawne oraz efektywność działania instytucji państwa w sferze realizacji polityki przestrzennej państwa są zarówno uwarunkowaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, jak i przedmiotem jej oddziaływania. Do uwarunkowań należy zaliczyć te działania w sferze prawnej i organizacyjnej, które zostały podjęte przed rozpoczęciem realizacji KPZK 2030, bądź też będzie ona 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

³⁶ 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.

jednym z elementów jest KPZK 2030, oraz wynikająca z nich decyzja 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 zagospodarowania przestrzennego kraju (na różnych poziomach jej implementacji) oraz poprawienie efektywności działania instytucji publicznych zajmujących się polityką przestrzenną i ukierunkowaną 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 Polski³⁷ 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 horyzontalnych zintegrowanych 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

Efektem zmian na każdym poziomie systemu będzie przezwyciężenie 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 horyzontalne 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 (PZPW). Jednym z ważniejszych elementów systemowych mających wpływ na realizację polityki regionalnej będzie połączenie działań regionalnych biur planowania przestrzennego odpowiadających za przygotowanie PZPW 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, o prawie budowlanym, 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)³⁸. Poprawianie lub korygowanie istniejących przepisów w obecnym otoczeniu prawnym, nie stwarza szansy usprawnienia polskiego systemu planowania przestrzennego. Brak

³⁷ Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r.

³⁸ W kwietniu 2010 r. projekt zmiany ustawy został skierowany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

obligatoryjności opracowywania planów miejscowych, a szczególnie planów obszarów przeznaczonych do intensywnego zagospodarowania spójnych z planami zagospodarowania przestrzennego województw (Mapa diagnostyczna 23. Rozdział VII.) 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 zagospodarowania przestrzennego kraju

Do tej pory nie zbudowano systemu wdrażania polityki zagospodarowania przestrzennego 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 przesądzają 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 rozwojowe³⁹ oraz antycypowanych celów polityki rozwoju wynikających z tego dokumentu.

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 roku 2030 poziom dochodów Polaków osiąga średni europejski pułap, 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 szanse 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 osiągania 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 się odbywał jednocześnie ze zmianami w przestrzeni europejskiej warunkowanymi globalnymi procesami

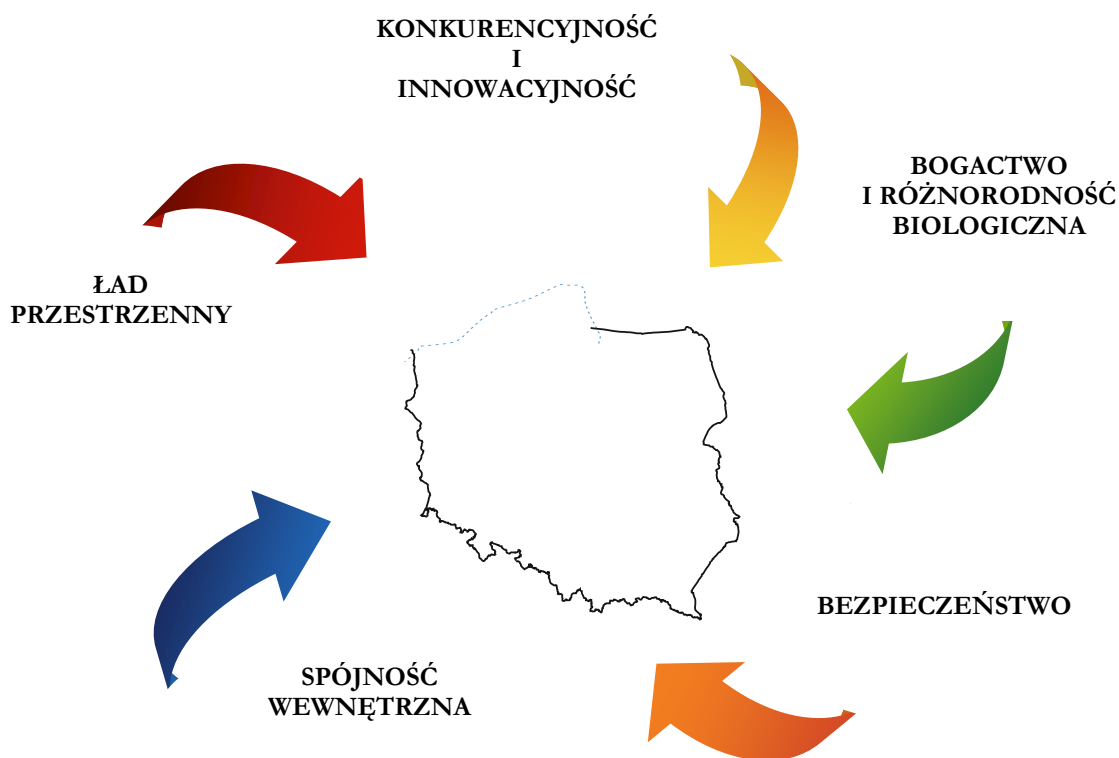
³⁹ Dokument zawiera charakterystykę następujących wyzwań: wzrost i konkurencyjność, demografia, zasoby pracy, infrastruktura, bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne, gospodarka oparta na wiedzy, spójność społeczna, solidarność i spójność regionalna, sprawne państwo, kapitał społeczny. Patrz przypis 10.

rozwojowymi oraz pogłębianiem integracji gospodarczej i politycznej wewnątrz UE, a także z krajami sąsiednimi.

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 metropolii sieciowej

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%⁴⁰ ludności Polski.

⁴⁰ 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 zamieszkalej (zameldowanej) w granicach administracyjnych

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 napłyne ludność z obszarów peryferyjnych, 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.

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, policentryczna metropolia sieciowa (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 metropolii sieciowej są połączone efektywną (na poziomie co najmniej średnim w skali UE) siecią transportową i teleinformatyczną, co wzmacnia potencjał każdego z miast wchodzących w skład policentrycznej metropolii sieciowej.

W skład policentrycznej metropolii sieciowej w roku 2030 wchodzi:

- rdzeń metropolii sieciowej, który tworzy Warszawa (ze swoim obszarem metropolitalnym⁴¹) oraz następujące ośrodki metropolitalne (wraz ze swoimi obszarami metropolitalnymi): Konurbacja Górnośląska (Katowice wraz z miastami wchodzącymi w skład Górnośląskiego Obszaru Metropolitalnego), Kraków, Łódź, Trójmiasto (Gdańsk – Sopot – Gdynia z głównym ośrodkiem miejskim w Gdańsku – dalej: Trójmiasto), Poznań, Wrocław, Bydgoszcz i Toruń, Szczecin, Lublin, Białystok oraz Rzeszów⁴²,
- współtworzące ją miasta (wraz z obszarami funkcjonalnymi) o znaczeniu regionalnym czyli pozostałe miasta wojewódzkie: Kielce, Olsztyn, Opole, Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski oraz: Płock, Koszalin, Słupsk, Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom, Rybnik.

Do policentrycznej metropolii sieciowej dowiązana jest sieć ośrodków subregionalnych i lokalnych. Funkcjonalne połączenie tych ośrodków z rdzeniem metropolii sieciowej wzmacnia potencjał samej metropolii sieciowej, a także daje impuls rozwojowy obszarom słabszym ekonomicznie i społecznie, położonym peryferyjnie w stosunku do głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego kraju (Polsce Wschodniej i Północno-Wschodniej, Polsce Zachodniej, Pomorzu Środkowemu).

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 metropolii sieciowej, następuje decentralizacja funkcji decyzyjno-kontrolnych, administracyjnych, finansowych oraz mediów o zasięgu ogólnokrajowym, w których zakresie

miast. Istotne jest, że tak wyznaczony udział ludności miejskiej po 1990 roku stale rośnie, a nie spada, jak wynikałoby to z oficjalnych danych statystycznych.

⁴¹ Wyjaśnienie pojęć „obszar funkcjonalny” i „obszar metropolitalny” w Rozdziale VI Typologia obszarów funkcjonalnych KPZK 2030.

⁴² Kolejność ustalona na podstawie kryterium liczby ludności obszaru metropolitalnego.

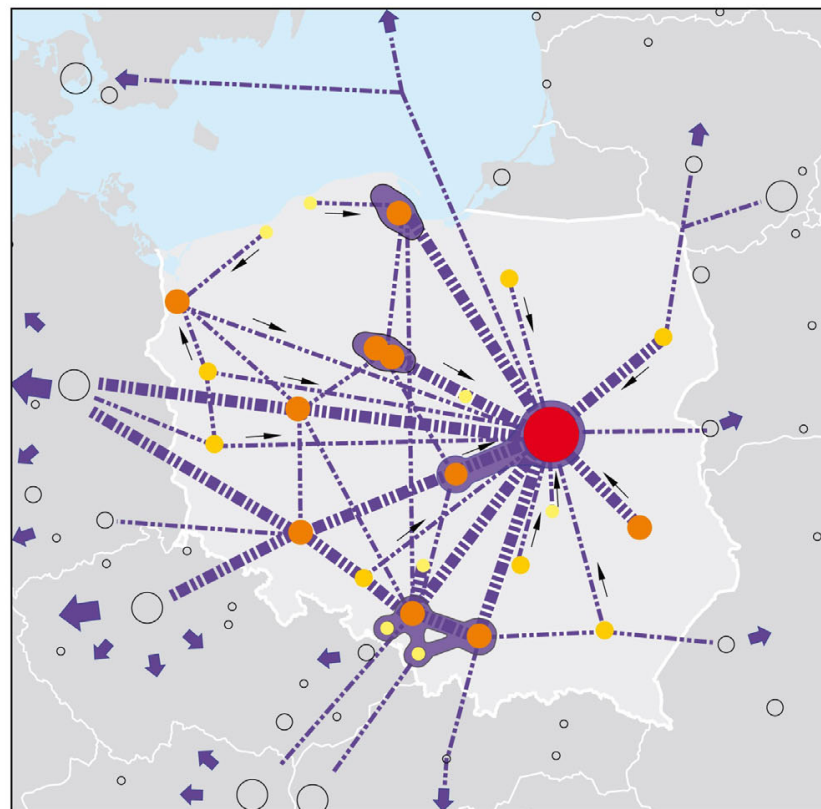
Warszawa wcześniej wyraźnie dominowała nad pozostałymi miastami wchodzącymi w skład metropolii sieciowej. Wzrosła ranga innych ośrodków metropolitalnych oraz miast regionalnych, które szczególnie w Polsce Wschodniej stały się kołem zamachowym rozwoju regionów, wzmacniając spójność terytorialną kraju i podnosząc konkurencyjność Polski. W obrębie policentrycznej metropolii sieciowej procesy integracji i współzależności funkcji miast i ich obszarów funkcjonalnych powodują wytwarzanie silnych układów dwubiegunowych i wielowierzchołkowych: Warszawa – Łódź, Kraków – Częstochowa – Konurbacja Górnośląska – Bielsko-Biała – Rybnik (układ powiązany z konurbacją Ostrawy w Czechach), Gdańsk – Sopot – Gdynia oraz Bydgoszcz – Toruń. Dzięki intensyfikacji 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 metropolii sieciowej wzmacnia rolę poszczególnych jej ośrodków w sieciach międzynarodowych, bazując na ich specyficznych walorach i funkcjach symbolicznych. Główne węzły metropolii sieciowej wykorzystują relacje synergiczne, co prowadzi do wzmocnienia konkurencyjności i innowacyjności polskiej przestrzeni w skali europejskiej i globalnej. Silne powiązania policentrycznej metropolii sieciowej w skali międzynarodowej pozwalają na przeniesienie impulsów rozwojowych wynikających z tych powiązań z ośrodków metropolitalnych na otaczające regiony. Siła powiązań funkcjonalnych między węzłami metropolii sieciowej 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 i 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.

Miasta stanowiące rdzeń metropolii sieciowej są motorem rozwoju kraju, a równocześnie dobrym miejscem do życia. 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 są również miejsce, w którym chętnie osiedlają się ich mieszkańcy, między innymi ze względu na wysokiej jakości przestrzenie publiczne. 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 ośrodków metropolitalnych 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 zapewnia metropolia.

Rysunek 5. Powiązania funkcjonalne głównych ośrodków miejskich 2010 i 2030

2010

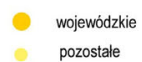


Metropolie



składające się z więcej niż jednego rdzenia

Ośrodki regionalne



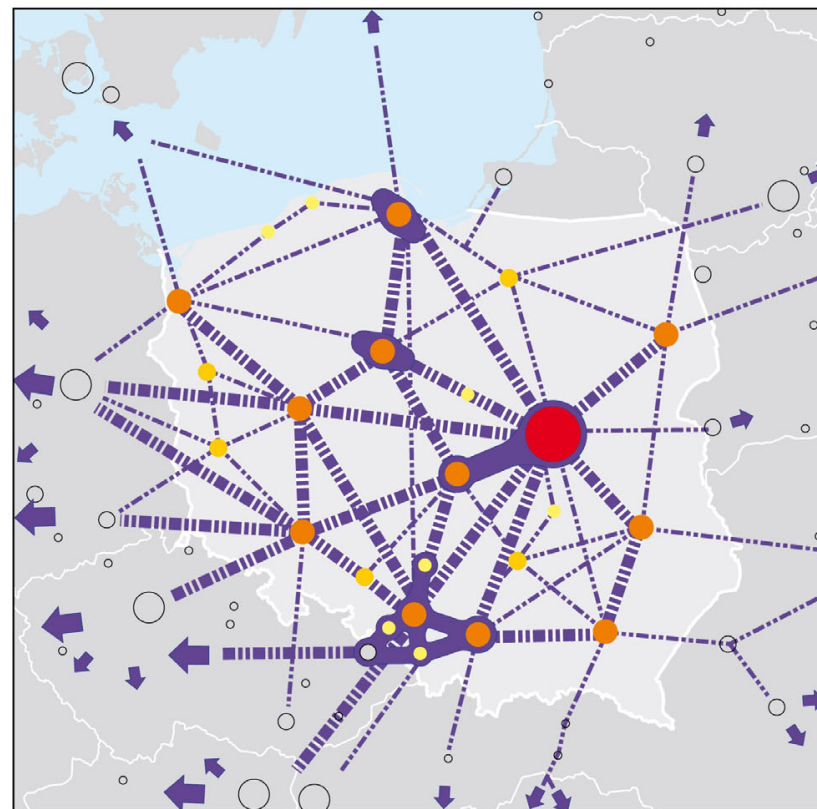
Układy dwubiegunowe i wielowierzchołkowe



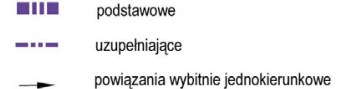
kształtujące się

istniejące

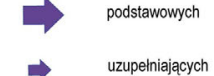
2030



Istniejące powiązania funkcjonalne



Kierunki międzynarodowych powiązań funkcjonalnych



Powiązania funkcjonalne między głównymi węzłami metropolii sieciowej 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. Wszystkie węzły metropolii sieciowej w roku 2030 są połączone efektywnymi, wielomodalnymi, spójnymi i zintegrowanymi systemami infrastruktury transportowej. Największe miasta są połączone siecią zmodernizowanych konwencjonalnych linii kolejowych, a niektóre z nich także systemem kolei dużych prędkości oraz systemem dróg o standardzie obecnych autostrad lub tras ekspresowych (Rysunek 6. b i c). 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. 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 ośrodki metropolitalne, wojewódzkie i większość ośrodków subregionalnych, uwzględniających ich pełne obwodnice.

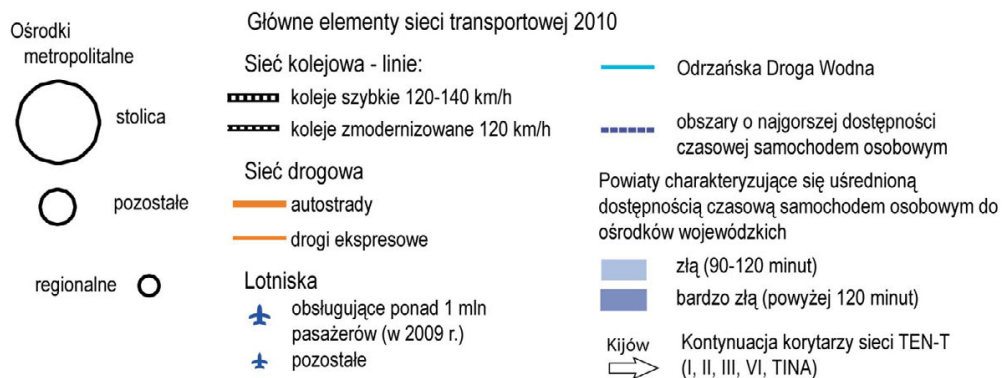
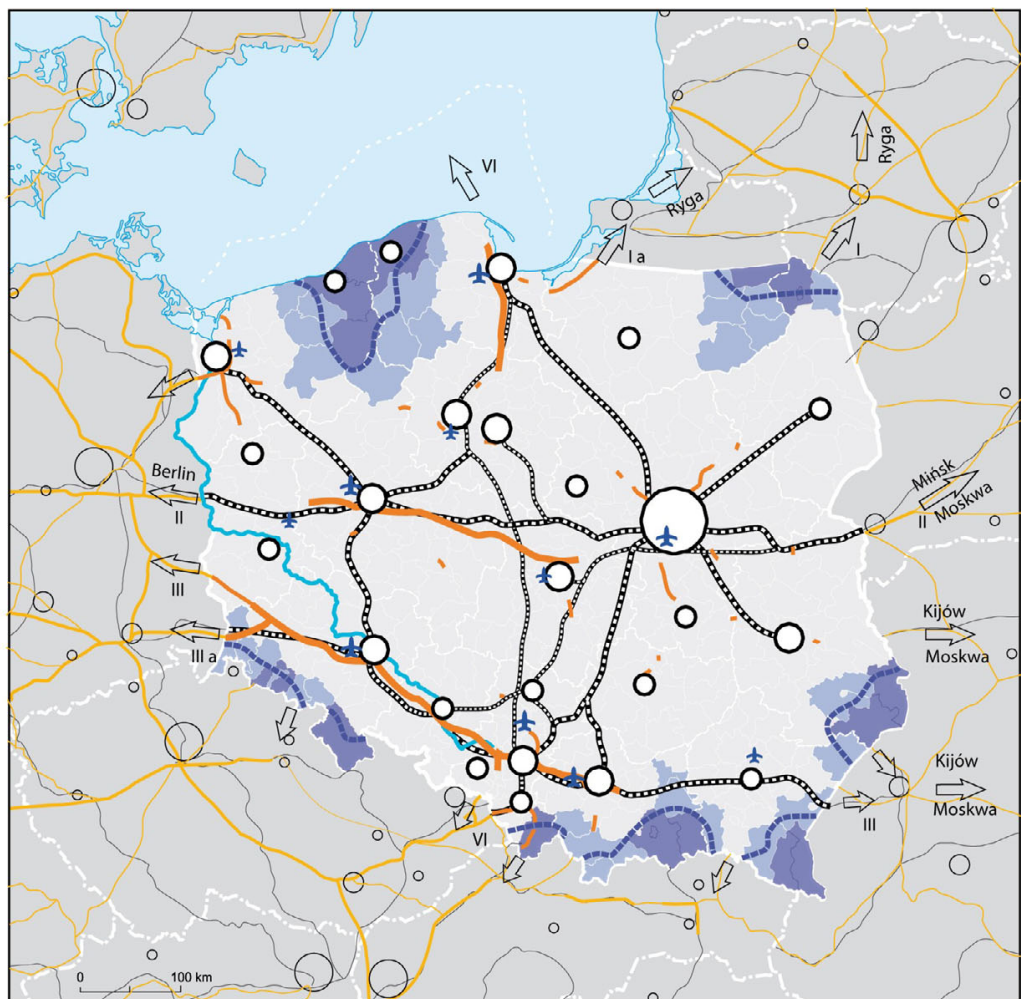
Udział transportu kolejowego w rynku przewozów towarowych i pasażerskich stopniowo się zwiększa. W przewozach pasażerskich dominują przewozy międzyaglomeracyjne oraz aglomeracyjne, zintegrowane funkcjonalnie i taryfowo z systemami transportu miejskiego.

W 2030 roku funkcjonuje sieć kolei dużych prędkości (250-300 km/h) łącząca Warszawę z Katowicami (Centralna Magistrala Kolejowa – CMK), Krakowem, Wrocławiem, Łodzią, Poznaniem, Trójmiastem. Sieć kolei dużych prędkości jest uzupełniana odcinkami: z Wrocławia do Pragi oraz nowym odgałęzieniem CMK: Zawiercie – Pyrzowice – Gliwice – Ostrawa.

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.

Największe węzły metropolii sieciowej są obsługiwane przez porty lotnicze o znaczeniu międzynarodowym, co umożliwia rozwój i intensyfikację powiązań z miastami Europy i świata. Obszary metropolitalne Warszawy i Łodzi są obsługiwane przez co najmniej cztery, częściowo wyspecjalizowane, wzajemnie komplementarne międzynarodowe porty lotnicze (z których jeden zachowuje rezerwy terenu umożliwiające przekształcenie w hub międzykontynentalny). Obszary funkcjonalne Konurbacji Górnośląskiej i Krakowa są obsługiwane przez minimum trzy międzynarodowe porty lotnicze. Lotniska podstawowej sieci, zlokalizowane w Warszawie, Łodzi, Krakowie, Katowicach, Wrocławiu, Poznaniu, Trójmieście i Rzeszowie, są zintegrowane z drogami szybkiego ruchu oraz kolejami dużych prędkości. Sieć podstawową uzupełniają lotniska Bydgoszczy, Olsztyna, Szczecina i Zielonej Góry i oraz nowe cywilne porty lotnicze w Lublinie, Białymstoku, Kielcach i Koszalinie, a – zależnie od przyszłej sytuacji rynkowej – również w Opolu, Nowym Targu i Jeleniej Górze.

Rysunek 6. a. Główne elementy sieci transportowej 2010 oraz obszary o najgorszej dostępności czasowej



Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Rysunek 6. b. Sieć transportu drogowego i lotniska 2030



Ośrodki
metropolitalne



stolica



pozostałe

regionalne



Sieć drogowa 2030:

— autostrady
— drogi ekspresowe

Sieć lotnisk

✈️ podstawowa

✈️ uzupełniająca

✈️ potencjalna lokalizacja lotniska
z rezerwą terenu pod hub

— Odrzańska Droga Wodna

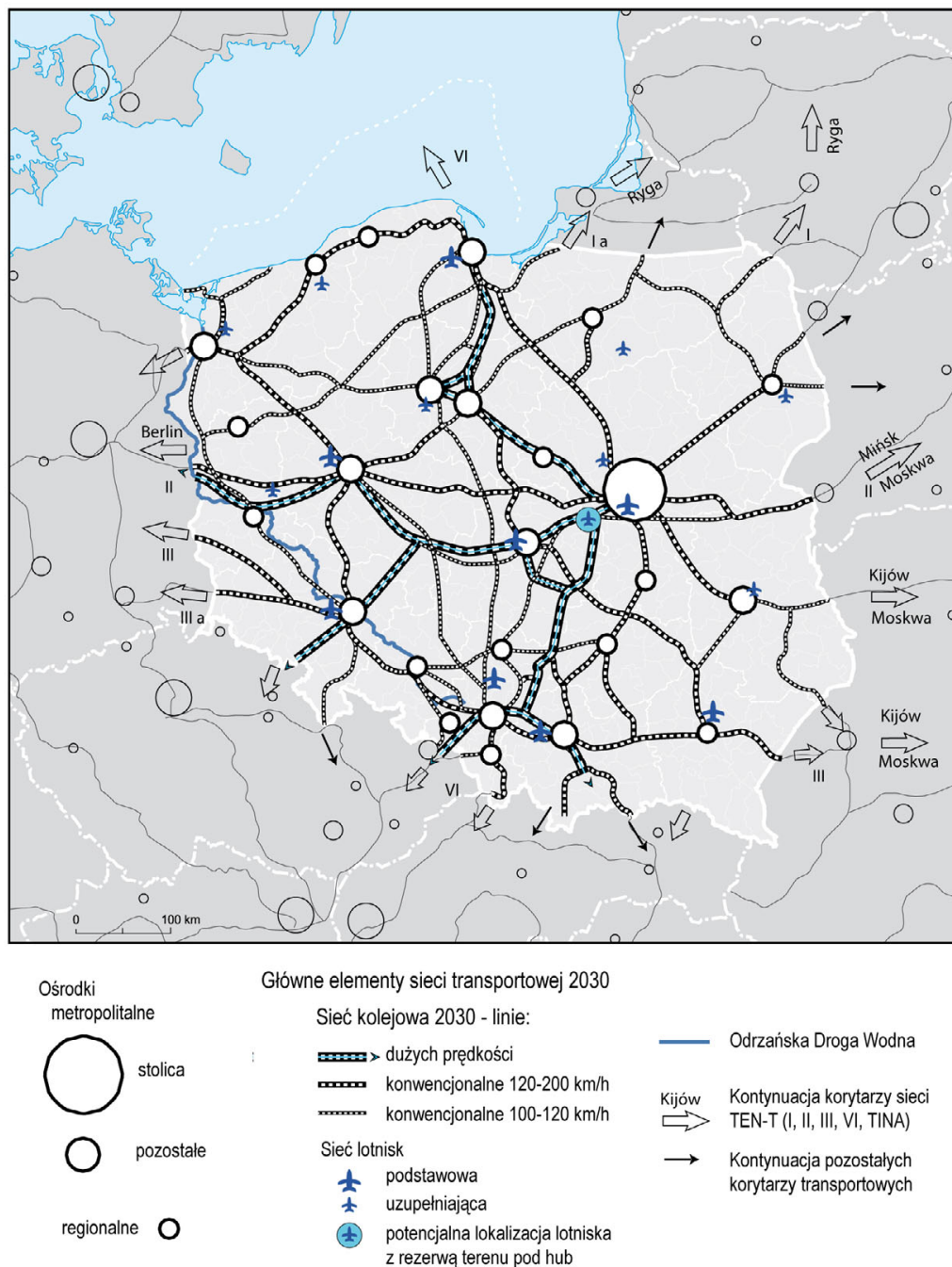
Kijów

→ Kontynuacja korytarzy sieci TEN-T
(I, II, III, VI, TINA)

→ Kontynuacja pozostałych korytarzy
transportowych

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Rysunek 6. c. Sieć transportu kolejowego 2030



Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN.

Policentryczna metropolia sieciowa jest systemem otwartym, powiązaniem 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 maksymalnie wykorzystuje potencjał terytorium Polski dla kreowania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia,
- zapewnia wszystkim mieszkańcom niezależnie od miejsca zamieszkania możliwość udziału w procesach rozwojowych i dostęp do usług publicznych (**spójność**).

Integracja polskiej przestrzeni następuje dzięki kilku równoległym procesom na różnych poziomach zarządzania. Następuje integracja funkcjonalna (opisana w podrozdziale 3.2.1.) w ramach metropolii sieciowej w wymiarze krajowym i europejskim, co wspomaga wzrost konkurencyjności. Jednocześnie integracja ta sprzyja zapewnieniu spójności w wymiarze krajowym dzięki uwzględnieniu dużej liczby stosunkowo równomiernie rozmieszczonych w przestrzeni Polski metropolii i miast regionalnych. Integracja funkcjonalna w ramach metropolii sieciowej może jednak okazać się niewystarczająca dla zapewnienia rozwoju i odpowiednich dochodów mieszkańcom mniejszych miast i regionów peryferyjnych. W warunkach postępującej metropolizacji i koncentracji procesów rozwojowych w kilkunastu ośrodkach krajowych nie będzie możliwe zapewnienie równomiernego rozmieszczenia potencjału ekonomicznego na obszarze kraju, niemniej dzięki właściwej polityce rozwoju ukierunkowanej terytorialnie na całym obszarze kraju będzie zapewniony równomierny i sprawiedliwy dostęp wszystkich mieszkańców do podstawowych usług publicznych mających najważniejsze znaczenie dla możliwości rozwojowych i uczestniczenia w procesach rozwoju. Integracja funkcjonalna i procesy spójnościowe zachodząc będą w różnych wymiarach przestrzennych:

- w skali lokalnej – dotyczą przede wszystkim integracji centrów miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz integracji obszarów wiejskich dokonującej się w oparciu o sieć ok. 150 miast powiatowych,
- w skali regionalnej – dotyczą przede wszystkim integracji pomiędzy węzłami metropolii sieciowej a ich bezpośrednim zapleczem, czyli miastami subregionalnymi i otaczającymi je obszarami wiejskimi,
- w skali krajowej – dotyczą integracji funkcjonalnej miast tworzących metropolię sieciową oraz obszarów problemowych o znaczeniu krajowym,
- w skali międzynarodowej – dotyczą integracji funkcjonalnej miast będących węzłami metropolii sieciowej 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 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 około 150 średniej wielkości miast powiatowych, zapewniających na obszarze całego kraju jednolity standard dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych, w szczególności w zakresie wychowania przedszkolnego, edukacji na poziomie podstawowym i średnim, zdrowia (w zakresie podstawowym), transportu publicznego, wyposażenia w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną, komunikacyjną, teleinformatyczną, ochrony przed zagrożeniami społecznymi (policja) i naturalnymi (straż pożarna), usług niezbędnych dla obsługi działalności gospodarczej oraz administracyjnych i 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 subregionalnych i lokalnych. Na pozostałych obszarach odczuwalnie zmniejsza się liczba ludności wskutek odpływu migracyjnego i ujemnego salda ruchu naturalnego⁴³, ułatwiając wspierane przez państwo skupianie osadnictwa. Urbanizacja wsi podlega regulacjom prawno-ekonomicznym wspomagającym osiągnięcie ładu 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 oraz zwiększenia jakości zasobów ludzkich. Wiaże 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 wsi⁴⁴ wykorzystują własny potencjał rozwojowy, zachowując zróżnicowania funkcjonalne wynikające z położenia w stosunku do centrów rozwoju, dziedzictwo kulturowe i walory środowiska przyrodniczego. Na obszarach o wysokim potencjale produkcyjnym wzrasta konkurencyjność rolnictwa oparta na zdolności koncentracji produkcji rolnej związanej z dostępnością i transferem usług. Wymianie sprzyja rozwój dostępności komunikacyjnej między miastem a wsią oraz wewnątrz obszarów wiejskich.

⁴³ „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.

⁴⁴ 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, wzmocnieniem 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 rozprzestrzeniania się) 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 geograficznym zapleczu.

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 metropoliach, 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). 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 osiąganе dzięki systemowi aktywnej polityki regionalnej i systemowi wyrównywania szans w ramach polityk sektorowych. Koncentracja działalności gospodarczej w węzłach metropolii sieciowej położonych w obecnych obszarach problemowych o znaczeniu krajowym (Polska Wschodnia,

Polska Zachodnia i Pomorze Środkowe) wpływa korzystnie na przyspieszenie zmian strukturalnych oraz zwiększenie możliwości kreowania wzrostu i zatrudnienia na tych obszarach. Obszary peryferyjne oraz 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 6. b i c) 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 węzła metropolii sieciowej.

Dostęp do miejsc pracy w obszarach problemowych 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 nieruchomości 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. Podniesienie jakości edukacji, rozwój zasobów ludzkich, dostępność usług publicznych oraz szerokopasmowego Internetu stymulują wykorzystanie potencjału i wzrost konkurencyjności tej części Polski. 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, której głównym ośrodkiem jest Szczecin, staje 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 i metropolii sieciowej 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 7.). Konurbacja Górnośląska tworzy zintegrowany funkcjonalnie i przestrzennie obszar wyróżniający się bogatym potencjałem rozwojowym. Przeprowadzona rewitalizacja terenów poprzemysłowych 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 konurbacji górnośląskiej jest intensywna współpraca z obszarem metropolitalnym Krakowa i Ostrawy, które wspólnie tworzą transnarodowy obszar intensywnego rozwoju o znaczeniu europejskim.

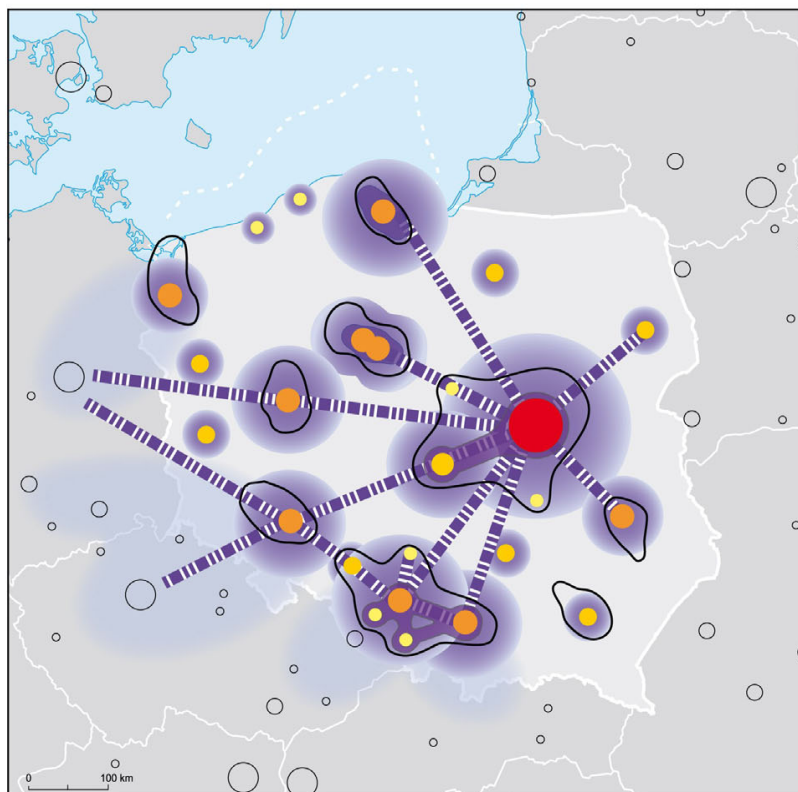
Korzyści z nadmorskiego położenia kraju są wykorzystywane dla jego rozwoju społeczno-gospodarczego. Obszary morskie i strefa brzegowa są zagospodarowane łącznie i w sposób racjonalny, z poszanowaniem bioróżnorodności i zasad ochrony środowiska, dzięki wprowadzeniu zintegrowanego planowania przestrzennego gwarantującego długotrwałą możliwość eksploatowania 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 8., 9. i 10. Dzięki procesom globalizacji oraz procesom integracji wewnątrz Unii Europejskiej (Polska jest od 26 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 polskich metropolii jest obszar UE rozciągający się pomiędzy Londynem a północnymi Włochami ze względu na jego potencjał gospodarczy zobrazowany na Rysunku 9. 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, a także 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 węzły policentrycznej metropolii sieciowej.

Rysunek 7. Kierunki integracji polskiej przestrzeni 2010 i 2030

2010



Metropolie

stolica

pozostałe

składające się z więcej niż jednego rdzenia

Ośrodki regionalne

wojewódzkie

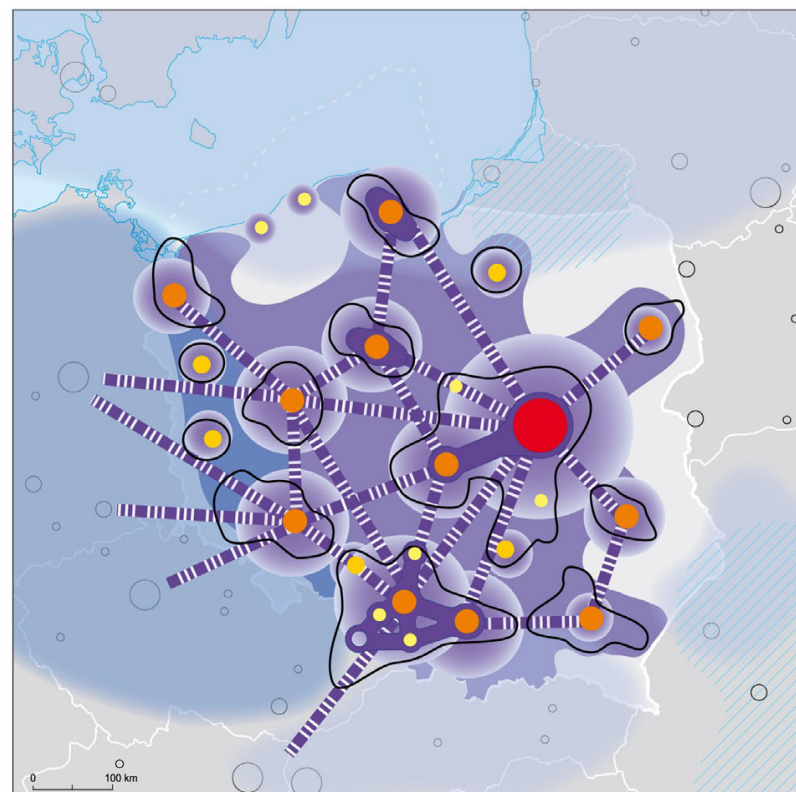
pozostałe

Układy dwubiegunowe i wielowierzchołkowe

kształtujące się

istniejące

2030



Podstawowe powiązania funkcjonalne

Obszary

integracji funkcjonalnej węzłów i otoczenia

integracji funkcjonalnej pomiędzy węzłami metropolii sieciowej

koncentracji działalności gospodarczej

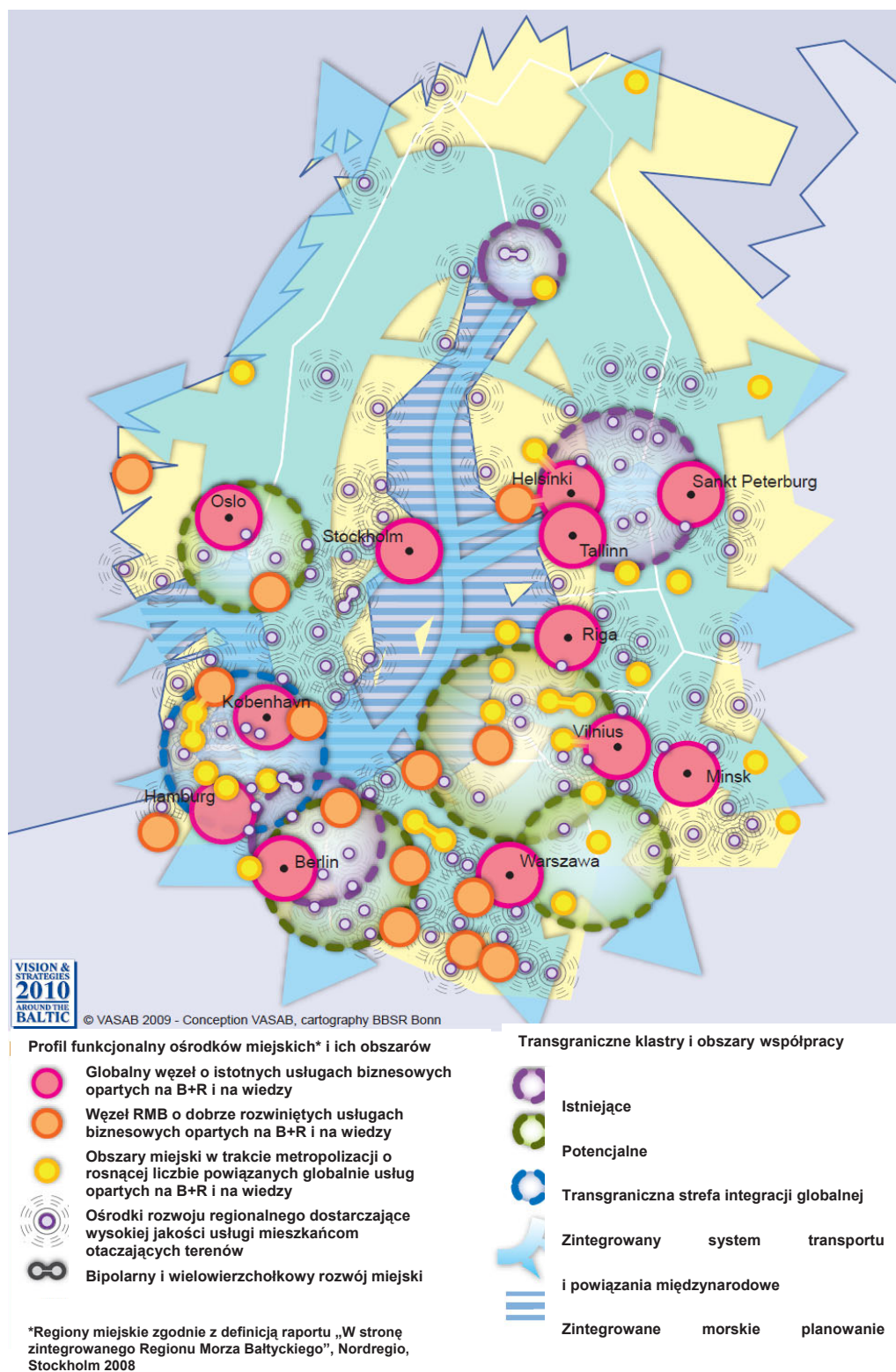
Zewnętrzna integracja funkcjonalna

intensywna

umiarkowana

uwarunkowana politycznie

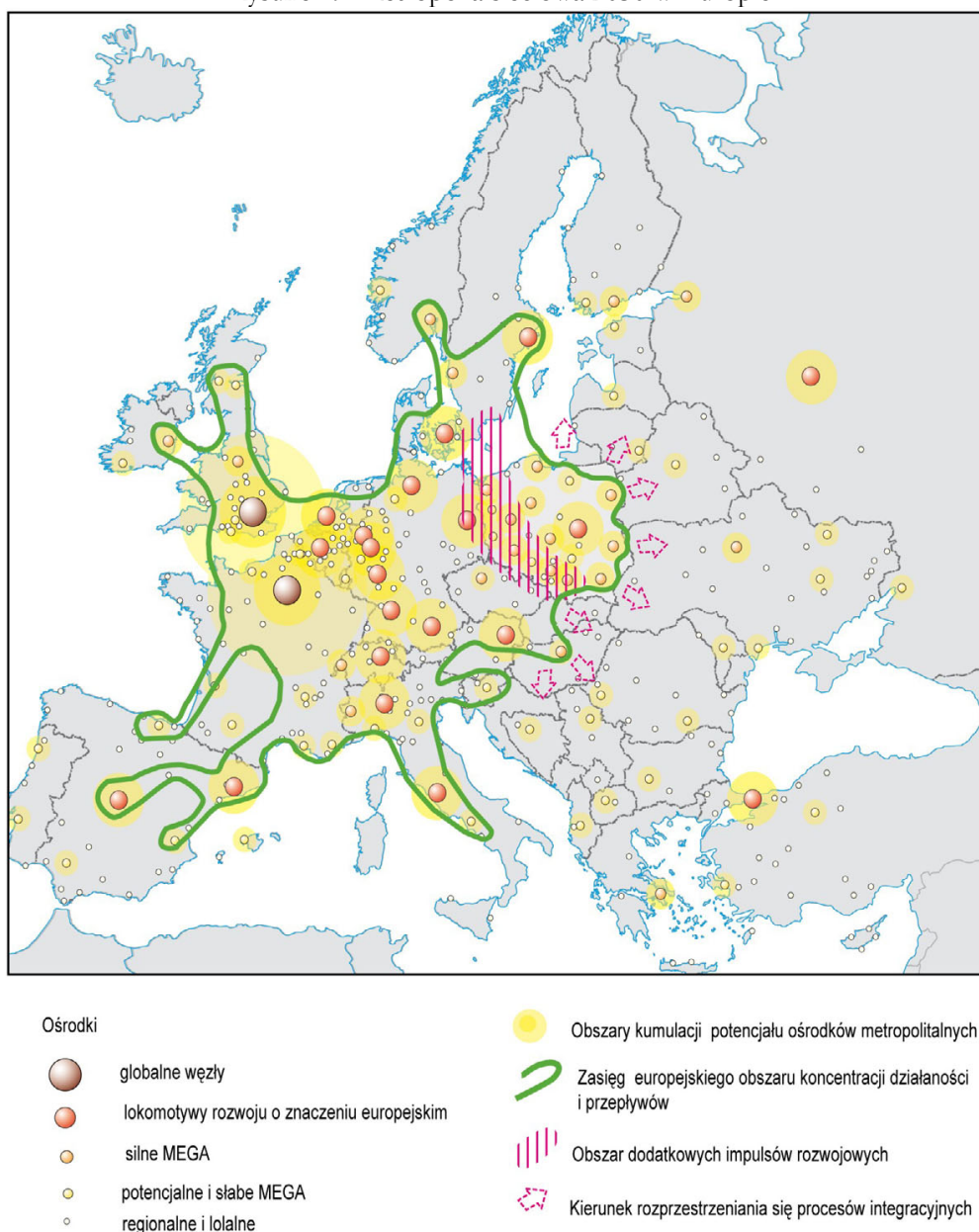
Rysunek 8. Perspektywa rozwoju terytorialnego basenu Morza Bałtyckiego w roku 2030



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

Ze względu na potencjał ekonomiczny, wzrost gospodarczy oraz bliskość kulturową wzdłuż granic Polski najintensywniejsze powiązania (Rysunek 7.) 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 8.), 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

Rysunek 9. Metropolia sieciowa 2030 w Europie

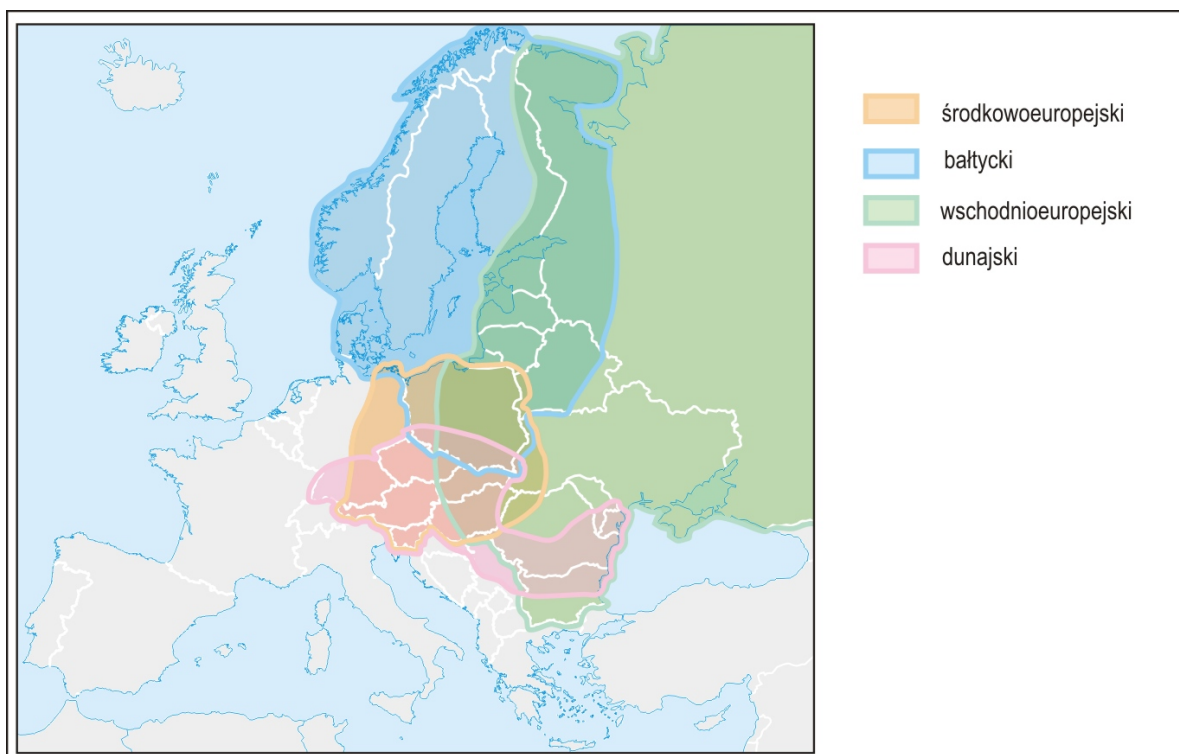


Źródło: Opracowanie MRR z wykorzystaniem podstawie *ESPON Scenarios on the territorial future of Europe*. ESPON Project 3.2, 2007.

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.

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).

Rysunek 10. Obszary integracji w Europie z udziałem Polski



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

Podlegające ochronie 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 kulturowej i wspomaga proces identyfikacji tożsamości kulturowej migrantów⁴⁵. Funkcjonują nowe rodzaje parków wykorzystujące specyficzne cechy krajobrazu regionów i unikatowych zasobów naturalnych, podkreślane przez celowe kształtowanie walorów promujących kulturę regionalną i aktywny wypoczynek. Charakterystyczny krajobraz ważny z punktu widzenia historii kultury i istotny dla

⁴⁵ 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 nieprzypięci do tradycji w danym kraju lub regionie nie są w stanie umocnić swej tożsamości, co skutkuje m.in. brakiem dbałości o elementy krajobrazu zastanego w miejscu nowego osiedlenia. Pojęcie jest o tyle istotne, że pozwala lepiej zrozumieć dokonywane przez współczesnych Polaków wartościowania w sferze wyborów różnych treści kultury.

identyfikacji regionalnej i lokalnej jest chroniony dzięki sieci parków kulturowych i pomników historii. Jednak podstawowymi jednostkami przestrzennymi chroniącymi krajobrazy charakterystyczne dla regionów geograficzno-przyrodniczych są parki krajobrazowe, tworzące rozwiniętą sieć.

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 Chronionych⁴⁶ (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 i 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 wrażliwych, opracowane na potrzeby rozwijającej się w Polsce od 2004 roku sieci Natura 2000, ograniczają możliwości lokalizacyjne wielu inwestycji znacząco negatywnie oddziałujących na środowisko, zalesień wielkoprzestrzennych, intensywnej produkcji rolnej, jednocześnie stymulując innowacyjność i rozwój trwałych i zrównoważonych form gospodarowania na obszarach pozbawionych walorów innych niż przyrodniczo-krajobrazowe.

Wzrost lesistości kraju do 33% i rozwój pasm korytarzy ekologicznych przebiegających przez Polskę między innymi zmienił 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

⁴⁶ 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)), umocowanego w ustawie o ochronie przyrody z 16 października 1991 r. (art. 13 ust. 2). Budowa systemu zaczętego w latach 70. XX wieku nie została zakończona.

trwałych, wielofunkcyjnych struktur ekologicznych na modernizujących się obszarach, mimo znaczne zaawansowanie procesów scalania gruntów w obszarach produkcji rolnej. 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 mokradeł i polderów. Sieć krajowych powiązań przyrodniczych stanowi podstawę prawidłowego funkcjonowania gospodarki, jest uwzględniana 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 i KSOCh – powstała spójna, hierarchiczna sieć węzłów i korytarzy ekologicznych, stanowiąca część sieci kontynentalnej. W system pokazany na Rysunku 11., włączone są tereny zurbanizowane za sprawą własnych sieci przyrodniczych, tworzonych przez nasycenie zielenią krajobrazu miast i organizację ich obszarów funkcjonalnych. Na poziomie kraju sieć ekologiczna uwzględnia główne korytarze lądowe mające znaczenie ponadkrajowe: bałtycko-pojezierny, wyżynny i górski, łączące się z systemem korytarzy 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 roku 2010 (do około 22% powierzchni kraju)⁴⁷ 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 i powierzchnię ochrony Puszczy Białowieskiej i Kampinoskiej. 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.

⁴⁷ Komisja Europejska zatwierdziła w styczniu 2011 r. zgłoszone w październiku 2009 r. potencjalne obszary naturowe. Obecnie wszystkie zgłoszone specjalne obszary ochrony siedlisk mają status Obszarów Mających Znaczenie dla Wspólnoty. Wzrosła powierzchnia terytorium pokrytego siecią ESE Natura 2000 o ponad 2%. (dane GDOŚ z listopada 2010 r.: 9,7% powierzchni lądowej Polski: 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO) zajmujących 15,6% powierzchni lądowej, 823 specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO/OZW) zajmujące 11,05% powierzchni lądowej. Powierzchnie obszarów SOO i OSO częściowo się pokrywają. Obszary sieci mogą obejmować całość lub część obszarów i obiektów objętych innymi ustawowymi formami ochrony. Np. obecnie status obszarów Natura 2000 mają wszystkie parki narodowe oraz część parków krajobrazowych, w całości lub w części powierzchni.

Obszary węzłowe są połączone wyznaczonymi na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym 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 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, zieleń towarzysząca obiektom urbanistycznym, z których istotne dla dziedzictwa historii i kultury są objęte ochroną w istniejących ramach prawnych. Powstające systemy krajobrazowo-przyrodnicze cechuje różnorodność struktur krajobrazowych i siedlisk. Wspierają one atrakcyjność regionu.

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.

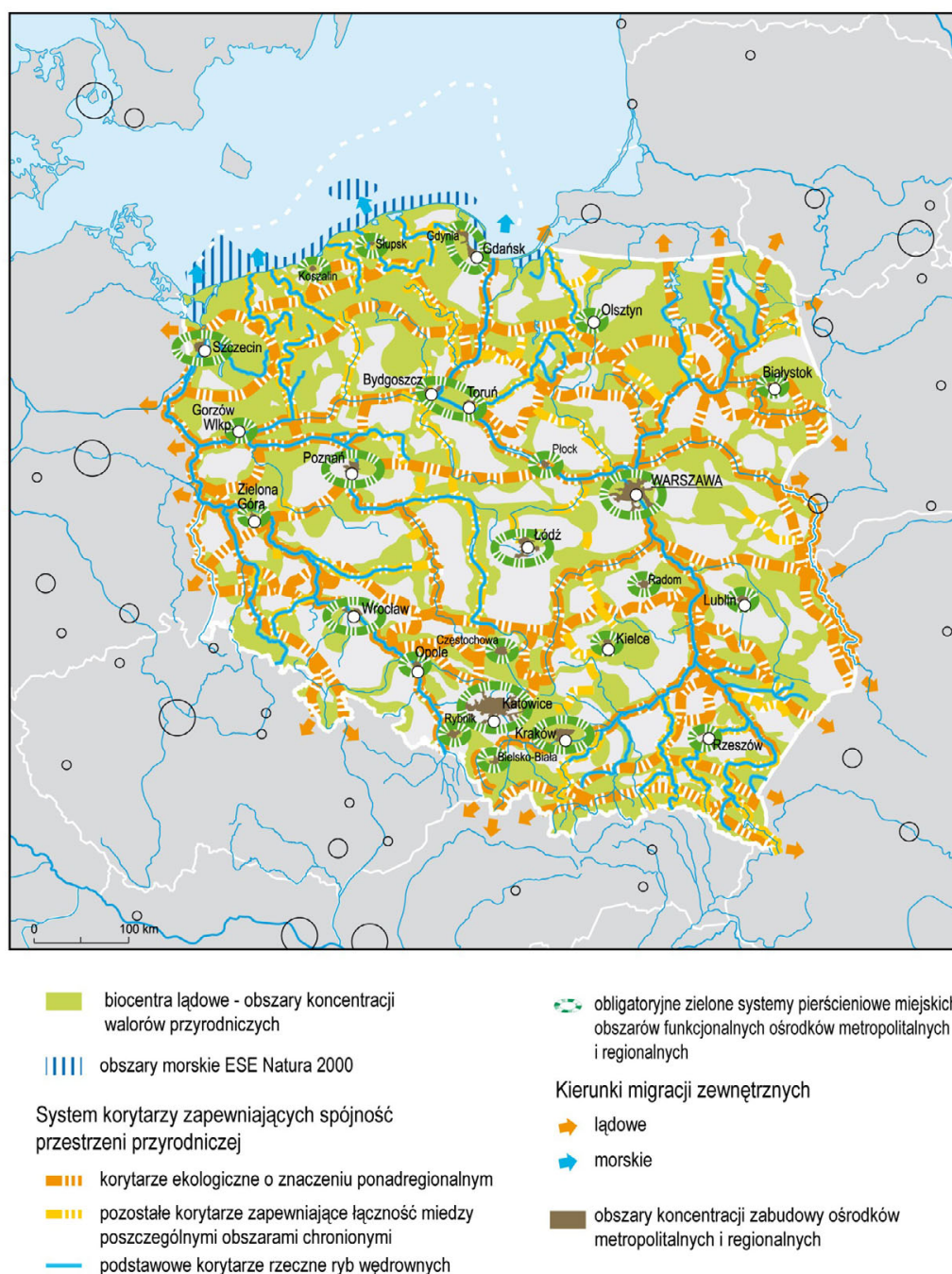
Wzdłuż wschodniej granicy Polski rozwinął się system obszarów zapewniających łączność systemów przyrodniczych i spójność działań ochronnych prowadzonych po obu stronach granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Skupienia korytarzy migracyjnych i obszary węzłowe sieci znajdują się w następujących regionach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

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 11. Główne elementy sieci ekologicznej kraju 2030



Źródło: Opracowanie MRR na podstawie: M. Degórski, A. Mizgajski, T. Palmowski, Ekspertyzy do KPPZK, EKONET-PL, W. Jędrzejewski z zespołem, KPPZK, PZPW województw przygranicznych.

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 lądowi przestrzennemu procesy osadnicze wynikające ze zmiany stylu życia, takie jak żywiłowa 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.

Zasoby wodne są racjonalnie wykorzystywane na potrzeby gospodarki narodowej z zachowaniem dbałości o jakość ekosystemów wodnych. 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. Objęcie na podstawie map zagrożenia powodziowego systemem planowania przestrzennego obszarów zalewowych i narażonych na ryzyko powodzi terenów wiejskich znacząco przyczyniło się do zwiększenia zdolności retencyjnych obszarów produkcji rolnej oraz zapobiegania zabudowie terenów zalewowych. Wzrosła liczba obszarów przeznaczonych do naturalnej i sztucznej retencji, zwiększając tym samym bezpieczeństwo powodziowe w dolinach rzek. Działania te zwiększyły także retencję terenu dla wód powodziowych oraz pośrednio polepszyły stosunki wodne w dolinach rzek. Wdrożenie Ramowej Dyrektywy Wodnej pozwoliło na uzyskanie dobrego stanu wód naturalnych oraz dobrego potencjału wód sztucznych i silnie zmienionych.

Negatywny wpływ produkcji przemysłowej i gospodarki komunalnej na jakość wód został znacznie ograniczony do akceptowalnego minimum dzięki pełnej realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych oraz budowie przemysłowych obiegów zamkniętych. Realizacja programu wodościekowego w zlewniach przyczyniła się do osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego wód i zmniejszenia zagrożenia głównych zbiorników wód podziemnych. Rozwiązano we współpracy z Białorusią i Ukrainą problem czystości wód Bugu i jego transgranicznych dopływów.

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 racjonalizowanie kosztów przesyłu energii z miejsc produkcji do obszarów wykorzystania (Rysunek 12.).

Struktura zapotrzebowania na energię pierwotną uległa zasadniczej zmianie. Nastąpił spadek udziału zużycia węgla do poziomu ok. 40% (z 58% w 2009 r.). Złóża węgla kamiennego i brunatnego, zaliczone do złóż o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, są chronione przed nadmierną zabudową na powierzchni przy jednoczesnym utrzymaniu gotowości do uruchomienia wydobywania. Ochronie w szczególności podlegają obszary zalegania złóż: „Legnica”, „Gubin” i „Gubin 1”, „Złoczew” oraz złoża węgla kamiennego „Bzie-Dębina”, „Śmiłowice”, „Brzezinka”⁴⁸. Wydobywanie węgla kamiennego odbywa się w rozbudowanych i zmodernizowanych kopalniach Górnego Śląska i Zagłębia Lubelskiego. Podjęto eksploatację złóż węgla brunatnego „Złoczew” oraz innych złóż węgla brunatnego, zapewniających dalsze funkcjonowanie krajowych elektrowni opalanych tym paliwem. Powodzeniem zakończyła się faza demonstracyjna technologii CCS w PGE Elektrowni Bełchatów S.A. Sukcesem okazał się również wspólny projekt Zakładów Azotowych Kędzierzyn S.A. oraz Południowego Koncernu Energetycznego S.A. Dzięki optymalizacji technologii bezemisyjnych uruchomiono szereg nowych instalacji tego typu zarówno w elektrowniach, jak w wybranych zakładach przemysłowych

Nastąpiła integracja europejskich systemów energetycznych. Polska dysponuje zróżnicowanymi źródłami gazu ziemnego i ropy naftowej. Powstał terminal LNG w Świnoujściu (gazoport) oraz gazociąg ze złóż Morza Północnego przez Bałtyk, a ponadto połączenie z systemem niemieckim w Lasowie oraz połączenie z planowanym gazociągiem NABUCCO przez Czechy. Ponadto

⁴⁸ Zapis zgodny z Załącznikiem 3. do Polityki energetycznej Polski do roku 2030 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.

usprawniono linie przesyłowe między północną i południową częścią kraju. W Polsce Północno-Wschodniej jest rozwinięta i nadal się rozwija nowa sieć gazowa oparta na gazie rosyjskim, a w Północno-Zachodniej bazująca na dostawach skandynawskich i z gazoportu. Stanowi ona zabezpieczenie dla rozwiniętej na tych obszarach energetyki rozproszonej (OZE). 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. Wykorzystywana jest ropa naftowa przesyłana wybudowanym rurociągiem Płock-Brody (Ukraina). Przedłużono rurociągi produktowe (rozchodzące się promieniście z Płocka i z Gdańska), nastąpiło powiązanie polskiego systemu z systemem czeskim. Zwiększono możliwości w zakresie magazynowania gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw płynnych⁴⁹, dzięki czemu zrealizowany został standard utrzymywania dziewięćdziesięciodniowej rezerwy paliw.

Rozpoczęto eksploatację niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego, co pozwala na stopniowe uniezależnienie się od importu tego surowca⁵⁰.

Pojawiła się możliwość stopniowego uniezależnienia się od ropy naftowej. Zapoczątkowana została epoka społeczeństwa wodorowego⁵¹. Zwiększono rolę OZE, takich jak biomasa, energia geotermalna, wodna, słoneczna i wiatrowa. Udział OZE w finalnym zużyciu energii przekracza poziom 15%⁵² 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 r. 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 wiatrową⁵³. Zasadnicza część turbin wiatrowych jest zlokalizowana na lądzie (ok. 90%)⁵⁴, 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 (lokalizacja: Żarnowiec, Klempicz, Kopań, Nowe Miasto koło Płońska lub inne⁵⁵). W elektrowniach tych wytwarzane jest ponad 10% energii elektrycznej. Nastąpił rozwój zaplecza szkoleniowego i naukowo-badawczego dla energetyki jądrowej oraz bazy związanej ze składowaniem odpadów promieniotwórczych.

⁴⁹ Polityka energetyczna, s. 12 i 13.

⁵⁰ Ministerstwo Środowiska udzieliło w 2010 r. koncesji na poszukiwanie niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego w rejonie Lubelszczyzny, Mazowsza, Pomorza i Monokliny Przedsudeckiej; z niepotwierdzonych szacunków wynika, że w złożach tych może znajdować się nawet ok. 1,5-3 bilionów metrów sześciennych gazu.

⁵¹ „Przestrzeń polska a bezpieczeństwo energetyczne” w: „Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy”, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2008; „Koncepcja planowania przestrzennego polskich obszarów morskich w kontekście zbliżającej się «ery wodoru» w: „Przyszłe wykorzystanie polskiej przestrzeni morskiej dla celów gospodarczych i ekologicznych”, Instytut Morski w Gdańsku, Gdańsk 2009.

⁵² Na podstawie Polityki energetycznej.

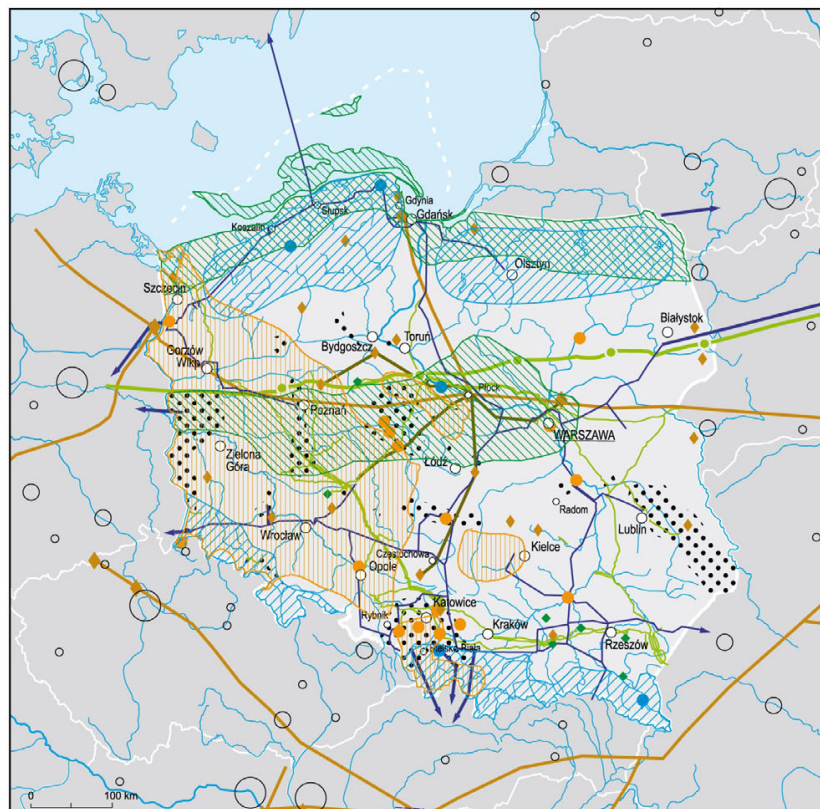
⁵³ Wyliczenie na podstawie danych z tab. 9 s. 12 zał. 2 do Polityki energetycznej.

⁵⁴ Wyliczenie na podstawie danych tab. 1 zał. 2. do Polityki energetycznej.

⁵⁵ Wymienione lokalizacje należy traktować jako potencjalne. Dokument powstawał, kiedy, miejsca lokalizacji pierwszych elektrowni jądrowych nie były ostatecznie określone (2010/2011 r.).

Rysunek 12. System energetyczny i obszary rozwoju energetyki rozproszonej 2010 i 2030

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
⊗ jądrowe (4 potencjalne lokalizacje)

Zapewnienie alternatywnych dróg dostaw

Gazociągi
— jamalski z tłoczniami
— o przekroju 500 mm i więcej
— nowe połączenia alternatywne
◆ podziemne magazyny gazu
■ gazoport

Ropociągi
— surowcowe
— produktowe
— nowe produktowe
◆ główne rafinerie i bazy paliwowe

■ Złóża węgla brunatnego i kamiennego mogące podlegać ochronie

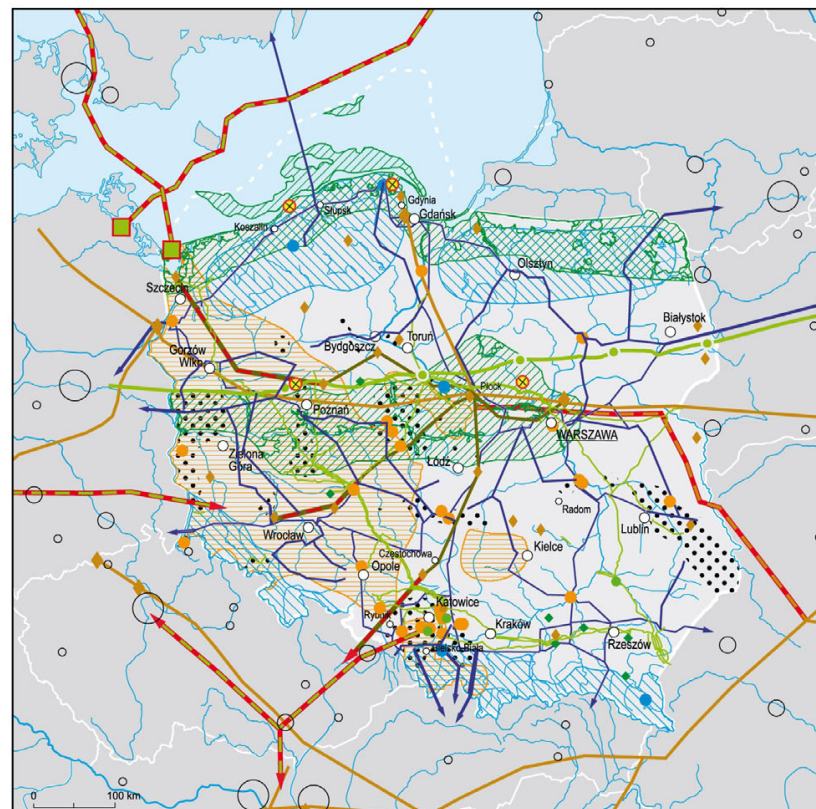
Strefy o korzystnych warunkach rozwoju rozproszonej energetyki odnawialnej:

■ wiatrowej ■ wodnej ■ geotermalnej

Strefy rozwoju rozproszonej energetyki odnawialnej:

■ wiatrowej ■ wodnej ■ geotermalnej

2030



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.

Mimo braku jednoznacznych scenariuszy przebiegu zmian klimatycznych odnoszących się do Polski, jej przestrzeń została przygotowana do łagodzenia przewidywalnych skutków tych postępujących zmian. Podstawowym instrumentem koordynacji polityk sektorowych w ramach aktywnej polityki klimatycznej państwa jest zintegrowane planowanie przestrzennego zagospodarowania kraju, oparte na sprawnym monitoringu przestrzennym, wykorzystującym system informacji przestrzennej SIP (GIS). Wskazane w wizji kierunki rozwoju i wykorzystania przestrzeni znacząco przyczyniły się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i pyłów. W ograniczonym stopniu rozbudowana została infrastruktura składowania dwutlenku węgla na obszarach robót górniczych. Nastawiono się na wykorzystywanie dwutlenku węgla do produkcji wysokoenergetycznych produktów ropopochodnych.

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. Racjonalna rozbudowa infrastruktury technicznej, zgodna z programem wodno-środowiskowym i planem gospodarowania wodami, a także z rzeczywistymi potrzebami zdefiniowanymi w zlewniach częściowych, powiązana z planowaniem przestrzennym i miejscowym, zapobiega pogarszaniu się stanu wód. Realizowane plany zarządzania ryzykiem powodziowym przyczyniają się do wzrostu bezpieczeństwa na obszarach zagrożonych powodzią, ponieważ ograniczają zabudowę terenów zalewowych.

Należy jednak pamiętać, że założony w dokumentach planistycznych poziom ochrony przed zagrożeniami powodziowymi wynika z możliwości ekonomicznych państwa. Poziom ten nie zapewnia ochrony przed powodzią katastrofalnymi o prawdopodobieństwie mniejszym niż 1% (statystycznie raz na sto lat). Przyjęcie wyższego poziomu zabezpieczenia np. 0,5% (statystycznie raz na dwieście lat) zwiększyłoby znacznie wielkość obszarów zagrożonych powodzią, a zwiększenie kosztów nastąpiłoby w tempie geometrycznym (nie jest to zależność liniowa).

Systematycznie zmieniana jest technologia nawadniania upraw w rolnictwie, które coraz częściej wykorzystuje wody podziemne. Ograniczenie budowy zbiorników „małej retencji”, z których trudno było ujmować wodę do nawodnień, i zastąpienie ich małymi zbiornikami oraz oczkami wodnymi w najbliższym sąsiedztwie pól uprawnych oraz wykorzystywanie zasobów wód podziemnych znacznie poprawiło plony w rolnictwie i zwiększyło opłacalność produkcji. Wzrost naturalnej retencji wspierają: renaturyzacja rzek i małych cieków wodnych,

przywracanie zalewów naturalnych w okresie powodzi, wzrost lesistości, zmiany agrotechniczne w uprawach. Do znacznego wzrostu retencji przyczynia się systematyczna zmiana zakresu prowadzonych melioracji z odwodnieniowego na nawadniająco-odwodnieniowy. Uzyskano w ten sposób znaczne zwiększenie odporności dużych obszarów kraju na zjawisko suszy oraz w perspektywie odporność na zmiany klimatyczne. Zwiększyła się zdolność zatrzymywania i wykorzystywania wód opadowych w terenach zurbanizowanych, wpływając łagodząco na mikroklimat miast i podnosząc jakość przyrodniczych przestrzeni publicznych.

Poziom technicznej ochrony przeciwpowodziowej kraju został znacznie zwiększony. Zrealizowane inwestycje, będące strukturalnymi działaniami „Programu dla Odry 2006”, skutecznie poprawiły bezpieczeństwo mieszkańców dorzecza Odry. Działania tego Programu spowodowały również odtworzenie żeglowności Odry. Zmodernizowany Wrocławski Węzeł Wodny, wybudowane zbiorniki Racibórz Dolny i Kamieniec Ząbkowicki, wyznaczone i utworzone liczne poldery skutecznie chronią miasta nadodrzańskie.

Wzrosło bezpieczeństwo powodziowe w dorzeczu Wisły: ukończono zbiornik w Świnnej Porębie, wybudowano zbiornik Kąty Myscowa oraz w znacznym stopniu zrealizowano sieci mniejszych zbiorników w górnej części dorzecza. Zrealizowano przebudowę obwałowań rzek w całym dorzeczu, w tym także miast: 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.

Prowadzona polityka przywracania przestrzeni rzekom wszędzie tam, gdzie tylko jest to możliwe ze względu na zagospodarowanie przestrzenne i urbanizację, poprawiła bezpieczeństwo i poziom retencji. W dolinach rzek poza terenami zurbanizowanymi i obszarami zainwestowania wymagającymi wzmoczonej ochrony, znacznie zwiększono przestrzeń potrzebną do swobodnego przepływu wód powodziowych. 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.

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. Wzrasta także rola polityki przestrzennej jako instrumentu koordynacji działań rozwojowych w odniesieniu do przestrzeni i różnego typu terytoriów o charakterze funkcjonalnym, wyznaczanych na różnych poziomach zarządzania rozwojem UE i kraju: europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym oraz obszarów funkcjonalnych.

Inwestycje wybierane do realizacji spełniają normy najwyższej jakości i funkcjonalności. Inwestycje publiczne w 2030 roku nie tylko sprzyjają rozwojowi kraju, ale także dostarczają pozytywnych wrażeń estetycznych, stając się wizytówką miejsca. Sprawiają, że mieszkańcy chcą żyć i pracować w danym otoczeniu oraz przyczyniać się do jego 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 i miejscowym,
- w obszarach funkcjonalnych wyróżnionych na podstawie specyficznych cech fizyczno-geograficznych lub przebiegu zjawisk rozwoju społeczno-gospodarczego – mogą występować na każdym z ww. 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 inwestycyjnych⁵⁶ (Rysunek 28.). 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 zmierzających do osiągania celów UE (obecnie np. Strategia Europa 2020) oraz strategie 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.

⁵⁶ 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).

Elastyczny system planowania krajowego pozwala reagować na pojawiające się nowe wyzwania

Cechą planowania przestrzennego w Polsce w 2030 roku jest elastyczność pozwalająca 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 jest kilka aktów wykonawczych, 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 najszerszego 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 zasadą powszechną, 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 ich akceptowaniem. 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 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.

Polityka przestrzenna osiąga zamierzone cele poprzez działania inwestycyjne prowadzone 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)⁵⁷.

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 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 przestrzennych⁵⁸, 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, zatem jest 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 będącej gwarantem najwyższej jakości prac i aktualności danych. O użyteczność systemu decydują także jego powszechność i dostępność.

⁵⁷ Wprowadzenie kontraktu terytorialnego (także na drodze prawnej) jako narzędzia koordynacji i efektywności działań publicznych w odniesieniu do określonego terytorium (niekoniecznie województwa) przewiduje KSRR 2020.

⁵⁸ Obecnie system taki jest promowany w ramach inicjatywy INSPIRE – *Infrastructure for Spatial Information in the European Community* (Infrastruktura Informacji Przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej) – dyrektywa Unii Europejskiej obowiązująca od 15 maja 2007 r., uchwalona 14 lutego 2007 r. Dyrektywa ustanawia jednolitą infrastrukturę informacji przestrzennej. Na implementację INSPIRE ma się składać kilka elementów: dane, metadane (informacja o danych), usługi (wyszukiwania, przeglądania, ściągania, transformacji i odwołania).

IV. Zasady i cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

4.1. Podstawowe 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. Do najważniejszych z nich należą:

- **ustrojowa zasada trwałego i zrównoważonego rozwoju**⁵⁹ – 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 i obywateli, zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń,
- **zasada dążenia do spójności terytorialnej** postrzeganej w dwóch wymiarach⁶⁰:
 - a) jako **stan** rozwoju terytorium, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów,
 - b) jako **proces** polegający na takim kształtowaniu przestrzeni, aby zapewnić najlepszy rozwój unikatowego potencjału poszczególnych terytoriów dla osiągnięcia celów rozwojowych, w tym spójności społeczno-gospodarczej, dzięki zintegrowanemu zarządzaniu rozwojem,
- **zasada długookresowej racjonalności ekonomicznej** – oznacza, że w ramach polityki przestrzennej uwzględniana jest ocena korzyści społecznych, gospodarczych i przestrzennych w długim okresie,
- **zasada hierarchiczności z zachowaniem subsydiarności planowania przestrzennego** – 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
- **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, ale nie dopiero wtedy, gdy istnieje pełne tego naukowe potwierdzenie; pozwala to uniknąć zaniechań wynikających z czasochłonnych badań, braku środków lub zachowawczego działania odpowiedzialnych osób lub instytucji,
- **zasada kompensacji ekologicznej**⁶¹ – polega na takim zarządzaniu przestrzenią, planowaniu i realizacji działań polityki rozwojowej, w tym przestrzennej, aby zachować

⁵⁹ 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 sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania”.

⁶⁰ Zgodnie ze Stanowiskiem Rządu RP w sprawie „Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę” COM (2008) 616. *Green Paper on Territorial Cohesion – Turning territorial diversity into strength*, przyjętym 24 lutego 2009 r.

⁶¹ Ustawa prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2008 nr 25 poz.150 j.t.) definiuje w art. 3.8: kompensację przyrodniczą jako – „zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia

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,

- **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 dewastowaniem⁶²,
- **zasady koordynacji pionowej i poziomej oraz partycypacji społecznej** – przekładają się wprost na efektywność realizacji modelu zintegrowanej polityki rozwoju (której polityka przestrzenna jest elementem). 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 wieloszczebelowość⁶³.

4.2. Cel strategiczny

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju realizuje cele rozwoju kraju w odniesieniu do całości przestrzeni polskiej i jej wyodrębnionych elementów. 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.

Osiąganie 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

równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowania walorów krajobrazowych”; zasady stosowania: art. 75; gwarancje w obszarowej ochronie przyrody: ustawa o ochronie przyrody, Dz.U. 2009 nr 151 poz. 1220, pozostałe przypadki dotyczące inwestycji stanowią materię ustawy z 8.10.2008 r. (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227) o dostępie do informacji (...) powołującej GDOŚ.

⁶² Zasada ta nie ma podstaw prawnych, dlatego w formie postulatu, uwzględniona została w działaniach Celu 6.

⁶³ Więcej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2010 r.

przygotowywanych przez władze publiczne, mających określony horyzont czasowy, w tym KPZK do roku 2030.

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 wyodrębnionych 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 odpowiednimi instrumentami powinny zapewnić realizację wizji przestrzennego zagospodarowania Polski 2030 przedstawionej w Rozdziale III.

Sześć przedstawionych poniżej celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju nie może być traktowana 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 kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju 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 utraty 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 zagospodarowania przestrzennego kraju w roku 2030 (opisaną w Rozdziale III) służą podstawowe mierniki skuteczności i efektywności określone w Tabeli 1.

Sposób realizacji KPZK 2030 wskazany w Tabeli 1. jest 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 cyklicznej aktualizacji KPZK, będą przygotowywane co pięć lat. Będą one także podstawą do ewentualnej modyfikacji dokumentu.

Tabela 1. Mierniki osiągnięcia 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 metropolii sieciowej między (ilość i rodzaj powiązań): a) węzłami metropolii sieciowej b) głównymi ośrodkami miejskimi	Program badawczy (badanie powiązań funkcjonalnych prowadzone przez IGiPZ PAN, badanie UMP, system analiz samorządowych)
	Stopień „warszawocentriczności”	
	Stopień integracji funkcji w ramach układów wielobiegunowych i wielowierzchołkowych	
	Funkcje metropolitalne głównych ośrodków miejskich Porównanie z cechami metropolii europejskich Stopień i jakość powiązań głównych ośrodków miejskich z ośrodkami europejskimi	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
	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)	
ZWIĘKSZENIE DOSTĘPNOŚCI TRANSPORTOWEJ	Wzajemna dzienna dostępność metropolii Wzajemna dzienna dostępność do głównych ośrodków miejskich Dostępność do ośrodków regionalnych i obszarów peryferyjnych	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 i ochronie zabytków</p> <p>Spójność i fragmentacja ekosystemów badana na poziomie PN, PK ON 2000, użytkowanie przejeżdż drogowych w ciągach korytarzy ekologicznych</p>	<p>Dane GUS</p> <p><i>Farm Birdland Index</i></p> <p>Państwowy Monitoring Ptaków (ptaki pospolite lęgowe, ptaki obszarów mokradłowych)</p> <p>Badania GDDKiA</p> <p>Wskaźniki realizacji KPZL, wskaźnik <i>HNV</i></p>
ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA	<p>Stopień dywersyfikacji dostaw energii</p> <p>Równomierność rozmieszczenia źródeł energii, w tym OZE</p> <p>Usytuowanie i wielkość obszarów z trudnościami w dostawach energii</p> <p>Wyznaczeni 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 powodziowe</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 do ogólnej powierzchni funkcjonalnych obszarów miejskich</p>	<p>Dane GUS, <i>Corinne Land Cover</i>, Państwowy Monitoring Środowiska</p>
	Stopień uspojniania planów i strategii na poziomie krajowym/regionalnym/funkcjonalnym	Metodologia analizy krzyżowej – MRR
	Odsetek zatrudnionych w biurach planowania posiadających uprawnienia urbanistyczne	Ciągła analiza MRR
	Pokrycie planistyczne gmin	Wspólne badanie MI i MRR

V. Cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Cel 1. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich⁶⁴ 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 i stosunkowo równomierne rozmieszczenie największych i najważniejszych w strukturze przestrzennej kraju ośrodków miejskich. Najwięcej osób (powyżej 2 mln) mieszka na terenie aglomeracji warszawskiej i Konurbacji Górnośląskiej (Katowice wraz z przylegającymi ośrodkami miejskimi). Około 1 mln mieszkańców mają obszary funkcjonalne Krakowa, Łodzi i Trójmiasta. Inne najważniejsze w roku 2010 miasta (wraz z obszarami funkcjonalnymi) są mniejsze. Należą do nich: Wrocław, Poznań, Bydgoszcz wraz z Toruniem, Szczecin oraz Lublin. Wszystkie te miasta w roku 2010 zgodnie z przyjętą metodologią (Rozdział VI) w roku 2010 określa się mianem ośrodków metropolitalnych.

Wymienione ośrodki metropolitalne wraz ze swoimi obszarami funkcjonalnymi są miejscem koncentracji funkcji gospodarczych, politycznych, administracyjnych, społecznych i kulturalnych. Są one też obszarami najbardziej intensywnej działalności gospodarczej. (Rysunek 14.)⁶⁵ 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 VII).

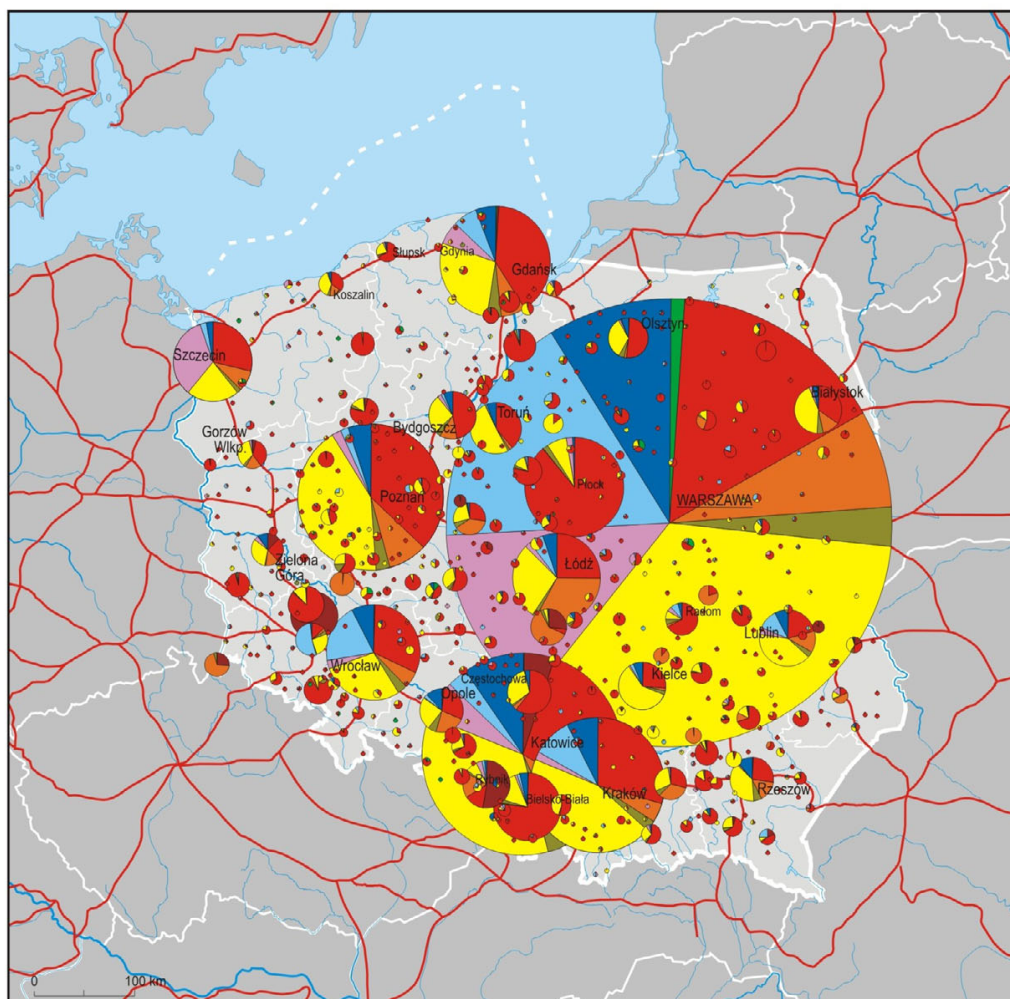
Do ośrodków o mniejszej skali oddziaływania w 2010 roku należą miasta wojewódzkie: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra, a także Bielsko-Biała, Częstochowa, Koszalin, Płock, Radom, Rybnik i Słupsk.

Ta grupa ośrodków w roku 2010 ma status miast regionalnych. Miasta o statusie ośrodków regionalnych pełnią szereg funkcji metropolitalnych, jednak w wielu aspektach pozostają nadal powiązane i podległe funkcjonalnie ośrodkom metropolitalnym (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 rozwojowe dla 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).

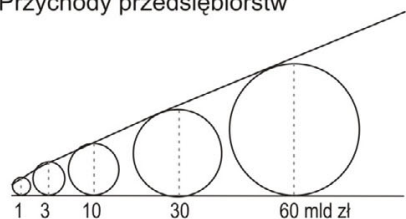
⁶⁴ Główne ośrodki miejskie to ośrodki metropolitalne i wszystkie ośrodki wojewódzkie, w tym pary miast pełniące funkcje wojewódzkie (Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra oraz Bydgoszcz i Toruń) oraz następujące ośrodki miejskie: Bielsko-Biała, Częstochowa, Koszalin, Radom, Rybnik, Słupsk i Płock.

⁶⁵ Do obszarów o najbardziej intensywnej działalności gospodarczej mierzonej PKB na mieszkańca należą również, poza wymienionymi, obszary intensywnej wytwórczości i produkcji surowców i Zagłębie Lubińskie (wzrost wydobycia miedzi).

Rysunek 13. Struktura przestrzenna przychodów największych 10 tys. spółek w Polsce pod względem rodzajów działalności i własności



Przychody przedsiębiorstw



Sektor rolniczy

rolnictwo, łowiectwo, rybactwo, rybolówstwo

Sektor przemysłowy

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

Sektor usługowy

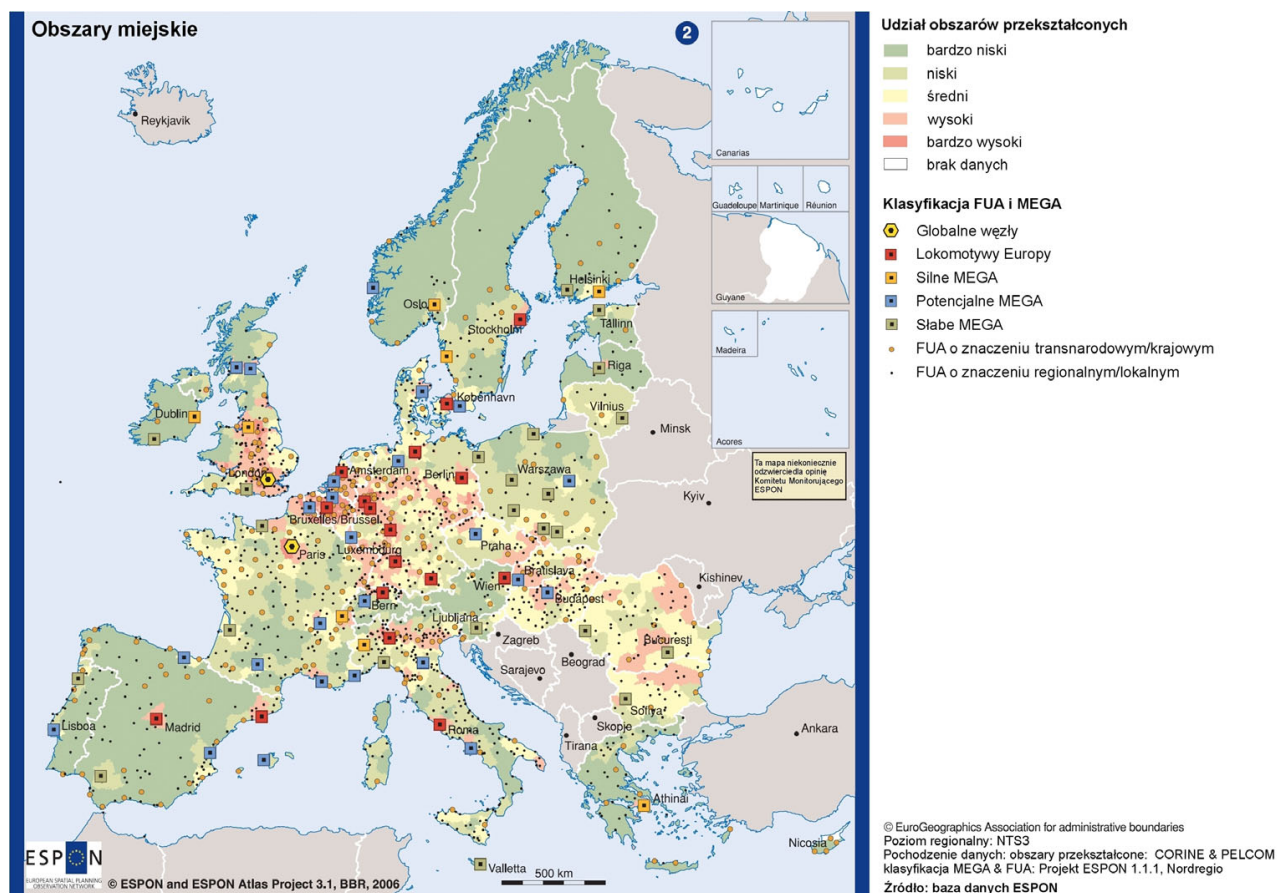
handel
transport i łączność
pośrednictwo finansowe
inne usługi wyższego rzędu

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 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 14.)⁶⁶.

Rysunek 14. 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. Powiązania funkcjonalne polskich miast, które docelowo mają tworzyć policentryczną metropolię sieciową, opisaną w Wizji (Rozdział III), można dziś określić jako niewystarczające. Brakuje współpracy ośrodków miejskich w ramach sieci osadniczej. Dominującą obecnie tendencją jest

⁶⁶ 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 przekształcone metropolie – w Polsce są to: Gdańsk, Szczecin, Poznań, Wrocław, Łódź, Katowice i Kraków). FUA o znaczeniu transnarodowym/krajowym to: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Częstochowa, Kielce, Lublin, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Toruń i Zielona Góra.

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 powiązania funkcjonalne zewnętrzne 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 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 Bałtyckiego⁶⁷ 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 doprowadzić może 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 dla ludności, gospodarki, środowiska i dziedzictwa kulturowego.

Obecnie suburbanizacja przejawia się odpływem ludności miejskiej z dzielnic centralnych oraz wielkich osiedli do stref zewnętrznych głównych ośrodków miejskich. 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 zaspakajać 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

⁶⁷ Porównaj: *VASAB Long-Term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region*, październik 2009 r.

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 zagospodarowania przestrzennego 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 15.):

- 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 metropolii sieciowej, 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 będzie zawarte w dokumencie rządowym Założenia krajowej polityki miejskiej⁶⁸. 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 zarówno na poziomie rządowym, jak i na poziomie 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 metropolii sieciowej.

Ad 1.1. Wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich

Polityka rozwoju, w tym polityka przestrzenna, będzie wspierać rozwój funkcji metropolitalnych zarówno ośrodków metropolitalnych, jak i ośrodków regionalnych (łącznie 25 ośrodków miejskich). Działania wspierające rozwój funkcji metropolitalnych dostosowane będą do sytuacji wyjściowej danego ośrodka miejskiego.

Obecnie najlepiej wykształcone funkcje metropolitalne ma dziesięć ośrodków, wśród których wyróżnia się Warszawa. W ośrodkach tych, wyodrębnionych jako ośrodki metropolitalne (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

⁶⁸ 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.

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 ludzkim⁶⁹.

Działania wspierające rozwój funkcji metropolitalnych innych głównych ośrodków (ośrodków regionalnych) obejmą przede wszystkim wzmacnianie i dywersyfikację ich funkcji gospodarczych poprzez tworzenie warunków dla lokalizacji 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

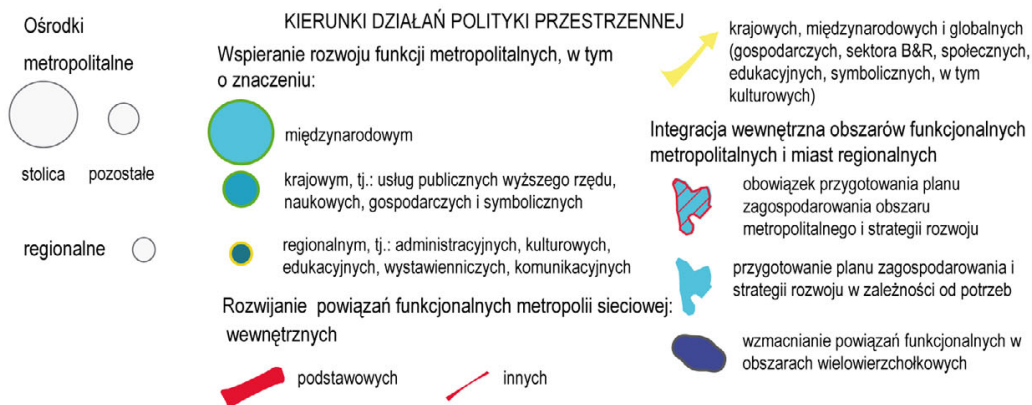
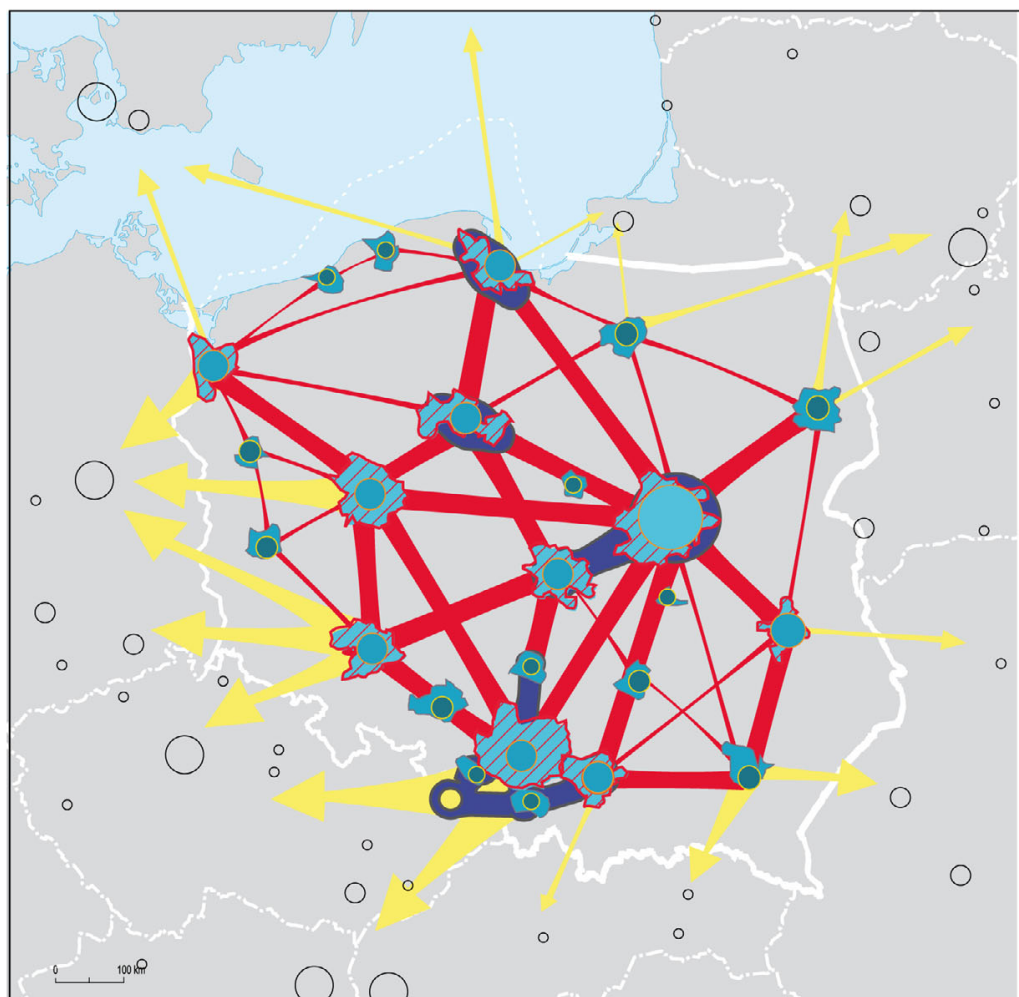
Polityka przestrzenna będzie wzmacniać powiązania funkcjonalne między ośrodkami będącymi biegunami wzrostu całego kraju. Działania skoncentrują się na intensyfikacji powiązań funkcjonalnych, przede wszystkim w zakresie funkcji: gospodarczych i sektora badawczo-rozwojowego, społecznych, edukacyjnych,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

Wykształcenie się policentrycznej metropolii sieciowej spowoduje podniesienie konkurencyjności głównych polskich ośrodków miejskich, a w konsekwencji całego kraju. Jednocześnie będzie 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 metropolię sieciową. Działania te są istotne dla pełniejszego gospodarczego wykorzystania policentrycznej struktury sieci osadniczej w Polsce (w zakresie dużych i średnich

⁶⁹ 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 (*mass* – zagęszczenie ludności i działalności gospodarczej), konkurencyjność (*competitiveness* – atrakcyjność inwestycyjna mierzona za pomocą PKB *per capita* oraz liczba siedzib 500 największych europejskich przedsiębiorstw), dostępność (*connectivity* – mierzona jakością połączeń, dostępnością oraz liczbą pasażerów na lotniskach) oraz wykorzystanie badań i rozwoju (*knowledge basis* – zatrudnienie w sektorze B&R, poziom wykształcenia mieszkańców).

Rysunek 15. Kierunki działań polityki przestrzennej służące podniesieniu konkurencyjności głównych ośrodków miejskich



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, Konurbacja Górnośląska – Kraków (wraz

z włączeniem mniejszych ośrodków takich jak Bielska-Biała, Częstochowa, Rybnika) oraz w ramach obszaru metropolitalnego miast Bydgoszczy i Torunia. Działania polityki przestrzennej na tym obszarze obejmą m. in. integrację systemów transportu publicznego 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 sieć ośrodków metropolitalnych. 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 ośrodki metropolitalne, a następnie ośrodki wojewódzkie i pozostałe regionalne (integracja transportu powietrznego, drogowego, kolejowego oraz żeglugi); poprawę dostępności polskich miast w transporcie powietrznym, rozwój sieci kolei dużych prędkości (250-300 km/h) łączących Warszawę, Łódź, Poznań, Wrocław oraz Kraków i Katowice.

Działania polityki przestrzennej będą skierowane na wzmocnienie powiązań funkcjonalnych nie tylko w przestrzeni 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 poszczególne jej węzły, tworząc system otwarty. W konsekwencji wzmacniana będzie współpraca polskich ośrodków metropolitalnych 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 czy Ostrawą będą najintensywniejsze. Polityka przestrzenna wesprze tworzenie dodatkowych powiązań z wymienionymi wyżej obszarami dla osiągnięcia efektu synergii.

Wzmacniane będą również powiązania 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 ciążą 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 polskich 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 wzmocnienia powiązań polskich metropolii 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 oraz prowadzenia działalności, promocję polskich metropolii na targach międzynarodowych i innych forach, organizowanie międzynarodowych targów i konferencji w Polsce, wspomaganie przekształcania gospodarek krajów leżących po wschodniej stronie granicy. Dodatkowo działania wzmocniające 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 skandynawskim.

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, konurbacji 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 planistycznym⁷⁰ 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 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, Konurbacji Górnośląskiej i Trójmiasta. Do systemu prawnego zostaną wprowadzone regulacje w zakresie instrumentów planistycznych wspomagających tworzenie obszarów funkcjonalnych wokół ośrodków metropolitalnych. Opracowane i wdrożone zostaną regulacje dające podstawę do współpracy samorządów w obszarach funkcjonalnych miast (w tym obligatoryjnej współpracy na obszarach metropolitalnych).

W wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego zostaną wyznaczone obszary funkcjonalne dziesięciu ośrodków metropolitalnych oraz ośrodków regionalnych wskazanych w KPZK. Ponadto dla wyznaczonych obszarów metropolitalnych zostaną opracowane plany zagospodarowania przestrzennego oraz strategie rozwoju. Te plany i strategie powinny uwzględniać przede wszystkim: koncepcję zrównoważonej mobilności w obrębie tych obszarów, potrzebę ochrony obszarów cennych przyrodniczo, potrzebę ograniczania zagospodarowania terenów dotychczas nieurbanizowanych i zapobieganiu temu zagospodarowaniu, a także potrzebę zachowania obszarów dostępnych publicznie w ramach

⁷⁰ Rozwinięcie zasad systemu planowania przestrzennego zawiera Cel 6.

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 pracy⁷¹. Wdrożone zostaną zintegrowane rozwiązania dotyczące multimodalnego transportu zbiorowego obejmującego różne środki transportu i elementy infrastruktury: kolej aglomeracyjna, 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 – począwszy 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 wód opadowych kanalizacją deszczową. W tym celu promowane będzie zwiększanie powierzchni zielonych w obrębie nieruchomości, np. budowa „zielonych” dachów, zakładanie lokalnych oczek wodnych, trawników, parkingów zapewniających przesiąkanie wód opadowych do gruntu.

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 władz samorządowych w zasięgu obszarów metropolitalnych i rozwijania kultury współpracy partnerskiej między nimi oraz z innymi podmiotami publicznymi i prywatnymi. Bardzo wiele problemów z funkcjonowaniem obszarów metropolitalnych powoduje nie tylko brak odpowiedniego prawa. Często winę za to ponoszą deficyty kulturowe.

⁷¹ Rozwinięcie zagadnienia systemu transportowego i dostępności transportowej opisane są w Celu 3.

Cel 2. Poprawa spójności wewnętrznej kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów

(1) Opis problemu

Zagadnienie spójności terytorialnej rozumianej jako umożliwienie różnym obszarom kraju wykorzystanie 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 rozwiniętymi lepiej społecznie i gospodarczo obszarami centralnej Polski a obszarami usytuowanymi peryferyjnie, o niższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych,
- zapewnienie spójności między dynamicznie rozwijającymi się miastami metropolitalnymi i ośrodkami regionalnymi a obszarami je otaczającymi – obszarami wiejskimi i 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 oraz wysokim stopniem peryferyjności w skali krajowej i 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 zaledwie 47% mieszkańców regionu. Poziom PKB mierzony parytetem siły nabywczej walut kształtował się na poziomie 54,5% w stosunku do średniej UE 27, przy czym w województwach podkarpackim i lubelskim, należących do najbiedniejszych regionów w UE⁷², wyniósł po 36,9%. 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 wykorzystywana gospodarczo. Największe miasta regionu są zbyt słabe, aby znacząco oddziaływać (za pomocą procesu rozprzestrzeniania się czynników rozwoju) na procesy rozwojowe całego obszaru i poszczególnych województw. Niemniej jednak w nich koncentruje się największy potencjał rozwojowy (następuje tam koncentracja wzrostu gospodarczego, liczby miejsc pracy, usług publicznych wyższego rzędu). Negatywny wpływ na konkurencyjność Polski Wschodniej ma duży udział zatrudnienia w rolnictwie oraz wiążąca się z brakiem alternatywnych źródeł dochodów koncentracja

⁷² Eurostat newsrelease. 25/2010- 18, February 2010.

procesów depopulacyjnych na obszarach wiejskich i obszarach zaburzeń struktury demograficznej spowodowanych 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 nie w pełni wykorzystywany na większą skalę (wyjątkiem jest rejon Mazur). Makroregion ma liczne obszary chronione, w tym największe i jedno z najbardziej cennych przyrodniczo w skali kraju parki narodowe. Jednocześnie konieczność ochrony środowiska naturalnego powoduje trudności w rozwiązywaniu problemów dotyczących niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej tego regionu.

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 (2007) kształtuje się poniżej średniej unijnej – województwo zachodniopomorskie osiąga 48,9%, a lubuskie 48,2% średniej UE 27. Obszar ten jest silnie zróżnicowany wewnętrznie. Jego największym i najsilniejszym ośrodkiem miejskim i gospodarczym jest liczący ok. 500 tys. 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 przeładunek 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 charakteryzują 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 rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na obszary przylegające.

Drugim podstawowym wyzwaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w kontekście zagadnienia spójności jest tworzenie warunków zapewniających spójność funkcjonalną głównych miast (ośrodków metropolitalnych i regionalnych wraz z ich obszarami funkcjonalnymi) 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 i kulturowe wobec obszarów je otaczających (miast subregionalnych oraz 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 metropolii, 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 metropolitalnych i regionalnych.

Ad a) Dostęp do podstawowych usług publicznych oraz ich jakość determinują perspektywy rozwojowe poszczególnych obszarów (i pośrednio ich mieszkańców) i jest znacznie zróżnicowany w skali kraju. Obszary o najgorszych wskaźnikach dostępu do usług publicznych i ich jakości (wyznaczone na poziomie powiatów) w skali kraju mają układ mozaikowy – znajdują się w 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 zarówno w zakresie dostępu 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 powojaskowych – 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, powojaskowe 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 Konurbacji Górnośląskiej i na obszarach związanych z gwałtownym ograniczeniem bądź zaprzestaniem wydobywania surowców mineralnych (takich jak Wałbrzych), również w miastach, w których nastąpił upadek pewnych gałęzi przemysłu (takich jak Radom, Łódź, Szczecin). Pojedyncze zdegradowane dzielnice występują we wszystkich większych ośrodkach miejskich – metropolitalnych i regionalnych, 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 obszary poprzemysłowe, powojaskowe i pokolejowe, które wymagają rekultywacji i stworzenia warunków do ich ponownego zagospodarowania. Obszary te 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 funkcjonalnych ośrodków miejskich podzielonych granicą państwa. Obszary przygraniczne należy traktować w dwojaki sposób ze względu na odmiennosć 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 aktywnosć współpracy bilateralnej⁷³ 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. Słabość ośrodków subregionalnych i lokalnych znajdujących się na ich obszarze oraz niekorzystna sytuacja społeczno-gospodarcza dodatkowo potęgują peryferyzację i marginalizację stref przygranicznych.

Wejście Polski do strefy Schengen nie przyczyniło się zasadniczo do intensyfikacji procesów rozwojowych i współpracy między obszarami przygranicznymi leżących 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 w 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 odmiennosć 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.

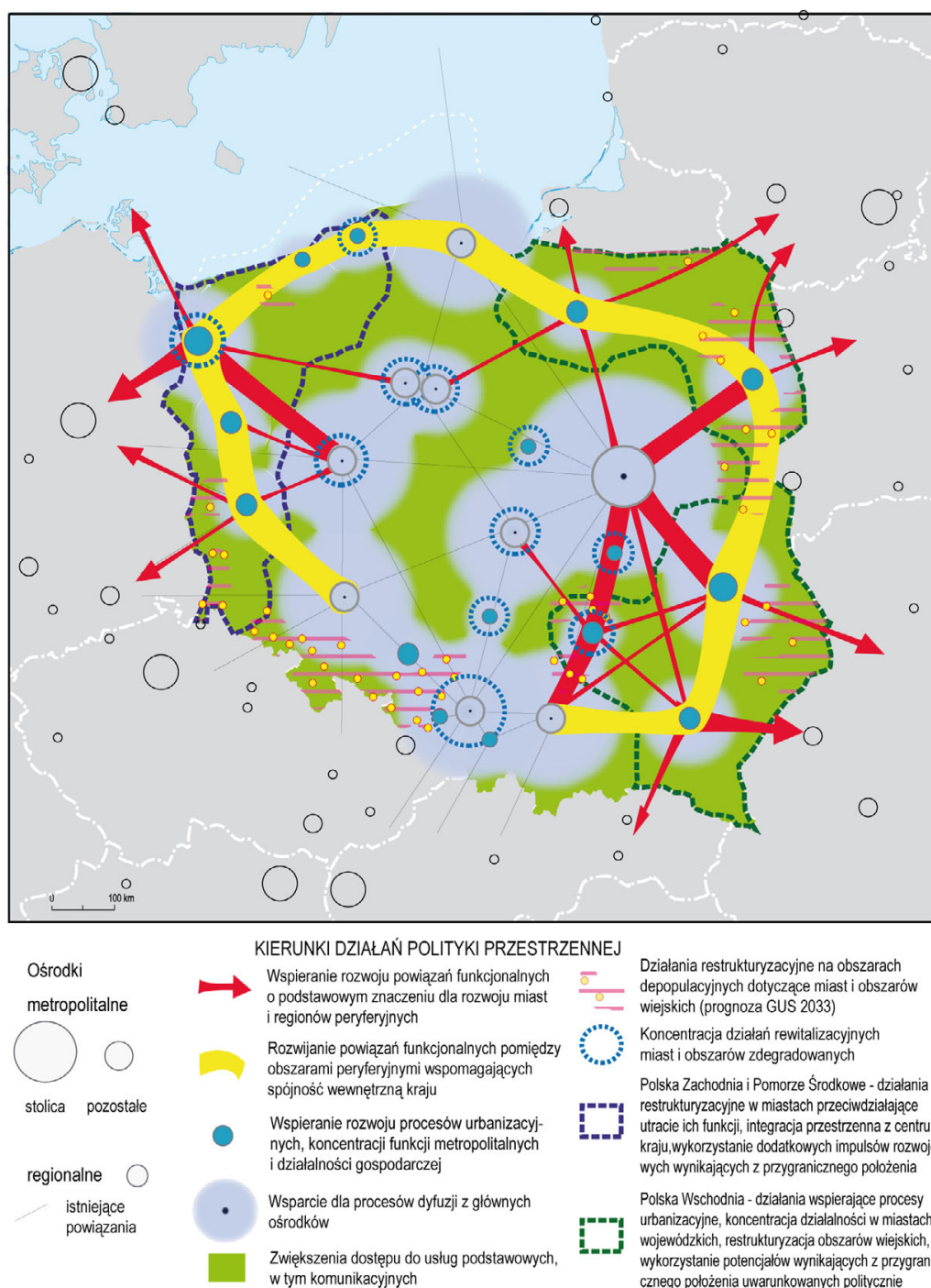
(2) Kierunki działań

Dla zapewnienia efektywnego wykorzystania potencjału terytorium całej Polski polityka zagospodarowania przestrzennego musi dążyć do zapewnienia spójności terytorialnej kraju w różnych wymiarach przestrzennych, wykorzystując kształtującą się policentryczną metropolię sieciową. 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

⁷³ Jednym z narzędzi wspierających programy realizowane w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej w zakresie dobrego zarządzania jest Program INTERACT. Jednym z obszarów interwencji Programu jest również współpraca między regionami położonymi wzdłuż zewnętrznej granicy UE.

terytorialnej jest zgodne z zapisami Stanowiska Polskiego Rządu do Zielonej Księgi⁷⁴ i zapewnia także możliwość realizacji zasad art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rysunek 16. Kierunki działań polityki przestrzennej na rzecz poprawy spójności wewnętrznej kraju



⁷⁴ 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.

Kierunki działań polityki przestrzennej umożliwiające realizację celu wspomagania 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 specyficznych obszarach problemowych.

Ważnym elementem działań na rzecz zapewnienia spójności są też wysiłki mające na celu zwiększenie stopnia dostępności transportowej przede wszystkim obszarów peryferyjnych – oddalonych od miast wojewódzkich i znaczących ośrodków rozwoju społeczno-gospodarczego (Rysunek 16.). 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. policentryczną metropolią sieciową, wzmacnianie funkcji największych ośrodków miejskich i możliwości ich oddziaływania na procesy rozwoju regionalnego oraz wspomaganie restrukturyzacji gospodarki i wykorzystania 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 wspomagania rozwoju Polski Wschodniej, Zachodniej i Pomorza Środkowego i wymuszają przygotowanie na poziomie krajowym, z udziałem partnerów samorządowych, gospodarczych i społecznych strategii o charakterze makroregionalnym⁷⁵. 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 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 między obszarami peryferyjnymi a centrum kraju i tym samym sprzyjać będzie (w wypadku właściwie ukierunkowanej polityki regionalnej) rozwojowi tych obszarów.

⁷⁵ Dla Polski Wschodniej obowiązuje przyjęta przez rząd w grudniu 2008 r. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020.

Intensyfikacja powiązań między głównymi ośrodkami miejskimi w kraju, a ośrodkami zlokalizowanymi na wymienionych obszarach w dłuższej perspektywie może mieć znaczący 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 ciężenia gospodarcze procesu integracji funkcjonalnej na granicy zachodniej i południowo-zachodniej, najważniejszym kierunkiem działań dla krajowej polityki zagospodarowania przestrzennego 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 ośrodkami metropolitalnymi. W perspektywie najbliższych dwudziestu lat rozwój takich powiązań między obszarami peryferyjnymi będzie ważnym czynnikiem integracji przestrzennej Polski dla przeciwdziałania utrwalaniu się modelu centrum – peryferie, co zostało zilustrowane na Rysunku 16.

2.1.3. Wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych słabszych ośrodków miejskich

W uzupełnieniu do działań przewidywanych w ramach Celu 1., działania polityki przestrzennej w tym obszarze koncentrują się głównie na działaniach o charakterze planistycznym wspomagających koncentrację ludności w tych obszarach oraz w ramach polityki regionalnej wspomaganiu rozwoju funkcji metropolitalnych, w tym w szczególności o charakterze gospodarczym oraz tych dotyczących dostępu do usług publicznych wyższego rzędu. Chodzi przede wszystkim o zwiększenie znaczenia i nadanie większej dynamiki rozwoju podstawowej sieci miast decydującej o konkurencyjności całych otaczających je obszarów poprzez m.in. wspomaganie koncentracji ludności w tych miastach, koncentrację funkcji gospodarczych, rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego oraz sprzyjanie zwiększaniu poziomu inwestycji poprzez działania związane z budową infrastruktury. Dzięki powyższym działaniom ośrodki te jako motory wzrostu będą mogły w stopniu większym niż dotychczas odgrywać ważną rolę w procesach rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych na przylegające do nich obszary obszary wiejskie i ośrodki subregionalne.

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

Sieć średnich i małych miast na tym obszarze wymaga działań polityki przestrzennego zagospodarowania ukierunkowanych na wzmocnienie ich potencjału ludnościowego, zlokalizowanie funkcji gospodarczych (np. przygotowywanie terenów pod inwestycje) oraz usługowych czy poprawę jakości dostarczania usług publicznych. Ze względu na procesy depopulacyjne obejmujące znaczną część powierzchni obszarów wiejskich Polski Wschodniej wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego muszą uwzględniać sytuację demograficzną oraz prowadzić do optymalizacji (m.in. poprzez koncentrację) zarówno funkcji, jak i użytkowania terenu.

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 ma ona podstawowe znaczenie dla Polski Wschodniej. Jej celem jest ułatwienie mieszkańcom dostosowanie 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 te 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.

Zdolność instytucjonalna, szczególnie do zarządzania procesami rozwojowymi, jest kluczowym czynnikiem prowadzenia polityki przestrzennej i regionalnej na obszarach wiejskich.

Istotnym kierunkiem działań na rzecz restrukturyzacji tych obszarów wiejskich na obszarze Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej, na których funkcja rolnicza pozostanie funkcją dominującą (np. ze względu na uwarunkowania naturalne oraz kulturowe), będą miały 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 procesów rozwojowych na obszary poza głównymi miastami oraz budowanie potencjału dla specjalizacji terytorialnej

Celem działań w tym obszarze jest włączanie w procesy rozwojowe, nie tylko miast metropolitalnych i regionalnych, ale także pozostałych obszarów poszczególnych województw dla wykorzystania potencjału gospodarczego mniejszych miast oraz aktywnych gospodarczo obszarów wiejskich. Działania będą dotyczyły wspomagania procesów integracji regionalnej wokół miast wojewódzkich oraz budowy warunków dla rozprzestrzenienia procesów rozwojowych na obszary otaczające główne ośrodki miejskie oraz dla absorpcji tych procesów. 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 najczęściej⁷⁶ o możliwościach rozwojowych całych regionów. Węzłami policentrycznej metropolii sieciowej pobudzającymi procesy rozprzestrzeniania się czynników rozwoju stanie się 25 głównych ośrodków miejskich, które mimo zróżnicowania wielkości i skali oddziaływania zapewnią stabilizację polskiej przestrzeni. Powodzenie tego zamierzenia zależy jednak od kształtowania się trendów gospodarczych i aktywnej polityki przestrzennej oraz realizacji następujących działań:

⁷⁶ 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.

2.2.1. Zwiększanie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionów

Wzrost generowany przez ośrodki regionalne będzie przenoszony na pozostałe ośrodki miejskie, a za ich pośrednictwem na otaczające je obszary zurbanizowane oraz obszary wiejskie dzięki zmodernizowanej infrastrukturze transportowej. Poprawi to znacząco dostępność 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 ośrodków metropolitalnych. Stworzy to mieszkańcom możliwość bardziej intensywnej mobilności przestrzennej 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 leżących w obszarze oddziaływania wielkich miast będzie zmierzać do uruchomienia istniejącego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich oraz zwiększenia ich konkurencyjności jako miejsca zamieszkania i pracy, poprawy warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej oraz wzmocnienia ich ekologicznych funkcji. Odbywać się to będzie poprzez integrację funkcjonalną tych obszarów z siecią miast regionalnych, wzmocnienie ich powiązań z miastami subregionalnymi, zwiększanie mobilności zawodowej i przestrzennej ludności poprzez zapewnienie dostępu do usług wyższego rzędu zlokalizowanych w miastach regionalnych i usług podstawowych, takich jak edukacja, opieka zdrowotna oraz kultura, zlokalizowanych na tych obszarach i w sieci miast powiatowych. Niezbędnym uzupełniającym kierunkiem działań na niektórych obszarach o wadliwej strukturze gospodarczej będzie też bezpośrednie wsparcie działań restrukturyzacyjnych (wspomniano o tym przy omawianiu działań polityki przestrzennej na obszarze Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej).

Zwiększenie dostępności z obszarów wiejskich do miast powiatowych, subregionalnych i regionalnych jest tożsame z dostępem 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* i zwiększy zasięg procesów rozprzestrzeniania się czynników rozwoju. Działaniom infrastrukturalnym w zakresie zwiększania dostępności przestrzennej towarzyszyć będą komplementarne przedsięwzięcia dotyczące rozbudowy sieci szerokopasmowego Internetu i opracowania oraz wdrożenia standardów dostępności czasowej do placówek edukacyjnych i opieki zdrowotnej.

W sposób ograniczony, tam gdzie działania tego typu są nadal niezbędne ze szczebla krajowego (np. ze względu na skalę problemów lub brak odpowiednich dochodów własnych gmin), w najbliższych kilku latach polityka przestrzenna i regionalna powinna się także angażować w rozbudowę infrastruktury wodno-ściekowej i innej związanej z ochroną środowiska przyrodniczego.

Z powodu zasięgu procesów depopulacyjnych wspomaganie koncentracji osadnictwa wiejskiego jest istotnym czynnikiem efektywnej polityki przestrzennej, szczególnie na poziomie lokalnym, dzięki wprowadzeniu prawnych podstaw i ekonomicznych bodźców kreowania zwartych struktur przestrzennych zabudowy wiejskiej, wspomaganie odnowy wsi, w tym rozwoju przestrzeni publicznych i zmiany funkcji historycznej zabudowy siedliskowej. Polska sieć osadnicza, jako jedna z najbardziej rozproszonych w Europie, powoduje często zwiększone nakłady na infrastrukturę i nieefektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury. Planowanie przestrzenne na każdym poziomie uwzględniać będzie procesy i trendy demograficzne, które silnie warunkują potrzeby rozbudowy bądź modernizacji infrastruktury.

2.2.4. Wspomaganie rozwoju specjalizacji terytorialnej

Dla wspomaganie rozwoju gospodarczego, w tym wzrostu dochodów i poziomu życia mieszkańców poszczególnych regionów, duże znaczenie ma wspomaganie procesów specjalizacji terytorialnej w zakresie rolnictwa, przemysłu czy wyspecjalizowanych usług (np. turystycznych, opieki sanatoryjnej, rekreacji) bazujących na potencjale wewnętrznym danego obszaru. Polityka przestrzenna wspierać będzie koncentrację funkcji społeczno-gospodarczych (specjalizację terytorialną), zarówno za pomocą instrumentów planistycznych poprzez ich wyznaczenie i określenie uwarunkowań rozwojowych, jak i działania inwestycyjne podejmowane w ramach polityki regionalnej i polityk sektorowych.

Jednym z istotnych aspektów polityki przestrzennej na obszarach wiejskich o utrzymujących się funkcjach rolniczych jest optymalne wykorzystanie tych obszarów wiejskich dla zapewnienia strategicznych, długofalowych interesów państwa w zakresie gospodarki żywnościowej. Dotyczy to wyznaczenia strategicznych obszarów rolniczego użytkowania ziemi (żywielskich) obejmujących różne systemy produkcji towarowej 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 tworzenie ich 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 rewitalizację 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.

Ad 2.3. Wspomaganie spójności w specyficznych obszarach problemowych

2.3.1. Wspomaganie obszarów o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkującym możliwości 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 17.).

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, 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 przestrzennego 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).

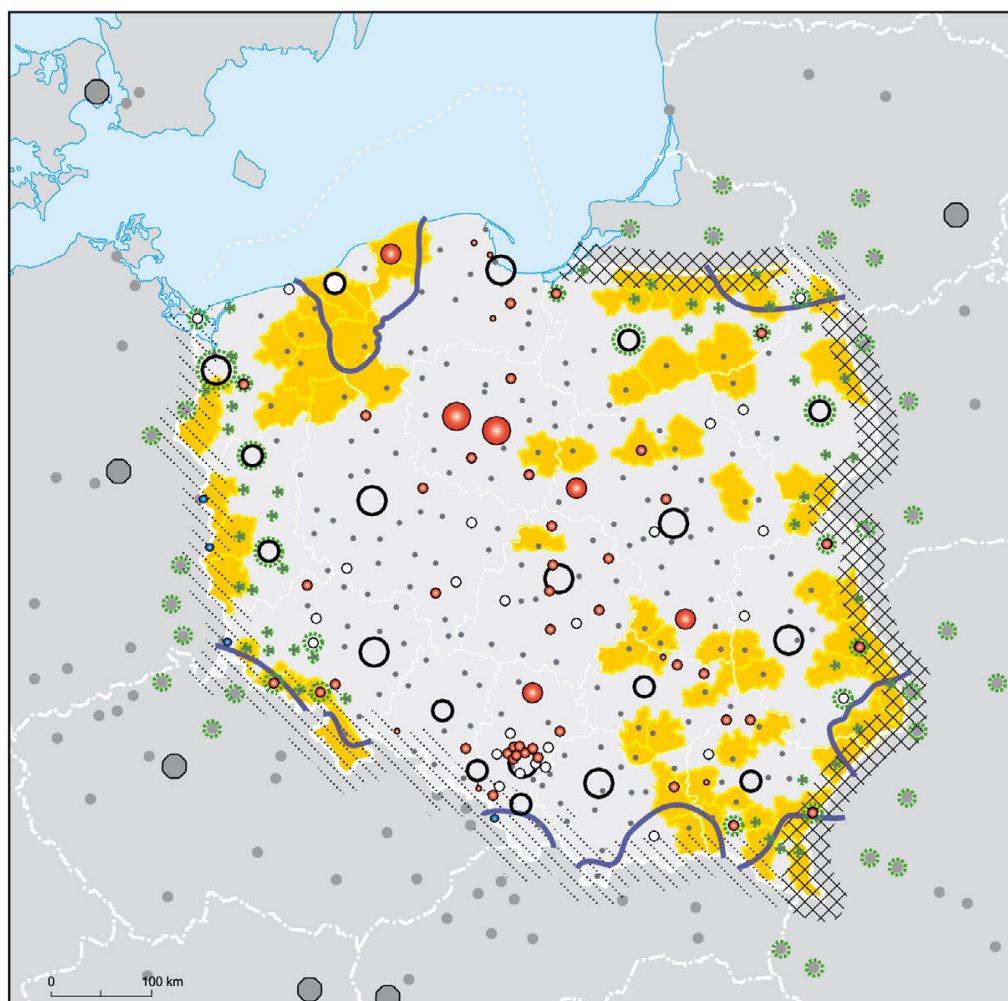
Horyzontalnie, w celu poprawy dostępu do usług, szczególnie administracyjnych i społecznych, konieczne będą działania zwiększające zdolności administracyjne do zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych odbywać się będzie poprzez transfer najlepszych 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 powtórnemu 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. Zapewnieni 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/oraz zdegradowanych.

Rysunek 17. Obszary wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji



MIASTA

- metropolitalne
- regionalne
- subregionalne
- lokalne
- w których występuje szczególna kumulacja problemów społeczno-gospodarczych
- podzielone granicą
- które nie wykorzystują 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 miast o szczególnej kumulacji problemów w sposób przybliżony, szczegółowa delimitacja następuje w PZPW i strategiach regionalnych

Na poziomie regionalnym należy przeprowadzić identyfikację obszarów zdegradowanych w miastach oraz na terenach poprzemysłowych, powojennych i wydobywczych oraz 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), a 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 promocję 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 będą obejmować przede wszystkim obszary zdegradowane o największej skali problemów – głównie na obszarze Konurbacji 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. Przewycięzanie peryferyjności 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 ośmiu⁷⁷ strategii rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego dla wszystkich polskich obszarów przygranicznych (na poziomie NUTS 2), obejmujących terytoria po obu stronach granicy. 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

⁷⁷ Lista strategii rozwoju obszarów wokół granic Polski obejmie: Morze Bałtyckie, Obwód Kaliningradzki, Litwę, Białoruś, Ukrainę, Słowację, Czechy, Niemcy.

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 i 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, Goerlitz – Zgorzelec oraz Cieszyn – Cesky Tesin. 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 poprawie zarządzania oraz 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 najbardziej potrzebnych obszarów położonych peryferyjnie w stosunku do centrów rozwoju w Polsce. Wzrost znaczenia ośrodków regionalnych położonych w Polsce Wschodniej w pobliżu zewnętrznej granicy UE, takich jak Lublin, Białystok, Olsztyn, Rzeszów przyczyni się to 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 przenikalności granicy zewnętrznej z UE zostanie osiągnięta dzięki uproszczeniu procedur wizowych, w tym zwiększeniu zakresu wspólnych odpraw paszportowo-celnych, modernizacji i uruchamianiu nowych przejść granicznych małego i dużego ruchu zlokalizowanych po polskiej stronie granicy, a wzmocniona dzięki modernizacji i budowie nowych przejść granicznych po przeciwnej stronie granicy.

Instytucjonalne wsparcie współpracy transgranicznej na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym polegać będzie 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 i 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 polskich ośrodków metropolitalnych i regionalnych 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 w systemie krajowym (Polska Zachodnia z Wrocławiem i Szczecinem, Polska Południowo-Wschodnia z Rzeszowem) stref o gorszej dostępności 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 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 CO₂ 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 zmian 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 roku 2000 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. Niestety, przepustowość istniejących portów lotniczych okazała się zbyt

mała. Pomimo znacznego rozwoju lotnisk regionalnych (poza Warszawą) i ogólnego wzrostu dostępności do lotnisk na pewnych obszarach kraju (szczególnie w Polsce Wschodniej) nie jest jeszcze wystarczająca. Większość portów lotniczych jest słabo powiązana z siecią transportową, 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 różnicowania 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. Także stosowane obecnie 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 inwestycji w sieci telekomunikacyjne przewidzianych w najbliższych latach, 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. Osiągać to będzie w pierwszej kolejności poprzez przededefiniowanie hierarchii priorytetów inwestycyjnych w transporcie w średniookresowych dokumentach strategicznych. Jako najważniejsze traktowane będą inwestycje transportowe służące poprawie dostępności wewnętrznej kraju, w tym zwłaszcza pomiędzy największymi ośrodkami metropolii sieciowej, do tych ośrodków i w obrębie ich obszarów funkcjonalnych. W kontekście zapewniania spójności pomiędzy Polską Centralną a Polską Zachodnią, Pomorzem Środkowym i Polską Wschodnią duże znacznie będzie miała rozbudowa powiązań infrastrukturalnych łączących główne ośrodki miejskie położone na obszarach peryferyjnych z głównymi węzłami metropolii sieciowej.

Wysoką rangę zachowają też inwestycje lądowe i wodne, służące poprawie dostępności polskiej przestrzeni w wymiarze europejskim. Priorytetem przestaną być przedsięwzięcia służące wyłącznie tranzytowi, zwłaszcza drogowemu. W wypadku ośrodków położonych peryferyjnie 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 metropolii sieciowej z obszarami je otaczającymi – z ośrodków subregionalnych skupiających usługi publiczne oraz z obszarów wiejskich, na których dzięki temu pojawią się nowe możliwości inwestycyjne i zarobkowe dla mieszkańców. Działania krajowe będą obejmowały także rozbudowę i modernizację dostępu do obszarów peryferyjnych, 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 nowej sieci kolei dużych prędkości oraz zmodernizowanych fragmentów obecnej sieci,
- 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 priorytet uzyska modernizacja Odrzańskiej Drogi Wodnej, a w obszarze żeglugi morskiej inwestycje służące poprawie dostępności do głównych polskich portów morskich (Szczecin, Świnoujście, Police, Gdańsk, Gdynia) od strony łądu.

Zakres inwestycji w kolejnictwie i żegludze będzie musiał osiągnąć skalę gwarantującą 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 i peryferyjnych.

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 kosztów transportu,

- 3.3. Poprawa dostępności teleinformatycznej,
- 3.4. Zarządzanie strategiczne i etapowanie inwestycji.

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 (węzłami metropolii sieciowej i pozostałymi miastami regionalnymi), między którymi 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 20. c i 21. c).

Dodatkowy wysiłek inwestycyjny skupiony zostanie na dalszej poprawie dostępności w obrębie integrujących się układów bipolarnych i wielowierzchołkowych takich jak Warszawa – Łódź, Bydgoszcz – Toruń czy Konurbacja Górnośląska – Kraków – Częstochowa – Bielsko-Biała. Wszystko te działania będą realizowane m. in. poprzez uzupełnienia w docelowym układzie dróg ruchu bezkolizyjnego (autostrady i drogi ekspresowe), zmiany w hierarchii priorytetów niektórych inwestycji drogowych oraz powstanie systemu kolei dużych prędkości, na liniach: Warszawa – Kraków (w oparciu o CMK), Zawiercie – Katowice (– Ostrawa), Warszawa – Łódź – Kalisz – Wrocław (– Praga), Warszawa – Poznań (– Berlin), Warszawa – Bydgoszcz (– Szczecin/Trójmiasto), a także modernizację systemu istniejących kolei umożliwiającą znaczne skrócenie czasu przejazdu pomiędzy poszczególnymi ośrodkami (poprzez osiąganie średniej prędkości 120-160 km/h), m. in. na liniach: Warszawa – Lublin (– Kijów), Warszawa – Białystok – Elk (– Kowno), Szczecin – Trójmiasto, Olsztyn – Iława, 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

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. Ich elementem będzie przedłużenie kolei dużych prędkości do granic państwa w kierunku Berlina, Pragi, Ostrawy i Hamburga (Rysunek 21. c). Osiągnięciu tego celu służyć będą działania polegające na uruchomieniu cywilnych portów lotniczych w Białymstoku, Lublinie i Szymanach, a w drugiej kolejności (w zależności od wyników analiz opłacalności ekonomicznej) także w Koszalinie, Kielcach i Opolu (Rysunek 20. c). 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. Rozwiązanie problemu lotniska dla obszarów funkcjonalnych Warszawy i Łodzi nastąpi przez uruchomienie systemu portów wspomagających (w Modlinie i – w razie potrzeby – jeszcze w innej lokalizacji) przy zachowaniu rezerw pod ewentualną rozbudowę jednego z nich jako lotniska centralnego dla przewozów międzykontynentalnych. Modernizacja infrastruktury i zwiększenie dostępu do portów morskich 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 obszary peryferyjne. 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 (w tym do infrastruktury wodno-kanalizacyjnej czy utylizacji – recyklingu odpadów lub ich niska jakość pogłębiają depopulację na obszarach wiejskich oraz generują dalsze problemy społeczne (bezrobocie, bierność społeczną), 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, szczególnie położonych peryferyjnie.

3.1.4. Poprawa dostępności do obszarów peryferyjnych o najniższym poziomie dostępności czasowej do ośrodków metropolitalnych i innych głównych miast

Rozbudowa infrastruktury transportowej umożliwi oddziaływanie najsilniejszych obszarów wzrostu na ośrodki peryferyjne, co ma ważne znaczenie dla zwiększania konkurencyjności polskich regionów jako spójnych jednostek terytorialnych. Dla wykorzystania różnych potencjałów rozwojowych polskiej przestrzeni niezbędne jest kształtowanie sieci transportowych i koordynacja 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 ośrodków metropolitalnych i innych głównych 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 peryferyjnym o znaczeniu krajowym (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) centralnie wspierane będą wybrane inwestycje lokalne takie jak budowa przeprawy na wyspę Uznam i odniesienie rangi drogi Krosno – Sanok.

Ad 3.2. Zmniejszenie 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 środków transportu alternatywnych, w stosunku do transportu drogowego i związanej z nim infrastruktury.

W obszarze inwestycji bezpośrednio temu celowi będzie służyć modernizacja sieci kolejowej oraz budowa kolei dużych prędkości. Istnienie tych kolei jest postrzegane jako warunek rzeczywistej

konkurencyjności transportu szynowego dla motoryzacji indywidualnej w przewozach międzyaglomeracyjnych (Rysunek 19. a, b i c). 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.

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 obszarami Natura 2000.

W perspektywie roku 2030 zostaną zmodernizowane polskie drogi wodne do klasy III (zwłaszcza Odrzańska Droga Wodna od Kanału Gliwickiego do Szczecina i Świnoujścia, wraz z połączeniem kanałami Odra – Sprewa i Odra – Hawela z Berlinem oraz z europejskim systemem dróg wodnych). Z powodów braku odpowiednich zasobów wodnych oraz konieczności ochrony unikatowej przyrody, nie zostanie zrealizowany zamiar zmodernizowania Odrzańskiej Drogi Wodnej do klasy IV. Podobne uwarunkowania oraz możliwości inwestycyjne dotyczą innych szlaków żeglownych: połączenia dorzecza Odry przez Bydgoszcz do Gdańska (droga E-70, na terenie sześciu województw podejmowane są działania programowe, koncepcyjne i inwestycyjne dotyczące tej drogi), 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 łączącej działania na lądzie i morzu, obejmującej 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 (w tym priorytet uzyskują działania na obszarach metropolitalnych) i regionu (w tym wprowadzenie systemów organizacji ruchu) oraz budowa systemów wydzielonego transportu szynowego (metro, kolej aglomeracyjna i inne) w miastach i konurbacjach powyżej 500 tys. mieszkańców (w tym linii obsługującej Bydgoszcz i Toruń). Realizacji celu służyć też będzie doprowadzenie do obligatoryjnej współpracy gmin w obszarach funkcjonalnych w zakresie transportu miejskiego i podmiejskiego, wprowadzenie systemu opłat drogowych oraz rozwój systemów „parkuj i jedź” w ośrodkach powyżej 500 tys. mieszkańców. W lokalnych dokumentach planistycznych sporządzanych dla obszarów metropolitalnych zostaną określone wskaźniki wdrażania tych planów w postaci określonego udziału osób dojeżdżających do pracy w dużych ośrodkach (transportem publicznym lub w systemie „parkuj i jedź”), długości (w kilometrach) torów lub par torów/linii wydzielonych dla ruchu aglomeracyjnego, a także zasięg wspomnianych dojazdów do pracy w kilometrach (z podaniem gmin lub miejscowości).

3.2.3. Utworzenie zintegrowanego multimodalnego systemu transportowego

Zintegrowanie transportu drogowego, kolejowego, powietrznego i żegluga nastąpi poprzez uwzględnienie w strategiach średniookresowych⁷⁸ wzajemnej komplementarności tych środków transportu. A co się z tym wiąże, poprzez uwzględnienie kosztów i korzyści funkcjonowania różnych typów transportu w kontekście ogólnorozwojowym oraz rozbudowa inteligentnych systemów transportowych. W zakresie inwestycji pierwszoplanowe znaczenie będzie miała budowa i rozbudowa terminali przeładunkowych i przesiadkowych dla różnych form transportu, dokończenie inwestycji zapewniających lepszą dostępność portów morskich i rzecznych w transporcie lądowym oraz integracja sieci lotnisk z istniejącą i planowaną siecią dróg oraz połączeń kolejowych w relacjach krajowych regionalnych i metropolitalnych. W 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, w szczególności 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. W pierwszym etapie rozwijana będzie 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 geoinformacyjnych⁷⁹ 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, będąca rezultatem wdrożenia w krajach UE dyrektywy INSPIRE, będzie obejmować 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 nieruchomości zwiększą bezpieczeństwo inwestycji i działalności gospodarczej.

Digitalizacja baz danych przestrzennych, 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.

⁷⁸ W szczególności średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020 oraz strategia rozwoju transportu.

⁷⁹ 7 czerwca 2010 r. weszła w życie ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej. Pełne wdrożenie dyrektywy INSPIRE w Polsce nastąpi do 2015 r. Zatem do 2015 r. nastąpi pełne wdrożenie przepisów w zakresie monitoringu, obejmujące udostępnienie zbiorów danych przestrzennych objętych wszystkimi trzema załącznikami do dyrektywy. Zgodnie z dyrektywą INSPIRE rozróżnia się pięć rodzajów usług: wyszukiwanie, przeglądanie, pobieranie, przekształcanie i wywołanie oraz dodatkowo usługi rejestrowe, które dotyczą rejestrów pomocniczych zawierających m.in. specyfikacje danych, katalogi obiektów, schematy aplikacyjne, listy kodów i specyfikacje układów odniesienia.

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 realizacji rozwoju sieci powiązań funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich, które tworzą otwarty układ z siecią europejskich ośrodków metropolitalnych.

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 transportu⁸⁰. 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 18. c i 19. c).

Realizacja działań inwestycyjnych będzie się odbywać poprzez celowe etapowanie przedsięwzięć służących jednocześnie różnym celom operacyjnym. Inwestycje te wymieniono w tabelach rang-etapów obejmujących poszczególne odcinki najważniejszych dróg oraz nowo budowanych i modernizowanych linii kolejowych. W miarę zmian uwarunkowań oraz celów polityki przestrzennej mogą być dokonywane przesunięcia aktualizacyjne w obrębie tabeli (w odniesieniu zarówno do rangi, jak i do okresu realizacji inwestycji). Inwestycje formalnie przewidziane do realizacji w okresie 2007-2015 zapisano zgodnie z ich obecnym standardem realizacyjnym (Rysunki 18 a. i 19. a). 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.

Główne szlaki drogowe odpowiadające zbiorowi obecnych dróg krajowych zostały podzielone na trzy podstawowe kategorie, wyznaczające zgodnie z aktualną obiektywną wiedzą i 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 (Kategoria 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 (Kategoria B).
- 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 roku 2030 szkieletowej sieci połączeń o standardzie obecnej autostrady na 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,

⁸⁰ W tym m.in. Programu budowy dróg krajowych na lata 2008-2012, przyjętego przez rząd 25 września 2007 r. oraz Programu budowy dróg krajowych na lata 2010-2015 (projekt z 15 marca 2010 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.

Mińska i Moskwy)(Rysunek 18. c). Dodatkowy element będą stanowić autostradowe obwodnice najważniejszych ośrodków miejskich – „duża” obwodnica Warszawy, obwodnica Krakowa, Trójmiasta oraz pełne obwodnice autostradowe po 2030 roku – Poznań, Wrocław, Szczecin. 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 na wybranych relacjach do standardów autostradowych (np. odcinków Gdańsk – 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, *Via Baltica*, Gorzów Wielkopolski – Poznań, relacja Wrocław – Praga (Kostomłoty – Lubawka).

W stosunku do obowiązujących planów rozbudowy sieci drogowej, w ramach KPZK zakłada się uzupełnienie „brakujących połączeń” autostradowych i ekspresowych, niezbędnych do pełnej funkcjonalności społeczno-gospodarczej terytorium kraju i poszczególnych obszarów. Ponadto ze względu na prognozy rozwoju społeczno gospodarczego, podniesienie standardu wybranych odcinków ma służyć zapewnieniu zdolności do zaspokojenia zwiększonych potrzeb transportowych.

W przypadku kolei wydzielono trzy podstawowe kategorie linii kolejowych:

- a. koleje dużych prędkości (>200 km/h), budowane od podstaw (z wyjątkiem linii CMK), 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 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 pasażerskich.

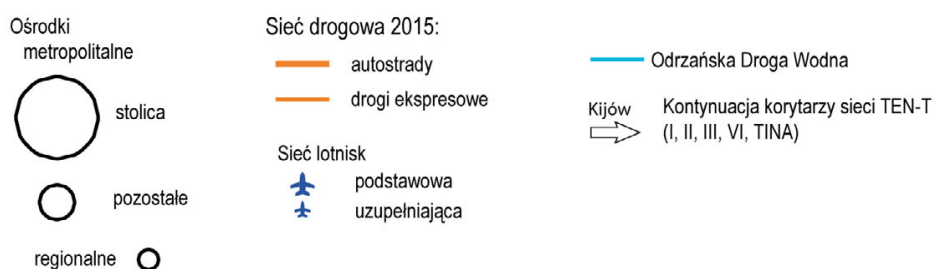
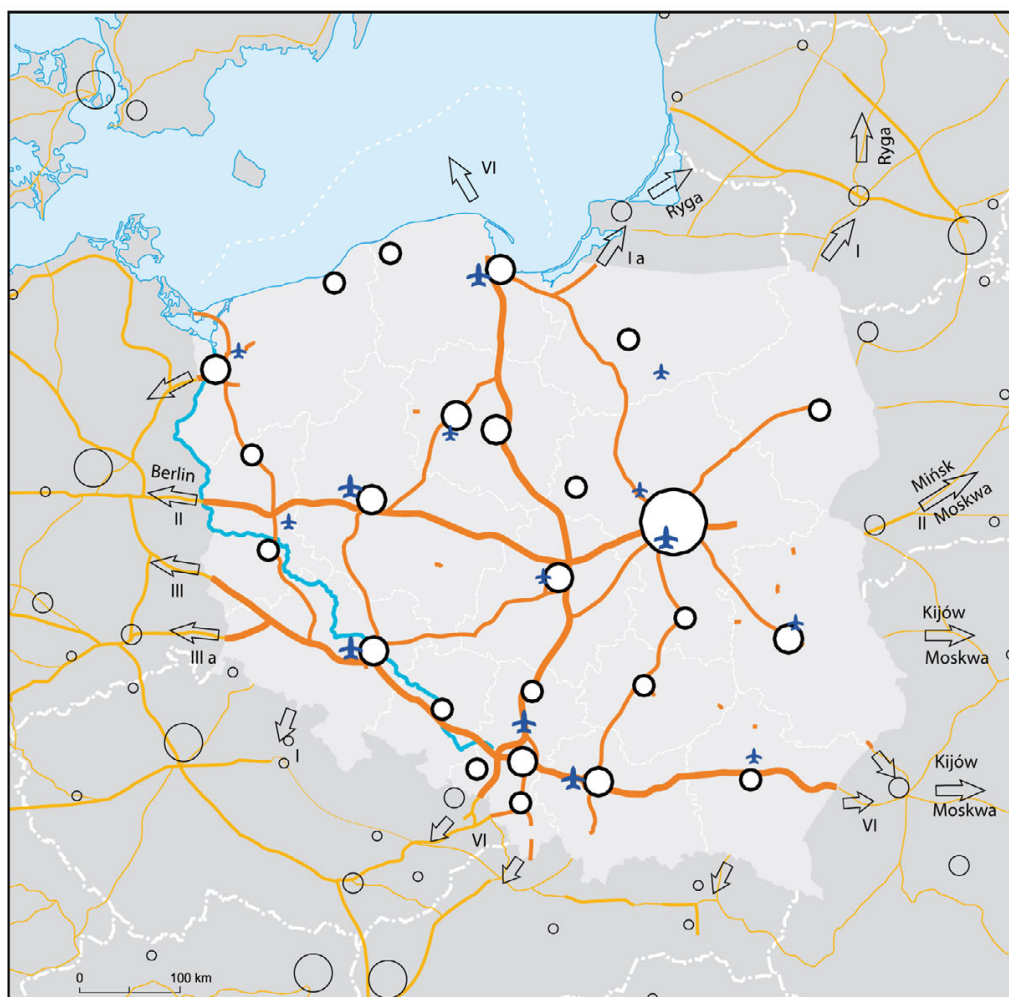
Kluczowym założeniem w wypadku sektora kolei jest zbudowanie w 2030 roku szkieletowej sieci połączeń szybkich (o prędkości 120-200 km/h) i zmodernizowanych (o prędkości 100-120 km/h) wraz z zapewnieniem powiązań głównych krajowych ośrodków wzrostu kolejami dużych prędkości (tj. powiązań między Warszawą, Poznaniem, Łodzią, Wrocławiem, Konurbacją Górnośląską, Krakowem oraz Bydgoszczą i Toruniem, z perspektywą rozwoju po 2030 roku w kierunku Szczecina i Gdańska oraz metropolii europejskich – Berlina, Pragi, Wiednia), (Rysunek 19. c). 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 19. c).

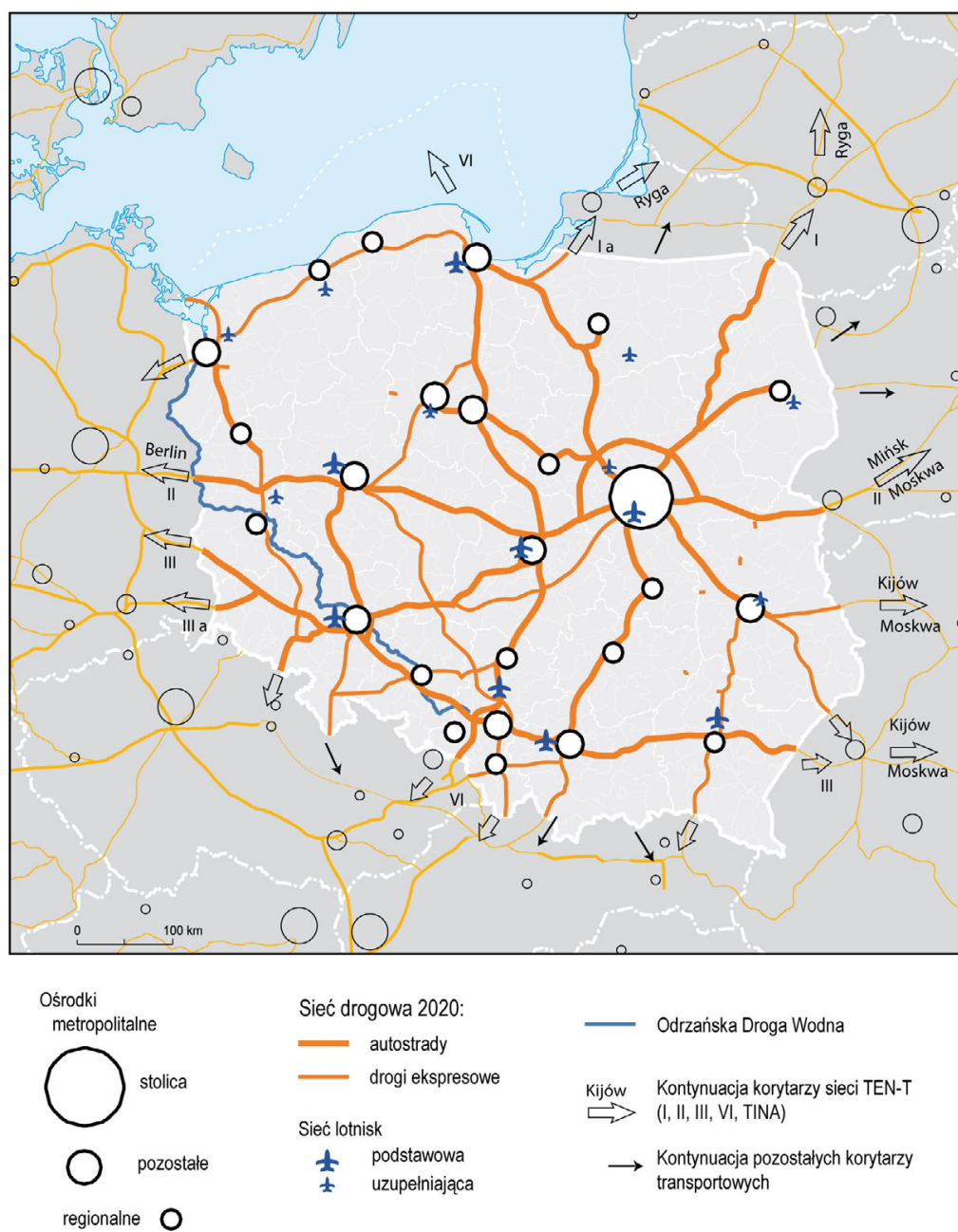
Do 2020 roku zostanie rozbudowana sieć istniejących portów lotniczych, a w 2030 roku Warszawa wraz z obszarem funkcjonalnym będzie obsługiwana także przez międzynarodowy port lotniczy w Modlinie (Rysunek 18. b i c).

Rysunek 18. a. Etapowy rozwój sieci drogowej i lotnisk 2015



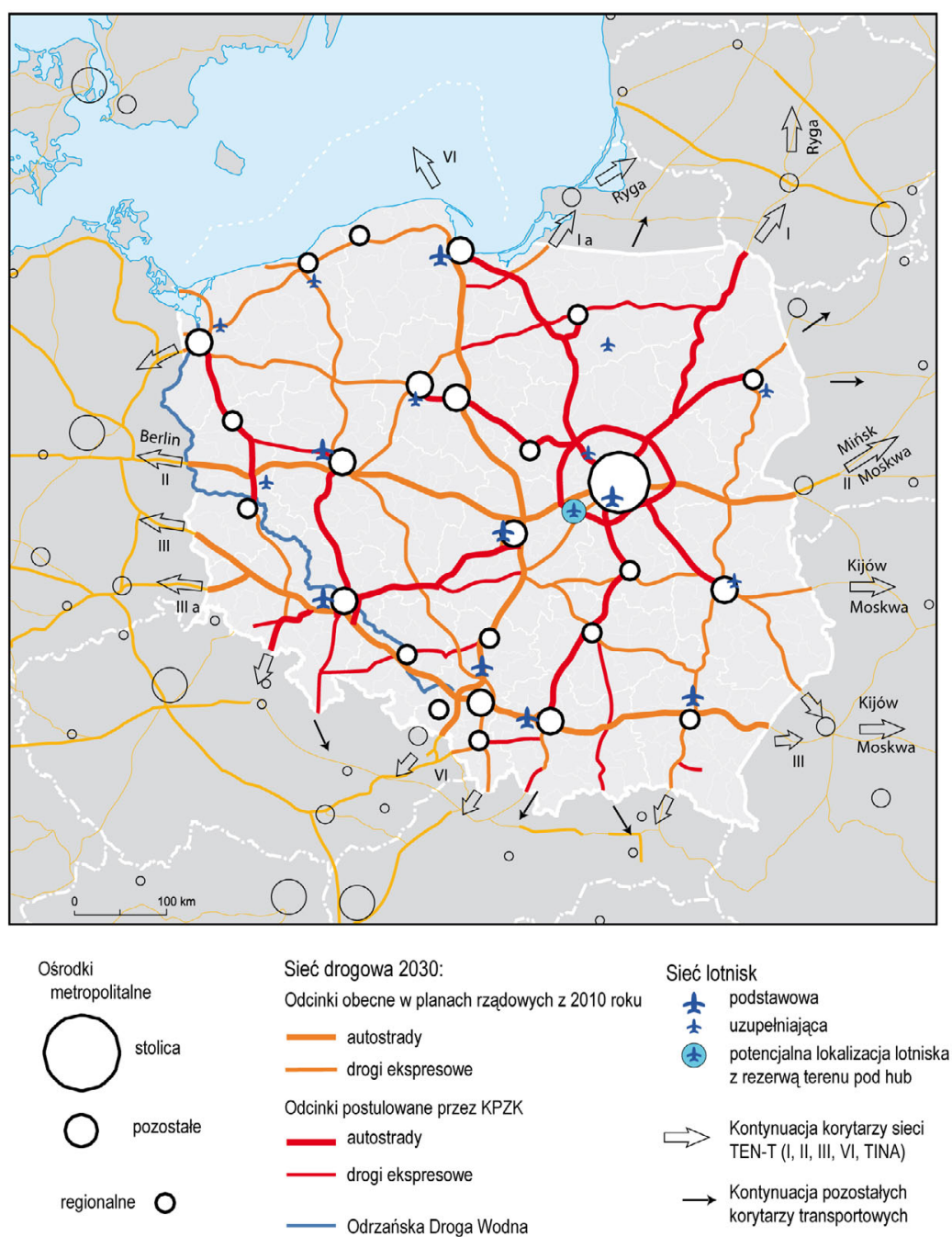
Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN

Rysunek 18. b. Etapowy rozwój sieci drogowej i lotnisk 2020



Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN

Rysunek 18. c. Etapowy rozwój sieci drogowej i lotnisk 2030



Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN

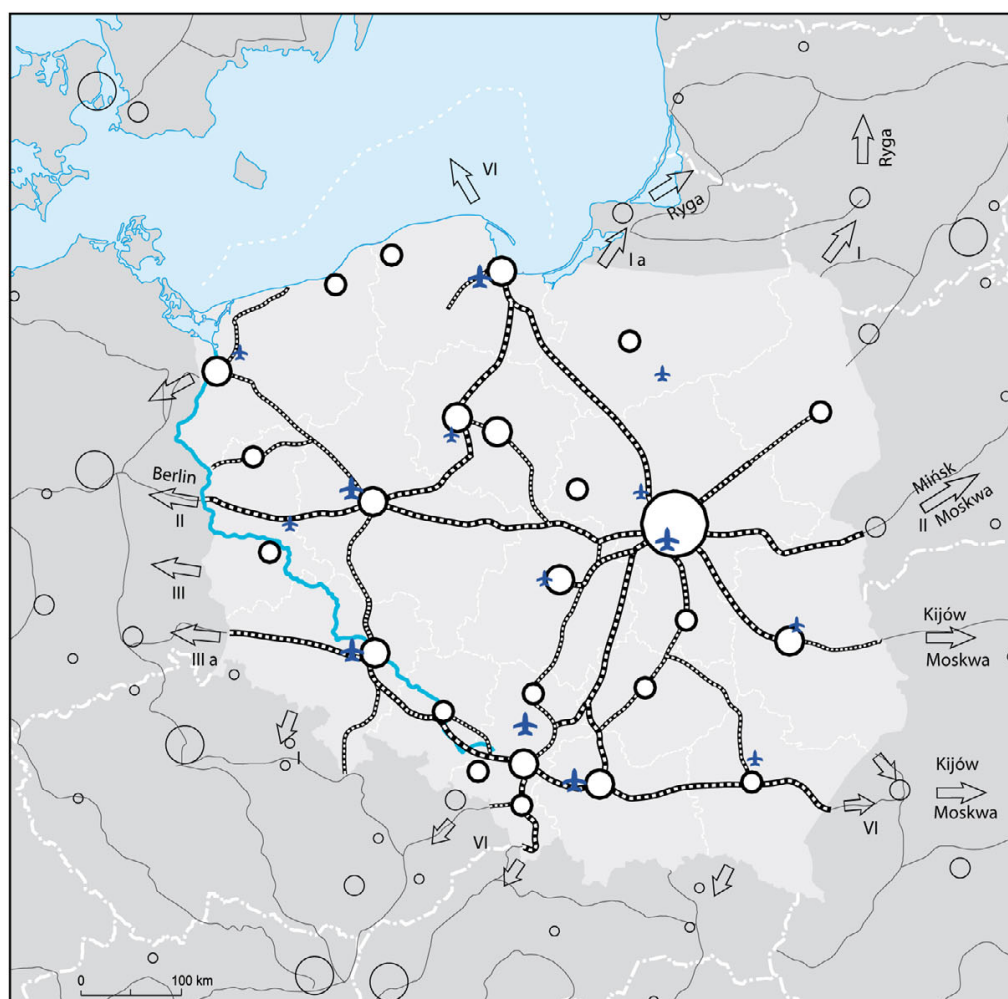
Tabela 2. Rangi-etapy dla inwestycji drogowych

Przy opisie odcinków zachowano obecnie obowiązującą numerację dróg krajowych.

Kategoria	2015	2020	2030
A (standard autostrady)	1 Gdańsk – Gorzyczki 2 Świecko – Konotopa, w. Lubelska – Mińsk Mazowiecki, w tym obwodnica Mińska Mazowieckiego – Siedlce 4 Jędrzychowice – Korczowa 18 Olszyna – Golnice	2 Mińsk Maz. – Siedlce – Kukuryki 5 Grudziądz – Poznań – Wrocław* 5 Kostomłoty (A4) – Bolków – Lubawka* 7 Gdańsk – Warszawa – Kraków* 8 Wrocław – Walichnowy* 8 Warszawa – Białystok* Suwałki – Budzisko (<i>Via Baltica</i>) 10 Płońsk – Bydgoszcz* 14 Walichnowy – Łódź* 17 Warszawa – Piaski* 61 Ostrów Maz. – Elk – Raczek – Suwałki (<i>Via Baltica</i>)* 62 „Duża” obwodnica Warszawy (część północna)* Północna obwodnica Krakowa*	3 Szczecin – Gorzów Wlkp.* 6 Szczecin – Gdańsk* 50 „Duża” obwodnica Warszawy (część południowa)* 51 Olsztynek – Olsztyn*
B (standard drogi ekspresowej)	1 Pyrzowice – Cieszyn 2/8 Południowa obwodnica Warszawy 3 Szczecin – Gorzów Wlkp. – Legnica 5 Grudziądz – Poznań – Wrocław 6 Obwodnica Słupska 7 Gdańsk – Warszawa – Kraków – Rabka 8 Wrocław – Walichnowy, Piotrków Tryb. – Warszawa – Białystok 11 Zachodnia obwodnica Poznania, Poznań – Kórnik 14 Walichnowy – Łódź 17 Warszawa – Piaski 22 Elbląg – Grzechotki Drogowa Trasa średnicowa Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego	3 Legnica – Bolków – Lubawka 6 Szczecin – Gdańsk 8 Walichnowy – Piotrków, 8 Wrocław – Kłodzko* 11 Kórnik – Pyrzowice 12 Walichnowy – Piotrków* 12 Piaski – Dorohusk 17 Warszawa – Piaski* 17 Piaski – Hrebenne 19 Białystok – Lublin – Rzeszów – Barwinek 33 Kłodzko – Boboszów* 46 Opole – Częstochowa* 51 Olsztynek – Olsztyn 52 Kraków – Bielsko-Biala* 69 Żywiec – Zwardoń 14 Zachodnia obwodnica Łodzi (łączy A1 z S8) 74/77 Piotrków – Kielce-Nisko* 80 Bydgoszcz – Toruń*	3 Bolków – Jelenia Góra 7 Rabka – Chyżne 10 Bydgoszcz – Szczecin – Lubieszyn 11 Kołobrzeg – Poznań 12 Piotrków Tryb. – Lublin 16 Grudziądz – Olsztyn – Mrągowo – Elk* 19 Białystok – Kuźnica Biał. 22 Elbląg – Tczew* 24 Gorzów – Poznań* 28 Krosno – Sanok* 73/75 Kielce – Tarnów – Nowy Sącz – Piwniczna* Wschodnia obwodnica Poznania* Wschodnia obwodnica Wrocławia*

* elementy dodane w stosunku do obowiązujących planów

Rysunek 19. a. Etapowy rozwój sieci kolejowej i lotnisk 2015



Ośrodki
metropolitalne



pozostałe

regionalne

Sieć kolejowa 2015- linie:

konwencjonalne 120-200 km/h
konwencjonalne 100-120 km/h

Sieć lotnisk

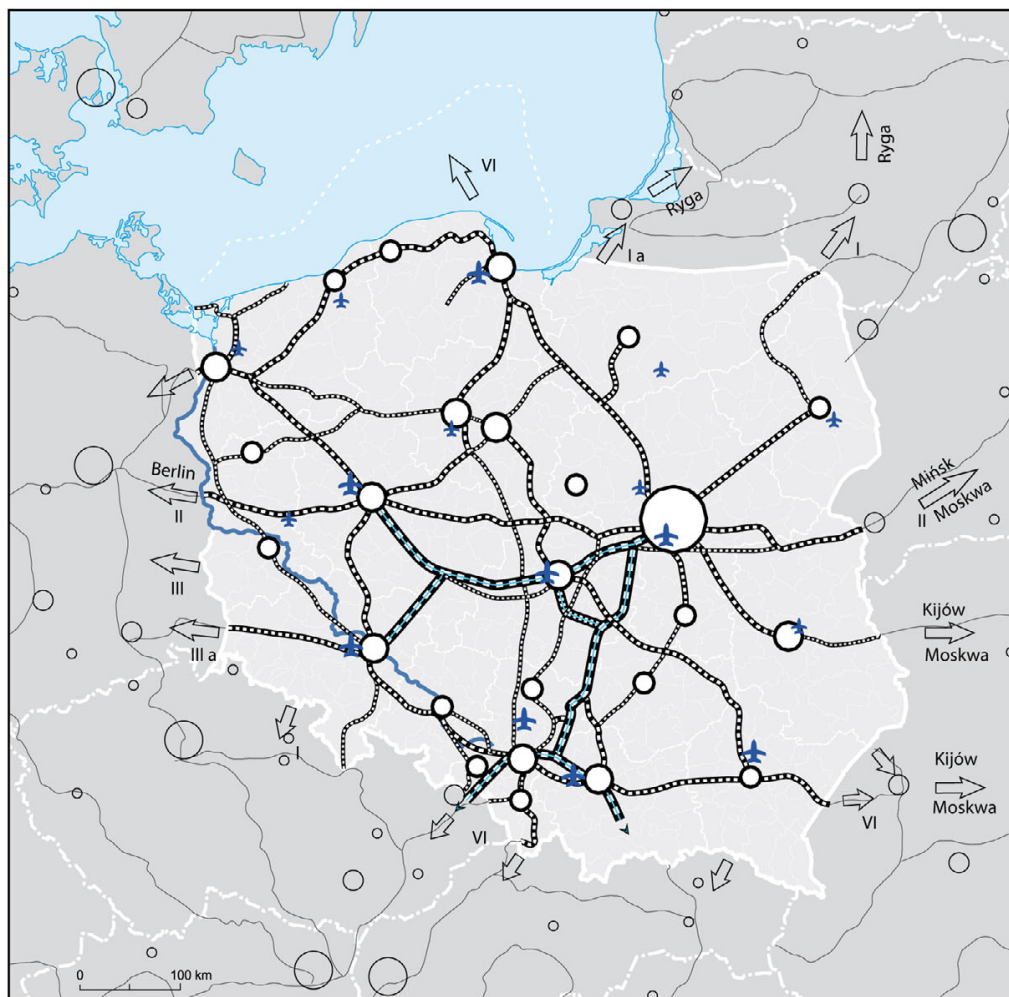
podstawowa
uzupełniająca

Odrzańska Droga Wodna

Kijów Kontynuacja korytarzy sieci
TEN-T (I, II, III, VI, TINA)

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN

Rysunek 19. b. Etapowy rozwój sieci kolejowej i lotnisk 2020



Ośrodki
metropolitalne



stolica






pozostałe



regionalne




Sieć kolejowa 2020 - linie:

-  dużych prędkości
-  konwencjonalne 120-200 km/h
-  konwencjonalne 100-120 km/h

Sieć lotnisk

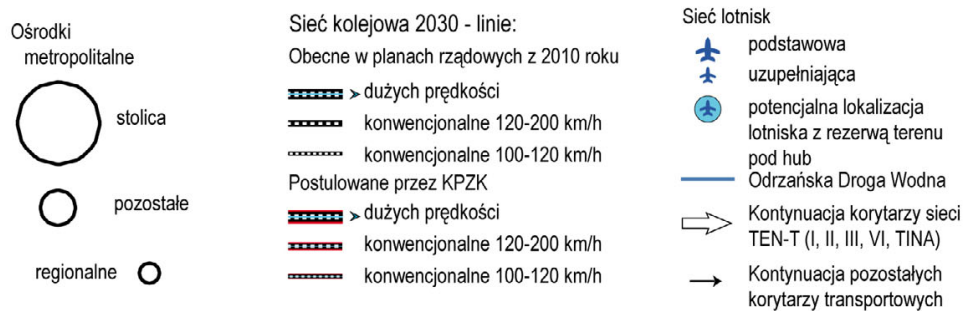
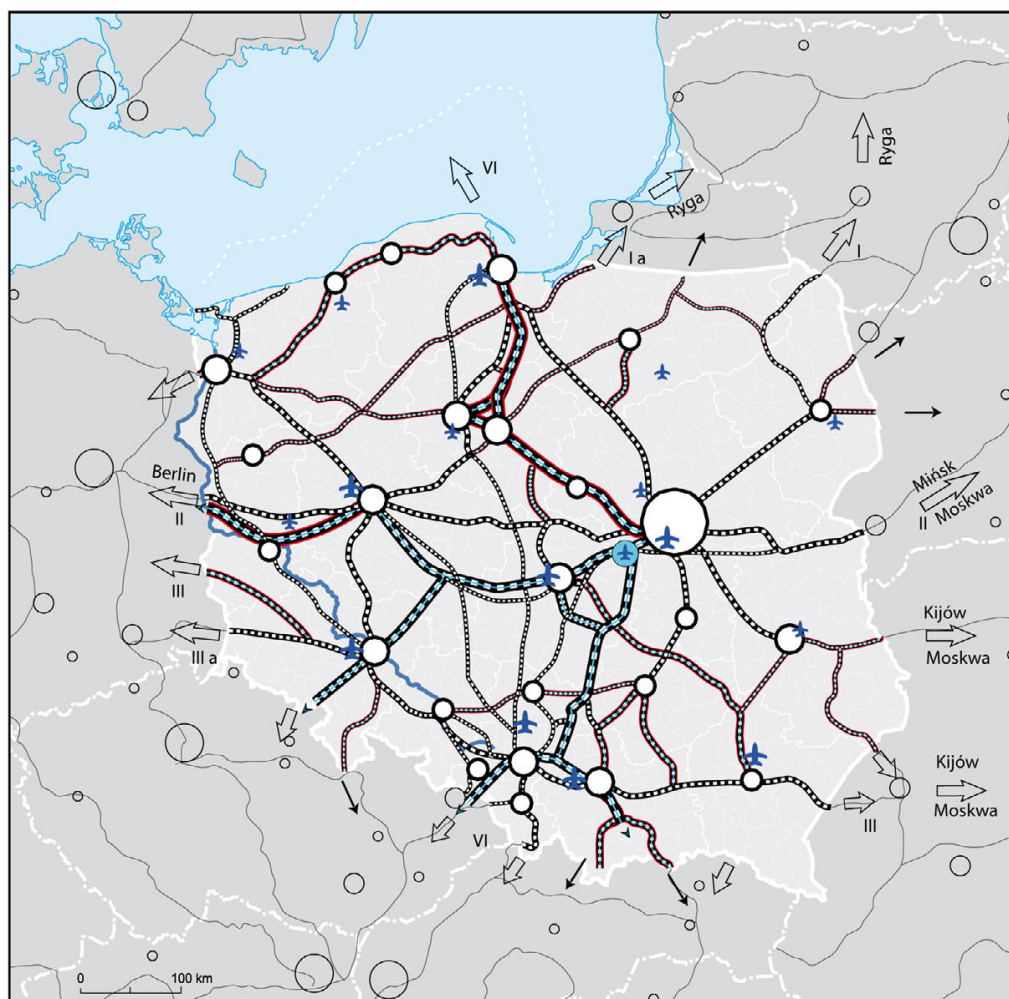
-  podstawowa
-  uzupełniająca

 Odrzańska Droga Wodna

 Kontynuacja korytarzy sieci
TEN-T (I, II, III, VI, TINA)

Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN

Rysunek 19. c. Etapowy rozwój sieci kolejowej i lotnisk 2030



Źródło: Opracowanie MRR przy współpracy IGiPZ PAN

Tabela 3. Rangi-etapy dla inwestycji kolejowych

Kategoria	2015	2020	2030
A – Koleje Dużych Prędkości – (KDP, >200 km/h)		E65 Warszawa – Kraków/Katowice (przystosowana CMK) KDP Warszawa – Łódź – Kalisz – Wrocław/Poznań* KDP Łódź – Opoczno* ⁸¹	*KDP Poznań > Berlin *KDP Wrocław > Praga *KDP Katowice > Ostrawa *KDP Warszawa – Toruń/Bydgoszcz – Gdańsk Wyjścia KDP poza granice Polski z Poznania, Wrocławia, Katowic, Krakowa
B - Koleje zmodernizowane (120-200 km/h)	E20 (Berlin>) Kunowice – Poznań – Warszawa – Siedlce – Terespol (>Moskwa) E30 (Drezno) Zgorzelec-Legnica – Wrocław – Opole – Katowice – Kraków – Rzeszów (>Kijów) E59 Wrocław – Rawicz E65 Warszawa – Zawiercie <u>E65 / CE 65</u> Warszawa-Gdynia * E65 Czechowice Dziedzice – Zwardoń (>Bratysława) E75 Warszawa – Sadowne (<i>Rail Baltica</i>) 8 Warszawa-Radom 64 i 8 (CMK) Psary – Kraków 1 Warszawa – Łódź	E30 Rzeszów – Medyka (>Kijów) E59 Rawicz – Poznań – Stargard Szczeciński – Szczecin CE65 Inowrocław – Bydgoszcz – Gdańsk E75 Sadowne – Białystok (<i>Rail Baltica</i>) 7 Warszawa – Lublin *16 Łódź – Kutno *18 Kutno – Toruń *25 Łódź – Koluszki – Opoczno – Skarżysko Kamienna – Ocice *71 Ocice-Rzeszów * 202 Gdynia – Słupsk – Koszalin – Stargard Szczeciński *216 Działdowo – Olsztyn *353 Poznań – Inowrocław <u>409</u> Szczecin – Tantow (>Berlin)	*CE30/1 Kraków – Podłęże – Piekietko – Nowy Sącz – Muszyna – Łeluchów (>Poprad)/ Piekietko – Chabówka – Zakopane (fragment nowej linii) *Kielce – Tarnów (fragment nowej linii) * 275 i 14 Wrocław – Żary – Zasielki (>Cottbus)

⁸¹ „Łódź – Opoczno” to nie jest kontynuacja linii z Poznania, lecz inna linia KDP

C Koleje zmodernizowane (100-120 km/h)	E 65 Zawiercie – Katowice CE 30 Opole – Strzelce Opolskie – Gliwice 8 Radom – Kielce 18 Bydgoszcz – Toruń 71 Skarżysko-Kamienna – Ocice – Rzeszów 201 Kościerzyna – Gdynia 203 Kostrzyn n/Odrą – Krzyż	E20 Łowicz-Łuków E30 Węglińiec – Bielawa Dolna (>Drezno) E59 Świnoujście-Szczecin-Poznań – Wrocław – Opole-Chałupki (>Ostrawa) CE59 Wrocław-Zielona Góra Rzepin-Szczecin-Świnoujście CE59/2 Wrocław-Międzylesie (>Brno) CE65/CE65/2 Inowrocław-Chorzów- Katowice-Czechowice Dziedzice-Zebrzydowice (>Ostrawa) E75 Białystok-Elk-Suwałki-Trakiszki (>Kowno) (Rail Baltica) * 7 Lublin-Rejowiec-Dorohusk (>Kijów) 8 Radom-Kielce-Tunel * 18 i 403 Bydgoszcz-Piła-Stargard Szcz. * 353 Inowrocław-Toruń-Ilawa 14 Łódź-Kalisz LHS (<i>brak na mapie</i>)	* 6 Białystok – Kuźnica Białostocka (>Grodno) *69 Rejowiec – Hrebenne (>Lwów) * 37 Białystok – Zubki Białostockie (>Mińsk) 204 Malbork – Elbląg – Braniewo * 61 i 144 Opole –Częstochowa – Kielce * 203 Kostrzyn – Gorzów Wlkp. – Piła – Malbork *272 Poznań – Kluczbork-Lubliniec – Katowice 201 Nowa Wieś Wielka – Bydgoszcz – Kościerzyna * Stalowa Wola – Lublin * 353 / 38 Ilawa – Olsztyn – Korsze – Skandawa (>Kaliningrad)/Elk
---	---	--	---

* elementy dodane w stosunku do obowiązujących planów

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 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 występujących skażeń gleby na terenach poprzemysłowych i powierzchniowej eksploatacji surowców mineralnych, powodującej 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.

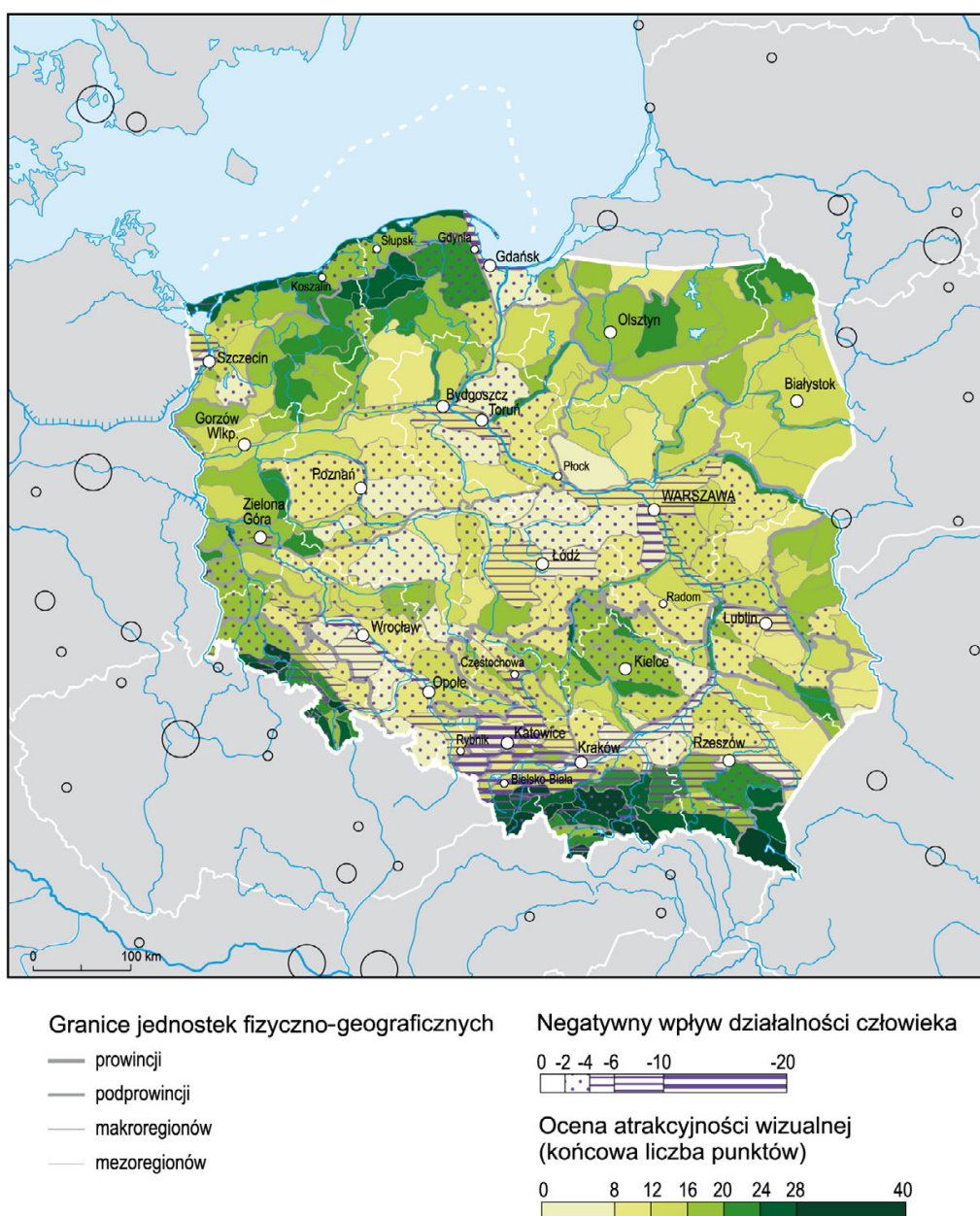
Towarzyszące intensywnemu rozwojowi miast zmiany funkcji pełnionych przez część obszarów wiejskich, rozbudowa infrastruktury transportowej i komunalnej oraz intensywne zmiany technologii produkcji rolnej skutkują nasileniem konfliktów między zachowaniem spójności ekologicznej przestrzeni a rozwojem społeczno-gospodarczym. Spójność ekologiczną przestrzeni i warunki higieniczno-bytowe w miastach 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. Postępuje zawłaszczanie przestrzeni otwartych obniżające spójność ekologiczną kraju.

Przekształcenia przestrzeni związane z intensywnością procesów gospodarczych, w tym urbanizacja bezpośredniego otoczenia szybko rozwijających się miast, przy jednoczesnych słabościach systemu planowania przestrzennego, zmniejszają atrakcyjność krajobrazów zwłaszcza gmin turystycznych (Rysunek 20.).

Polska jest stroną Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, ratyfikowanej w 2004 roku⁸², która jednoznacznie wskazuje na 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.

⁸² Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20 października 2000 r. (Dz.U. 2006 nr 14 poz. 98).

Rysunek 20. 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, s. 697-714.

W miastach zmniejszający się udział powierzchni terenów zielonych i zabudowa korytarzy napowietrzających odcinająca przestrzeń otwartą 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 przegradzanie rzek zbiornikami wielofunkcyjnymi i innymi przegradami poprzecznymi zmienia reżim wodny i ogranicza możliwości migracyjne organizmów wodnych – w tym ryb dwuśrodowiskowych⁸³. 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

⁸³ Inaczej wędrownych: węgorz, jesiotr, troć.

hydrogenicznych funkcjonuje w antropogenicznie zmienionych warunkach wodnych, a problemem rolnictwa stają się susze.

Rozwinięty krajowy system ochrony obszarowej został wzbogacony, w wyniku podpisania Traktatu Akcesyjnego, o system ochrony czynnej, służący ochronie zasobów różnorodności biologicznej i krajobrazowej przy zachowaniu kontrolowanej zdolności do rozwoju społeczno-gospodarczego – sieć obszarów Natura 2000. Sieć obejmuje oprócz obszarów nowych, w tym dolinnych korytarzy ekologicznych i obszarów morskich⁸⁴, część przestrzeni chronionej w ramach Krajowego Systemu Obszarów Chronionych⁸⁵, w którym obszary chronionego krajobrazu, wraz z drobnymi formami⁸⁶, 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.

Obszary, w stosunku do których określa się normowany prawem poziom ochrony przyrody, ze 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 peryferyjnych, o niekorzystnych wskaźnikach ekonomicznych i słabej dostępności przestrzennej (Mapy diagnostyczne 11. i 12. Rozdział VII). Potrzebne jest dodatkowo 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 przestrzennego⁸⁷. Rangę tego problemu podnosi wymóg zachowania spójności sieci ESE Natura 2000 i integralności poszczególnych obszarów sieci 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

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Patrz przypis 46.

⁸⁶ Pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

⁸⁷ 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.

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.

Zasoby wodne w Polsce⁸⁸ są rozmieszczone nierównomiernie: środkowa i południowa 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 powinny być bardzo racjonalnie wykorzystywane i chronione przed zanieczyszczaniem (Mapy diagnostyczne 15. i 21. Rozdział VII.). 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 biogenów⁸⁹.

Realizowany od 2003 roku Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych⁹⁰ dotyczy przede wszystkim budowy oczyszczalni ścieków oraz systemów kanalizacyjnych w wyznaczonych aglomeracjach lub w obszarach o wyjątkowych walorach przyrodniczych. 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.

(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,

⁸⁸ Zasoby surowców energetycznych zostały omówione w opisie problemu Celu 5 (Rozdział V).

⁸⁹ 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.

⁹⁰ 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 z 2011 r. dotyczy ustalenia terminów zakończenia inwestycji kontynuowanych po 30 czerwca 2010 r. w celu uniknięcia restrykcyjnych opłat za usługi wodno-kanalizacyjne. 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”. Sumaryczna redukcja po zrealizowaniu wszystkich przedsięwzięć powinna wynosić około 60% ogółu produkowanych ścieków.

- zapewnienia ciągłości i możliwości rozwoju na wielu obszarach Polski przez skuteczną ochronę złóż surowców kopalnych (w tym wód mineralnych) przed bezplanową 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 dziś musi zostać ukierunkowana na przeciwdziałanie fragmentacji siedlisk i tworzenie rozwiązań pozwalających na osiąganie jak najlepszych przestrzennych powiązań ekologicznych sprzyjających migracji i zapewnieniu pozostałych 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. Wprowadzane rozwiązania mają chronić cenne przyrodniczo obszary mokradłowe, zadrzewienia śródpolne i przydrożne, tereny zieleni miejskiej oraz wpływać na zachowanie i rozwój krajobrazów kulturowych. Powstające przyrodnicze struktury przestrzenne, obejmujące także użytki rolne i lasy, będą wpływały na rozwój obszarów funkcjonalnych miast, odnowę wsi i rozwój obszarów wiejskich.

Planowanie przestrzenne, szczególnie w obszarach zagrożonych suszą, będzie coraz intensywniej związane z planowaniem rozmieszczenia struktur i form użytkowania powierzchni ziemi wpływających za obecność wody w krajobrazie. W obszarach zagrożonych powodzią natomiast planowanie przestrzenne musi ograniczać funkcje tych obszarów zgodnie z planami zarządzania ryzykiem powodziowym.

Zostaną wprowadzone instrumenty planistyczne, zmierzające do zmniejszenia tempa utraty zasobów wodnych i spowolnienia odpływu wód z terenu Polski wsparte rozwiązaniami fiskalnymi. Przy wykorzystaniu instrumentów planowania przestrzennego nastąpi głębsza korelacja polityki przestrzennej i polityk sektorowych, zwłaszcza polityk rozwoju obszarów wiejskich, regionalnej, leśnej, energetycznej, miejskiej zmierzających do zmniejszania deficytu wody.

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 surowców mineralnych 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 spójnego systemu obszarów chronionej przyrody i chronionego krajobrazu w Polsce w oparciu o zintegrowanie uzupełnionej sieci KSOCh i sieci Natura 2000, określenie Paneuropejskiej Sieci Ekologicznej (*Pan-European Ecological Network, PEEN*)⁹¹ w drodze ustanowienia umocowanego prawnie systemu korytarzy ekologicznych, powiększenie niektórych istniejących parków narodowych, utworzenie nowych parków narodowych: Jurajskiego PN, Mazurskiego PN, Turnickiego PN oraz ustanowienie chroniących najcenniejsze rozpoznane krajobrazy regionalne nowych parków krajobrazowych uzupełniających sieć obszarów węzłowych w budowanym systemie ochrony łączności ekologicznej.

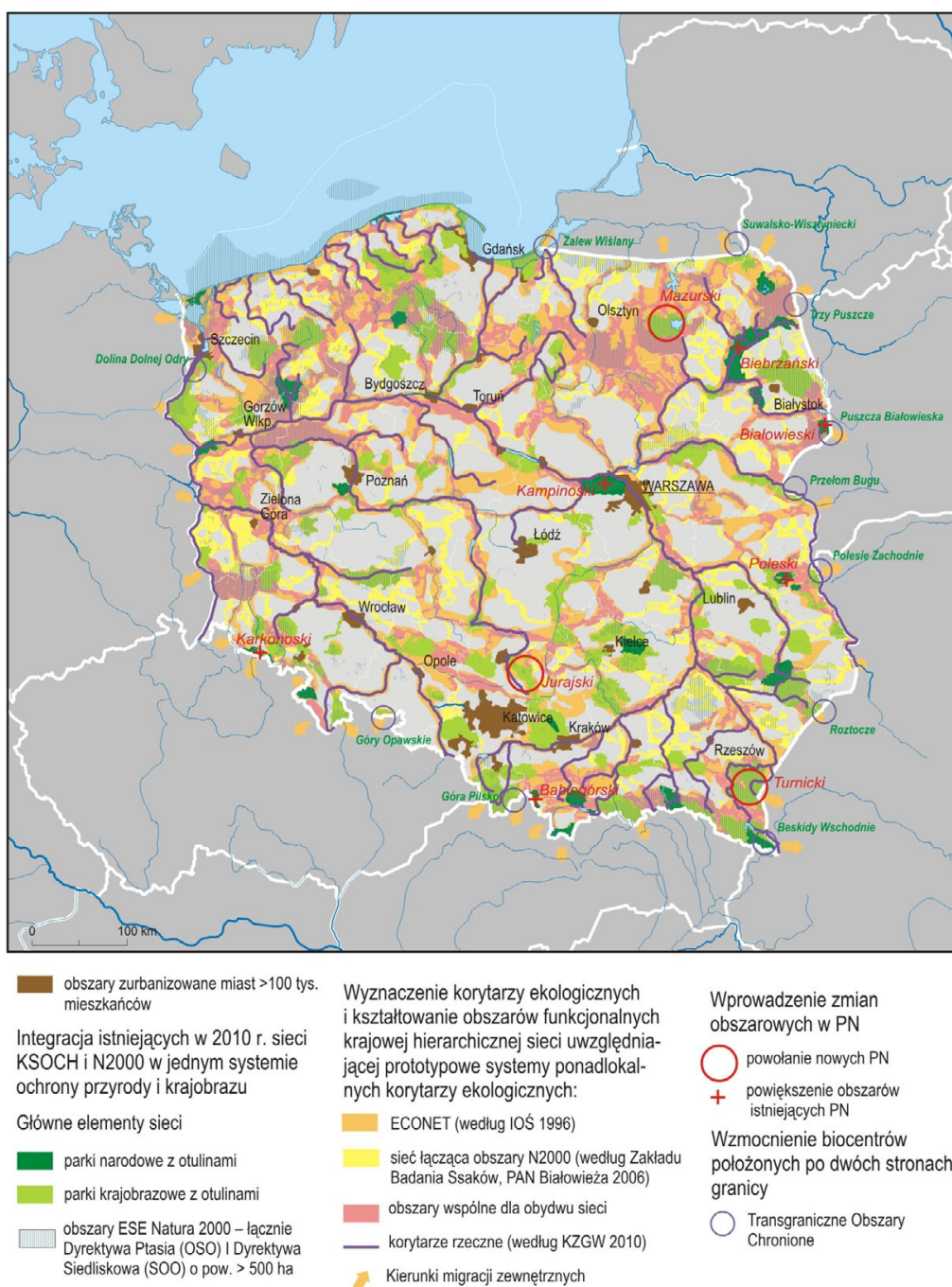
Powołanie nowych przestrzeni o najwyższych reżimach ochronnych będzie wymagało intensyfikacji działań edukacyjno-promocyjnych i społecznej akceptacji proponowanych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, wspomagających zmianę warunków dotychczasowego użytkowania przestrzeni i podnoszących poziom życia 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. 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: północny, północno-centralny, południowo-centralny, zachodni, wschodni, południowy oraz karpacki. W system przestrzennej łączności ekologicznej powinien być włączony także obszar Bałtyku w granicach wód terytorialnych i wyłącznej strefy ekonomicznej.

Wyznaczenie korytarzy ekologicznych na poziomie oddziaływania KPZK 2030 nie jest możliwe ani celowe ze względu na założony znaczny poziom uogólnienia dokumentu krajowego. Istniejące badania i rezultaty monitoringu powinny pozwolić na określenie dla potrzeb planowania przestrzennego korytarzy na podstawie syntezy dostępnych danych – przede wszystkim dla ssaków oraz ptaków i ryb. Korytarze migracji organizmów wodnych powinny zostać wyznaczone w oparciu o system cieków i głównych rzek w dorzeczach Polski z włączeniem morza terytorialnego i wód przybrzeżnych ze względu na potrzeby migracyjne ryb dwuśrodowiskowych. Ustalone i zweryfikowane przebiegi korytarzy mogących mieć znaczenie kontynentalne lub krajowe powinny być uwzględniane w krajowym planie zagospodarowania przestrzennego i kolejnych strategiach określających politykę przestrzenną państwa.

⁹¹ 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 21. Kierunki polityki przestrzennej wobec obszarów funkcjonalnych cennych przyrodniczo



W PZPW wymaga się także określenia przestrzeni funkcjonalnej korytarzy na granicach administracyjnych województw, co powinno być przedmiotem ustaleń wzajemnych między poszczególnymi planami zagospodarowania przestrzennego i studiami gminnymi. Na poziomie regionalnym i lokalnym wymagane jest uszczegółowienie właściwe dla odpowiedniej skali planistycznej oraz dostosowanie 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 biocentrów i korytarzy migracyjnych.

Dzięki zapisom w PZPW korytarze ekologiczne, określane dla grup gatunków o zbliżonych wymaganiach terytorialnych, powinny również 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, częściowo wprowadzania zmian strukturalno-funkcjonalnych obszarów wiejskich i 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 szczególny sposób dotyczy to miast wytwarzających obszary funkcjonalne ciężące 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 Siedliskowej⁹² 92/43/EWG.

Działania w tym zakresie obejmą powołanie transgranicznych obszarów chronionych o różnych programach funkcjonalno-przestrzennych i zróżnicowanym poziomie ochrony: powołanie trójstronnego międzynarodowego parku Suwalsko-Wisztynieckiego, Trójstronnego Rezerwatu Biosfery Trzy Puszcze na pograniczu polsko-litewsko-białoruskim, polsko-rosyjskiego parku Mierzei Wiślanej i Zalewu Wiślanego, Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery Puszcza Białowieska⁹³, korytarza Doliny Bugu wraz z TOCh Przełom Bugu, Trójstronnego Rezerwatu Biosfery Polesie Zachodnie⁹⁴, Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery Roztocze (polsko-ukraiński), powiększenie rezerwatu biosfery Babia Góra, dwustronnego rezerwatu Góra Piłsko 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

⁹² 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.) ma sześć załączników, jest podstawą wyznaczania obszarów sieci Natura 2000 (sygnatura PLH) „ważnych dla Wspólnoty”, które, po akceptacji Komisji Europejskiej, stają się specjalnymi obszarami ochrony (SOO). Załącznik II: Gatunki roślin i zwierząt będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony, jest kontynuacją Załącznika I: Typy siedlisk naturalnych ważnych dla wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia obszarów szczególnie chronionych. Obszary (sygnatura PLB) specjalnej ochrony – OSO – są wyznaczane na podstawie dyrektywy ptasiej 79/43/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

⁹³ Obszar ochrony ścisłej PN Puszcza Białowieska jest od 1979 r. wpisany na Listę Światowego Dziedzictwa Ludzkości UNESCO. W 1992 r. zapis rozszerzono na przylegający obszar ochrony ścisłej po drugiej stronie granicy w PN „Bielawiejskaja Puszcza”; natomiast po polskiej stronie granicy jest Rezerwat Biosfery Białowieża, obejmujący obszar PN i okolice w granicach ustalonych w 2005 r.

⁹⁴ Od 2004 r. na Białorusi, Ukrainie i w Polsce kontynuowane są pod patronatem Komisji Narodowych UNESCO przygotowania do utworzenia trójstronnego 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.

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.

Mechanizmy przestrzennej kompensacji przyrodniczej towarzyszącej inwestycjom, szczególnie na terenach cennych przyrodniczo, zostaną wykorzystane dla podniesienia spójności ekologicznej przestrzeni. Sensem kompensacji jako działania strategicznego, wpływającego na użytkowanie przestrzeni, jest stworzenie warunków, w których tracony walor przyrodniczy może zostać przeniesiony na inną część terytorium lub następuje wzmocnienie dotychczasowych funkcji chronionych.

Działania obejmą także zachowanie i przywrócenie drożności dla organizmów wędrownych korytarzy rzecznych i lądowych – także poprzez stały monitoring i standaryzację budowy przejść ekologicznych. Istnieje potrzeba integracji działań polegającej na dostosowaniu kolejności opracowywania planów ochrony lub planów zadań ochronnych sporządzanych dla obszarów Natura 2000 do wskazanej w Celu 3. kolejności realizacji infrastruktury transportowej, zapewniającej wzrost spójności kraju oraz wartości przyrodniczej i zagrożenia stanu ochrony siedlisk i gatunków chronionych w ich obrębie.

Zakładany wzrost lesistości kraju, która w 2030 roku powinna oscylować między 31 a 33% całkowitej powierzchni, będzie traktowany także jako instrument zapewnienia spójności ekologicznej kraju oraz ochrony retencji wody, szczególnie na terenach górskich i podgórskich o niskiej obecnie lesistości, będących górnymi częściami zlewni, jak również w sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich. Podstawą programowania zalesień będą: zaktualizowany wieloletni Krajowy Program Zwiększania Lesistości⁹⁵, zawierający wskazania przyrodnicze do zwiększania stopnia lesistości poszczególnych gmin, stosowane zgodnie z funkcjami terenu oraz plany ochrony obszarów Natura 2000.

W obszarach intensywnego rozwoju rolnictwa, charakteryzujących się trwałym brakiem podaży arealów umożliwiających poprawę stopnia lesistości, szczególne znaczenie będzie miało utrzymywanie zadrzewień i zakrzaczeń 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 (PZPW) 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)⁹⁶, zobowiązując się tym samym do dbałości o jakość przestrzeni otaczającej – krajobrazu, stanowiącego dziedzictwo kultury europejskiej i zarazem zasób gospodarczy, przyczyniający się do wzrostu zatrudnienia i wpływający na jakość życia codziennego. 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

⁹⁵ 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. Przewidywany w 2003 r. poziom lesistości wynosi 30%.

⁹⁶ Konwencja Rady Europy sporządzona we Florencji 20 października 2000 r., Dz.U. 2006 nr 14 poz. 1998.

o przestrzeganiu 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 i krajobrazu powinien skutkować powstaniem list – krajowej i regionalnej – krajobrazów i obiektów o unikatowych wartościach przyrodniczych, historycznych, 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, w tym skuteczność podejmowania działań ochronnych, wymaga systematycznego, wieloetapowego umacniania powszechnej ogólnospołecznej świadomości dotyczącej faktu, że zabezpieczanie zapisanej w krajobrazie Polski narodowej i regionalnej tożsamości jest elementem dbałości o wspólne europejskie dziedzictwo kulturowe. 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.

Działania w tym zakresie skoncentrują się na objęciu ochroną prawną najcenniejszych pod względem przyrodniczym i kulturowym krajobrazów naturalnych i/lub historycznych, w tym układów urbanistycznych i ruralistycznych. Minimalny poziom obiektowy określany przez region 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 walorów zwiększających przewagę konkurencyjną regionu.

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. W tym celu zostanie między innymi wprowadzony obowiązek wykonywania studiów krajobrazowych i ocen oddziaływania na krajobraz w procesie przygotowywania inwestycji planowanych na terenach objętych krajobrazową ochroną obszarową lub obiektową, ponieważ percepcja krajobrazu dotyczy oceny jego walorów widokowych. Istotne będzie również stworzenie instrumentarium gospodarki gruntami służącego operacjonalizacji planów ochrony i planów zagospodarowania przestrzennego. Rozwinięty zostanie także monitoring cennych krajobrazów kulturowych.

Uspołecznienie 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.

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. Dla utrzymania tych zasobów w odpowiednim stanie jakościowym i ilościowym w strategicznych dokumentach planistycznych na poziomie krajowym⁹⁷ i na poziomie regionalnym zostaną wprowadzone zapisy pozwalające na koordynację działań wynikających z Programu Wodno-Środowiskowego Kraju⁹⁸. 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 Wodnej⁹⁹ i Dyrektywy Powodziowej¹⁰⁰, plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plany przeciwdziałania skutkom suszy oraz warunki korzystania z wód zlewni¹⁰¹.

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 powodzie i susze, wymaga – poza działaniami wynikającymi bezpośrednio z zarządzania ryzykiem powodziowym – 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 wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego zostaną wyznaczone obszary kształtowania retencji, uwzględniające bilans zasobów wodnych zlewni oraz zarządzanie ryzykiem powodzi. 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.

Racjonalne gospodarowanie zasobami wód podziemnych zapewniające równowagę poboru i zasilania będzie obejmowało ochronę w planie krajowym, wojewódzkim i studium gminnym

⁹⁷ Takim jak PZPK przewidywany w projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (MI, przyjęty przez Komitet Stały RM 13 października 2010 r.).

⁹⁸ Instrument realizacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z 23 października 2000 r. (Ramowej Dyrektywy Wodnej) wskazany w ustawie Prawo wodne. W trakcie opracowywania przez Prezesa KZGW.

⁹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.

¹⁰⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/60/WE z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.

¹⁰¹ 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 (PGOD), 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 powodziowym wymagane są do grudnia 2015 r. Warunki korzystania z wód zlewni opracowuje RZGW w zależności od istniejących potrzeb ochronnych.

zasobów wód podziemnych, rozpoznanych i eksploatowanych zasobów wód mineralnych i geotermalnych, 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

Wprowadzona zostanie zasada obligatoryjnego współdziałania gmin i samorządów wojewódzkich w obszarach funkcjonalnych w celu poprawienia opłacalności gospodarki komunalnej i ograniczenia 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 gospodarki odpadami obsługujących rejony nie mniejsze niż 150 tysięcy mieszkańców.

Podstawową zasadą bilansową będzie zintegrowanie w obrębie jednostek bilansowych zlewni zarządzania poborem wody i odprowadzaniem ścieków. W planach zagospodarowania przestrzennego województw, 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.

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.

Ponadto w PZPW i studiach gminnych będą określane po roku 2015 obszary ochrony wód podziemnych i restytucji obszarów mokradłowych, wymagające ograniczeń w swobodzie użytkowania rolno, 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.

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 Wodnej¹⁰². 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.

¹⁰² Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych, podpisana w Helsinkach w 1992 r. (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 702).

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 roku 2030 wybudowania bardzo wydajnej oczyszczalni ścieków komunalnych w Brześciu na Białorusi oraz rozwiązania 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. 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.

Zapewnienie systemowego rozwiązania problemów gromadzenia, segregowania i utylizacji odpadów komunalnych, przemysłowych i niebezpiecznych będzie realizowane poprzez stworzenie spójnego, efektywnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, przemysłowymi i niebezpiecznymi, w tym przyjęcie rozwiązań prawnych ułatwiających lokalizację obiektów związanych z gromadzeniem, spalaniem i utylizacją odpadów. Podstawą działań inwestycyjnych w zakresie planowania i lokalizacji instalacji do zagospodarowywania odpadów w regionach jest podział terytorialny wprowadzony przez Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010¹⁰³ oraz kształtowanie polityki energetycznej gmin wykorzystującej możliwość produkcji energii ze źródeł rozproszonych wykorzystujących biomasę z odpadów. Oczekuje się określenia w PZPW i studiach gminnych wskazania kierunków zagospodarowania terenów po likwidacji składowisk odpadów.

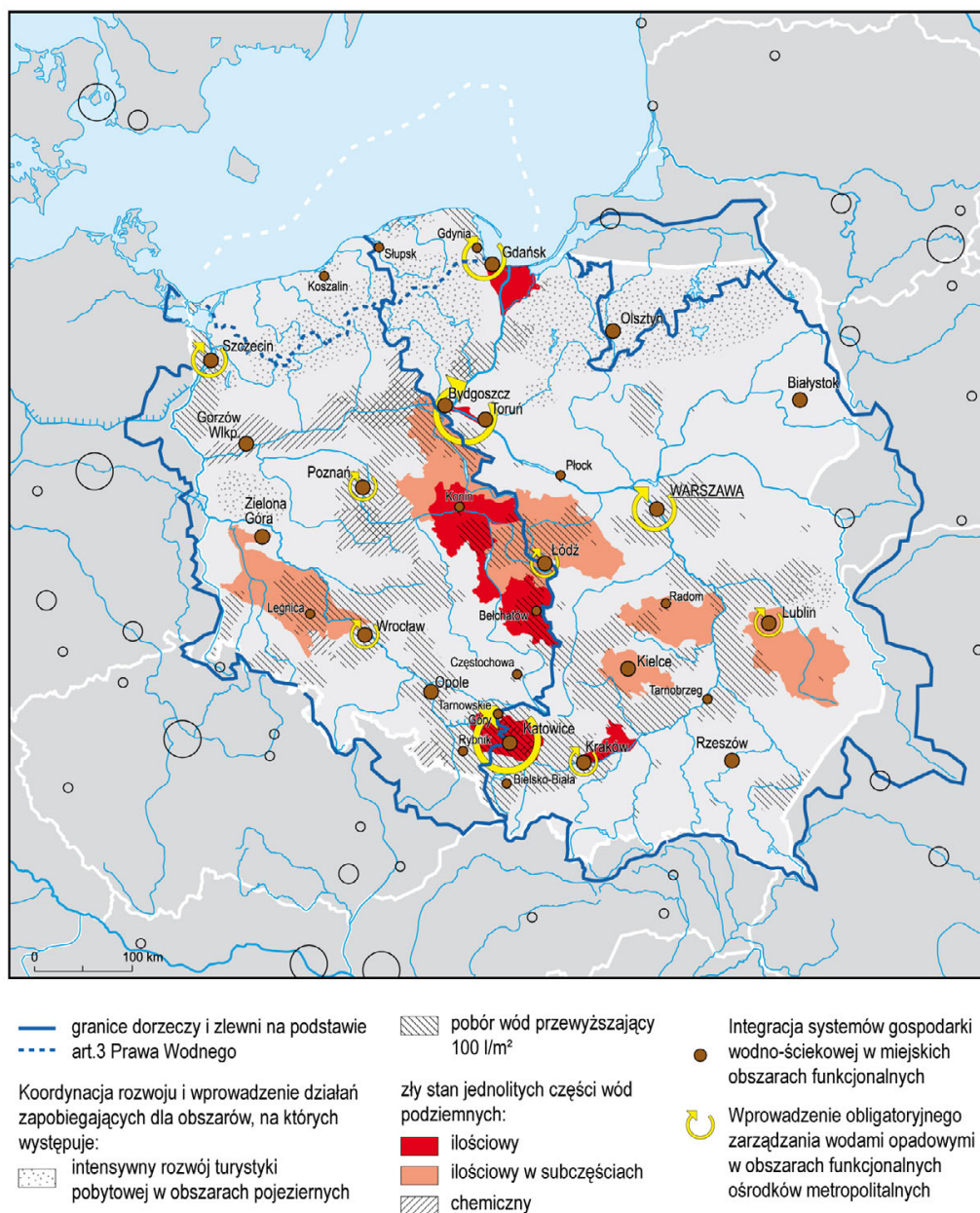
Ad 4.7. Zabezpieczenie cennych gospodarczo złóż surowców mineralnych i zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych

Działania w tym kierunku obejmą wprowadzenie prawnej i planistycznej ochrony złóż surowców nieodnawialnych (przez co rozumie się także zasoby wód mineralnych i wód geotermalnych) na podstawie uprzednio sporządzonych planów eksploatacji złóż, uwzględniających potrzeby bieżącego i przyszłego rozwoju kraju oraz potrzebę zachowania środowiska w możliwie jak najmniej przekształconej postaci dla przyszłych pokoleń. Sporządzenie planów pozwoli na równoczesne gospodarowanie tymi dobrami przez rząd i przez samorząd – właścicieli złóż kopalin. Plany będą stanowić podstawę do wydawania koncesji na planową eksploatację tych złóż. Potencjalne obszary koncesyjne będą ujmowane w planach zagospodarowania przestrzennego wszystkich szczebli w celu objęcia rezerwą planistyczną. Uruchomienie eksploatacji nowych złóż surowców mineralnych poprzedzi szeroka wielokryterialna analiza opłacalności, uwzględniająca aspekty społeczne i ekologiczne.

Konieczne jest też opracowanie założeń polityki, której celem będzie stworzenie warunków dla znaczącego zwiększenia wykorzystania w gospodarce surowców wtórnych.

¹⁰³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. 2007 nr 39 poz. 251, z późn. zm.) wprowadziła obowiązek opracowywania planów gospodarki odpadami, które podlegają aktualizacji nie rzadziej, niż co 4 lata. Obecnie jest realizowany Krajowy Plan Gospodarki Odpadami (KPGO) 2010 r. – (M.P. nr 90, poz. 946), który po zaktualizowaniu zostanie zastąpiony opracowywanym KPGO 2014.

Rysunek 22. Wybrane kierunki kształtowania zasobów wodnych



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

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 roku 2009) i ropa naftowa oraz gaz ziemny (łącznie 35%)¹⁰⁴ (Mapy diagnostyczne 13. i 19. Rozdział VII). W Polsce pomimo występowania dużych i zróżnicowanych zasobów odnawialnych źródeł energii – OZE – (Mapa diagnostyczna 15. Rozdział VII) 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 infrastrukturalnych¹⁰⁵. W produkcji energii elektrycznej podstawowe znaczenie mają paliwa stałe 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 CO₂ i innych gazów cieplarnianych. Przypuszczalnie Polska będzie krajem, który może mieć największe problemy z realizacją celów unijnego Pakietu energetyczno-klimatycznego¹⁰⁶. 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 Elektroenergetycznym¹⁰⁷. Dzisiejsze technologie nie pozwalają na

¹⁰⁴ Źródło danych „Bilans Energii Pierwotnej w latach 1994-2009”, ARE S.A., Warszawa 2010 r.

¹⁰⁵ Udział OZE w zużyciu energii elektrycznej w brutto 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”.

¹⁰⁶ 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.

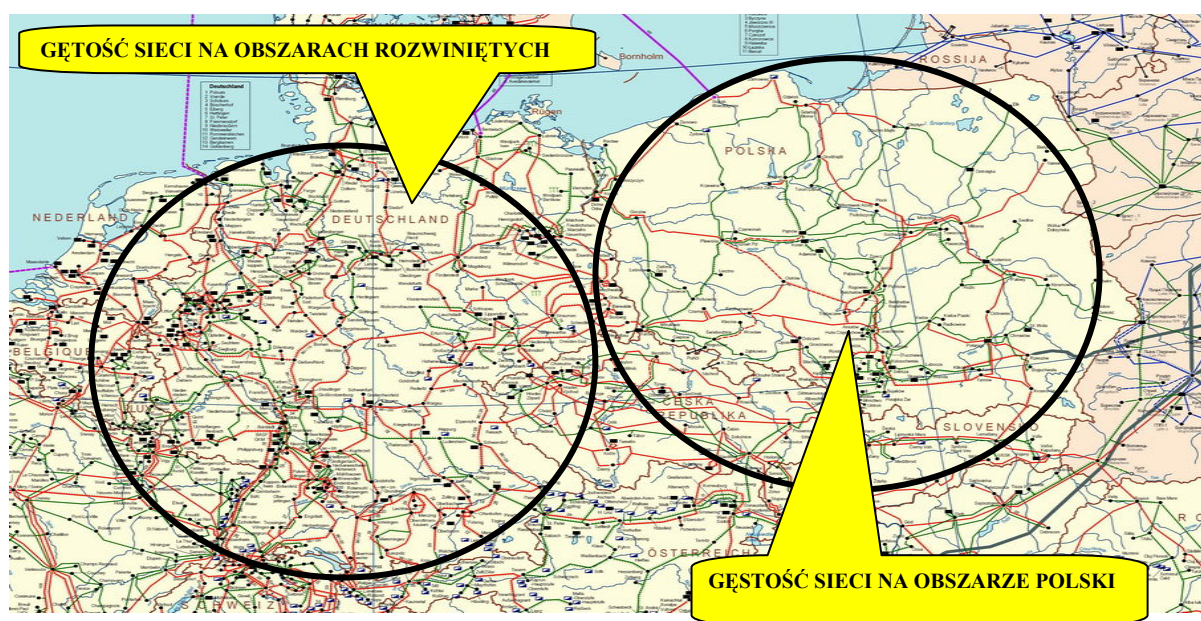
¹⁰⁷ Krajowy System Elektroenergetyczny to zbiór urządzeń do rozdziału, przesyłu i wytwarzania energii elektrycznej (elektrownie systemowe, elektrociepłownie, elektrownie szczytowe, elektrownie zawodowe, rozproszone źródła energii, w tym OZE), połączonych w system umożliwiający dostawy energii elektrycznej w sposób ciągły i nieprzerwany.

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 ustawowo zaliczone do infrastruktury krytycznej¹⁰⁸. Polski system elektroenergetyczny charakteryzuje się:

- przestarzałymi technologiami wykorzystywanymi w energetyce i złym stanem technicznym bloków energetycznych,
- zdekaptalizowaniem 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 23.)¹⁰⁹ – wskazuje dystans, który Polska musi pokonać.

Rysunek 23. 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

¹⁰⁸ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

¹⁰⁹ 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.

barier rozwojowych Polski Północnej. Także sytuacja w zakresie zabezpieczenia dostaw energii do niektórych ośrodków metropolitalnych (Warszawa, Wrocław, Poznań, Szczecin) jest niezadowalająca 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, Warmia i Mazury oraz województwa Polski Wschodniej (Mapa diagnostyczna 14. Rozdział VII).

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.

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, 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 24.). 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.:

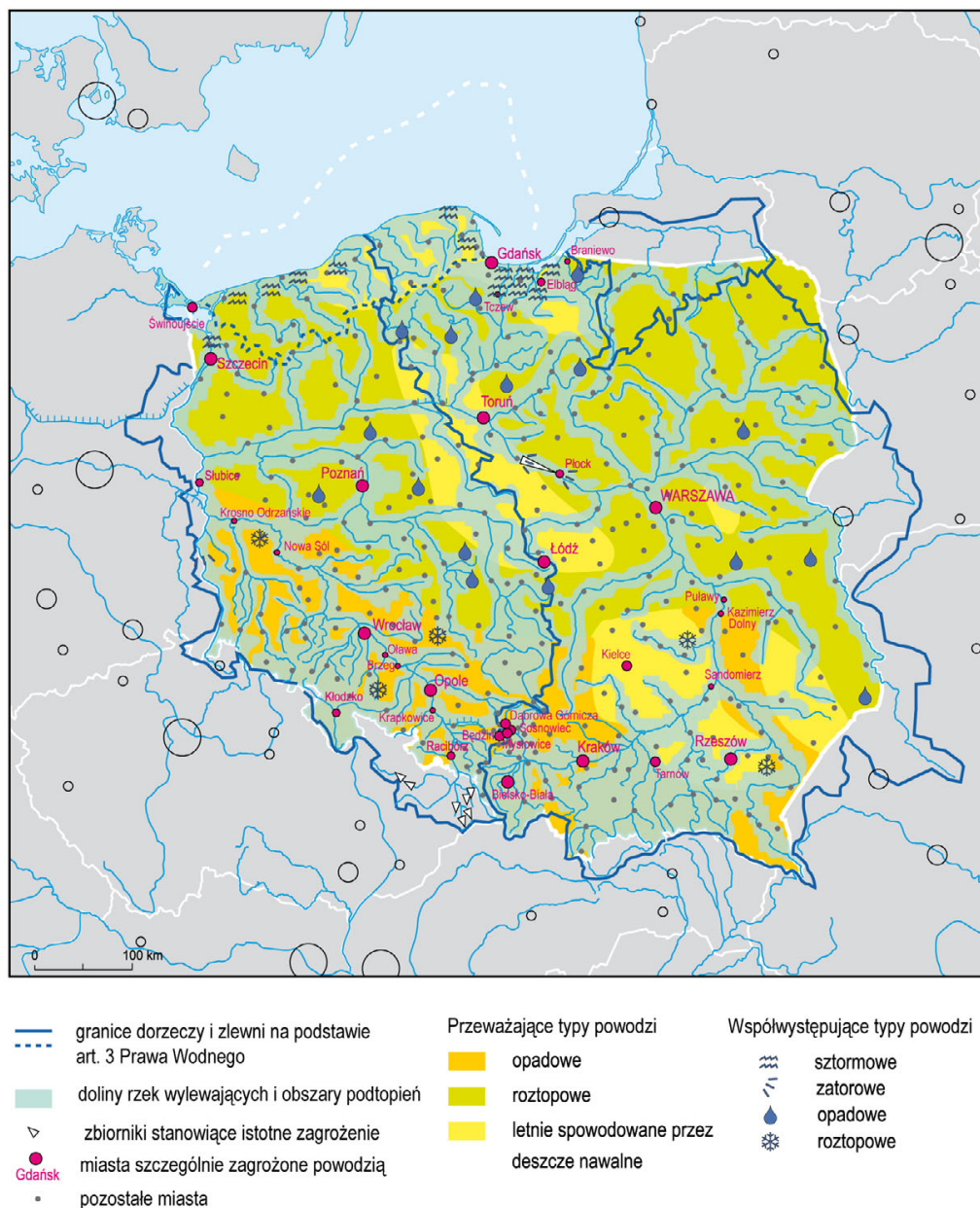
- nasilenie intensywności opadów letnich i zimowych, co będzie prowadzić do eskalacji wielkości i częstotliwości zagrożenia powodziowego oraz osuwiskowego¹¹⁰,
- wzrost zagrożenia powodziowego w dolnych odcinkach Wisły i Odry wskutek nasilenia zjawisk lodowych prowadzących do powstawania zatorów,
- nasilenie występowania suszy, przede wszystkim w środkowo-zachodniej, ale także w środkowej części Polski (Mapa diagnostyczna 21. Rozdział VII) powodujące narastanie utrudnień w zaopatrzeniu w wodę gospodarki komunalnej, rolnictwa i przemysłu¹¹¹ 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

¹¹⁰ Opady letnie będą występowały w dolinach dużych i średnich rzek, opady zimowe przede wszystkim na obszarach górskich i podgórszych Karpat i Sudetów.

¹¹¹ 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.

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.

Rysunek 24. Zagrożenia powodziowe Polski



Źródło: Opracowanie MRR na podstawie E. Nachlik, L. Starckel, Z. Kundzewicz, J. Zaleski, J. Wiśniewski, M. Maciejewski, „Eksperytyzy do KPZK”

Rysunek 25. Zintegrowane działania przeciwpowodziowe



Nasilanie się negatywnych skutków zjawisk naturalnych wpływające także na potencjały regionalne i terytorialne i – 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 ograniczania skutków nadmiaru wód w okresach wezbrań. Rezerwa powodziowa stanowi na ogół tylko część całkowitej pojemności zbiorników, więc ich wpływ na redukcję fal powodziowych w dużym stopniu zależy od poprawności gospodarki wodnej na zbiornikach w okresie wezbrań.

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, w tym na uodpornienie 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 poligonów morskich i lądowych (łącznie 12 zasadniczych poligonów) 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).

Wstępna koncepcja rozmieszczenia garnizonów w 2030 roku jest oparta na potencjale kryzysowym metropolii i miast. Przewiduje ona 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 redukowanie 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 „stref ograniczonego użytkowania” określonych w Prawie Ochrony Środowiska¹¹².

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 i funkcjonowania infrastruktury krytycznej¹¹³. Infrastruktura wojskowa stanowi część systemu infrastruktury krytycznej. Wśród podstawowych działań związanych z przygotowaniem i funkcjonowaniem obiektów infrastruktury krytycznej jest pilna potrzeba ustanowienia kategorii obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności kraju, na bazie podstawowych i czytelnych kryteriów pozwalających na zaliczanie obiektów do infrastruktury krytycznej o znaczeniu międzypaństwowym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

W kraju od lat narastają następujące problemy związane z funkcjonowaniem obiektów wojskowych i z realizacją zadań obronnych:

¹¹² Art. 135, ust. 3a, Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska Dz. U. nr 62 poz. 627.

¹¹³ Infrastruktura krytyczna obejmuje: systemy zaopatrzenia w energię i paliwa, system łączności, systemy teleinformatyczne, system finansowy, zaopatrywania w wodę i żywność, ochrony zdrowia, transportu, komunikacji, ratownictwa, ciągłości działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych.

- 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),
- 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 przestrzennego¹¹⁴,
- 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 stref 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 wdrażanie europejskiej infrastruktury danych przestrzennych na podstawie Dyrektywy INSPIRE (geoportal.gov.pl) 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.

¹¹⁴ Brak przepisów wykonawczych w zakresie ustalania stref ochronnych terenów zamkniętych, w wyniku czego prawne ich ustalenie w miejscowych planach jest zależne od dobrej woli i sprawności działania władz samorządowych, które w skrajnych przypadkach przedłużają procedurę opracowania i uchwalenia tych planów.

Ad 5.1. Przeciwdziałanie zagrożeniu utraty bezpieczeństwa energetycznego i odpowiednie reagowanie na to zagrożenie

Przeciwdziałanie i odpowiednie reagowanie na zagrożenie utraty bezpieczeństwa energetycznego jest bardzo ważnym elementem polityki rozwoju i ma duży wpływ na zagospodarowanie przestrzenne kraju. Działania podejmowane w tej dziedzinie będą mieć zarówno wymiar 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,
- ograniczanie emisji CO₂ do poziomu uzgodnionego w ramach Unii Europejskiej poprzez m.in. wspieranie działań inwestycyjnych w różnych skalach przestrzennych (od elektrowni systemowych¹¹⁵ o zerowym lub niskim poziomie emisji CO₂ po obiekty przydomowe), przystosowanie sieci elektroenergetycznych do odbioru energii ze źródeł rozproszonych wykorzystujących OZE (przejęcie 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,
- rozbudowa sieci przesyłowej niskiego napięcia 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 surowców o charakterze strategicznym, nawet jeżeli w najbliższych latach nie przewiduje się ich eksploatacji – dotyczy to zwłaszcza węgla brunatnego i kamiennego.

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 powiązania polskiego systemu energetycznego z systemami energetycznymi przede wszystkim państw UE: Niemiec (Neuenhagen – Vierraden – Krajnik), Słowacji, Litwy (Elk – Olita/Alytus)¹¹⁶, a także z systemem energetycznym Ukrainy i w dalszej perspektywie – Rosji i Białorusi. W dłuższym okresie (po roku 2020) nastąpi także integracja ze skandynawskimi systemami energetycznymi

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Planowane połączenia transgraniczne wynikają z założeń Polityki energetycznej Polski do 2030 r. oraz strategii działań na rzecz polityki bezpieczeństwa energetycznego krajów unijnych, w tym planów rozwoju sieci sporządzanych w ramach organizacji ENTSO (*European Network of Transmission System Operators for Electricity*). Europejska Sieć Operatorów Elektroenergetycznych Systemów Przesyłowych

w ramach realizacji Elektroenergetycznego Pierścienia Bałtyckiego (Niemcy – Polska – Białoruś – Rosja – Litwa – Łotwa – Estonia – Finlandia – Szwecja – Norwegia – Dania)¹¹⁷.

5.1.2. Rozbudowa połączeń wewnątrz kraju – poprawa bezpieczeństwa zasilania dużych miast oraz Polski Północnej.¹¹⁸ Rozwój inteligentnych sieci przesyłowych

Dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania oraz bardziej równomiernego rozmieszczenia sieci przesyłowej energii elektrycznej (najwyższych napięć: 400 kV i 220kV) nowe inwestycje wewnątrz kraju będą koncentrowały się w szczególności w Polsce Północnej i Wschodniej (Rysunek 27., Tabela. 4.). W pierwszym etapie, do 2015 roku, 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 Pilę do miejscowości Plewiska. W tym też okresie będą budowane linie łączące Lublin z Chelmem i Lublin z Siedlcami. Natomiast po roku 2020 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.

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. Część linii 220 kV zostanie przebudowana na linie 400 kV, zostaną zamknięte i zbudowane nowe pierścienie 400 kV wokół głównych aglomeracji zastępujące wyeksploatowane linie 220 kV, przebudowane zostaną niektóre linie jednotorowe 400 kV na linie dwutorowe oraz zbudowane zostaną nowe linie 400 kV i stacje 400 /110 kV z nowymi miejscami zasilania sieci dystrybucyjnych.

Poprawa bezpieczeństwa zasilania dużych miast będzie realizowana na drodze poprawy 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 interwencyjnych¹¹⁹, pozwoli na ograniczenie skutków zidentyfikowanych zagrożeń wynikających z niedorozwoju sieci i awaryjnych wyłączeń ważnych obiektów sieciowych. Źródła te spełniają głównie zadanie rezerwy.

Dalszy rozwój sieci elektroenergetycznych będzie się odbywał dzięki rozwojowi i wdrażaniu technologii sieci inteligentnych, w tym technologii informatycznych. Producenci i dystrybutorzy zaczną używać urządzenia do sterowania siecią oraz do regulacji i zabezpieczenia sieci dla zwiększenia niezawodności i jakości dostaw oraz zmniejszenia

¹¹⁷ Elektroenergetyczny Pierścień Bałtycki jest wymieniany w Załączniku II do Decyzji 1364/2006/WE ustanawiającej wytyczne dla transeuropejskich sieci energetycznych, wśród projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

¹¹⁸ Działanie zgodne z „Polityką energetyczną Polski do 2030 roku”.

¹¹⁹ 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.

wplywu procesów energetycznych na środowisko. Wśród konsumentów nastąpi upowszechnienie inteligentnych liczników energii ze zdalną transmisją danych.

Ponadto prowadzona będzie rozbudowa magistral gazowych w województwach podlaskim i warmińsko-mazurskim, a także w północnej części województwa mazowieckiego. Najpierw gazociągi zostaną doprowadzone od południa do Białegostoku i Olsztyna.

5.1.3. Budowa oraz proekologiczna modernizacja elektrowni systemowych

Budowa i modernizacja elektrowni ma duże znaczenie także 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. Dzięki budowie nowych bloków mocy emisja gazów ulegnie ograniczeniu ciepłarnianych o ok. 30%. Modernizacje i nowe instalacje proekologiczne spowodują głównie redukcję innych zanieczyszczeń powietrza. W wypadku pomyślnego zakończenia prób już podejmowanych w Bełchatowie, Kędzierzynie Koźlu oraz w dalszej perspektywie ewentualnie w Puławach, Lublinie i Gdańsku) oraz rozwiązania problemów o charakterze technologicznym, ekologicznym i ekonomicznym w istniejących elektrowniach węglowych będą rozwijane technologie wychwyty, skraplania i składowania CO₂ (CCS).

Konieczność dywersyfikacji źródeł produkcji energii elektrycznej sprawi, że w perspektywie roku 2030 nastąpi równoległa budowa dwóch, trzech elektrowni jądrowych (możliwe lokalizacje obejmują: najbardziej prawdopodobne – (2010 rok) – Żarnowiec, Klempicz, Kopań, Nowe Miasto koło Płońska lub inne, jeszcze nieznanne). Rozwój energetyki jądrowej poprzedzi debata publiczna zakończona referendum. W wypadku społecznego przyzwolenia na budowę elektrowni, system będzie budowany z najwyższymi standardami bezpieczeństwa określonymi przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej i Unię Europejską.

Pomimo budowy elektrowni jądrowych (pierwsza z nich 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 CO₂ jest o połowę niższa niż emisja elektrowni węglowych. Zaleta ta będzie szczególnie istotna w wypadku konieczności zakupu uprawnień do emisji CO₂ 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. Niezbędne będzie przygotowanie wytycznych dotyczących trybu podejmowania decyzji o eksploatacji gazu łupkowego. Wytyczne powinny określać najlepsze lokalizacje odwiertów eksploatacyjnych z punktu widzenia lokalnego bilansu zasobów wodnych, występowania cennych wód głębinowych oraz obszarów przyrody chronionej, w tym obszarów Natura 2000 i wartościowych obszarów turystyczno-krajobrazowych.

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 dostawą gazu obejmuje: budowę terminalu LPG dla gazu skroplonego w Świnoujściu (gazoportu), budowę gazociągu ze złóż Morza Północnego przez Bałtyk, połączenie z systemem niemieckim w Lasowie oraz połączenie z planowanym gazociągiem NABUCCO przez Czechy. Podłączenie w przyszłości do projektowanego gazociągu Nord Stream (gazociąg północny) będzie uzależnione od rachunku ekonomicznego. Dodatkowo stopniowo będą zwiększane możliwości w zakresie magazynowania gazu ziemnego w zbiornikach położonych w południowej i centralnej części kraju.

Niezbędna dywersyfikacja w zakresie dostaw ropy naftowej pociąga za sobą konieczność rozbudowy połączeń polskiego systemu z systemami zapewniającymi surowiec z innych niż Rosja kierunków. Najbardziej zaawansowany projekt spełniający te warunki dotyczy budowy rurociągu Płock – Brody (Ukraina). Rozpoczęcie jego budowy jest jednak cały czas warunkowane czynnikami o charakterze ekonomicznym i politycznym. Przedłużone zostaną rurociągi produktowe (rozchodzące się promieniście z Płocka), nastąpi ich powiązanie z systemem czeskim (w jednym lub w dwóch punktach). Wprowadzony zostanie standard utrzymywania 90-dniowej rezerwy paliw.

5.1.5. Zwiększenie możliwości wydobywania gazu ziemnego na terytorium Polski, w tym ze złóż niekonwencjonalnych (łupki ilaste)

Zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego wiąże się także z poszukiwaniem alternatywnych źródeł energii. Jedną z takich możliwości (korzystnych ekonomicznie) 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. Ewentualne odkrycia opłacalnych ekonomicznie złóż będą się wiązały z traktowanymi priorytetowo inwestycjami w zakresie zagospodarowania niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego. Może to nie tylko zmienić zdecydowanie bilans energetyczny kraju, ale jednocześnie wpłynie na perspektywy rozwojowe poszczególnych obszarów i całych regionów. 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 produkcji CO₂ jest zwiększanie produkcji 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. Ze względów klimatycznych przy obecnych możliwościach technologicznym mniejsze znaczenie będzie miała energia solarna. Do roku 2020 planuje się, że co najmniej 15% energii elektrycznej będzie pochodziło ze źródeł energii odnawialnej. 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 (np. w sferze energetyki wiatrowej). Ze względu na rozproszenie źródeł odnawialnych będzie musiało nastąpić przystosowanie sieci krajowej do odbioru energii ze źródeł rozproszonych. Sieć przesyłowa wysokiego napięcia zostanie rozbudowana, aby umożliwić przejęcie mocy z planowanych lądowych i morskich farm wiatrowych. Zadaniem planowania przestrzennego będzie wyznaczenie stref dla rozwoju energetyki wiatrowej (na poziomie krajowym i wojewódzkim), określenie obszarów wykorzystania energii geotermalnej oraz lokalizacji wieloletnich plantacji roślin energetycznych (delimitacja na poziomie planów

zagospodarowania przestrzennego. województw), przy jednoczesnym ograniczeniu jej niekontrolowanej ekspansji na innych obszarach, zwłaszcza na terenach przyrodniczo cennych¹²⁰.

Minister środowiska, 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. W PZPW zostaną wyznaczone strefy zakazu wykorzystania lub ograniczonego rozwoju (wraz z określeniem rodzaju i zakresu tego ograniczenia) różnych form energetyki odnawialnej).

5.1.7. Ochrona złóż surowców 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 naturalny szczególnego rodzaju, który musi podlegać szczególnej ochronie prawnej przed różnego typu działalnością człowieka, w tym zwłaszcza inwestycyjną (osadnictwo, budowa infrastruktury transportowej)¹²¹. 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.

¹²⁰ Wskazanie potencjalnych lokalizacji farm wiatrowych na obszarach morskich RP miało nastąpić w 2010 r. zgodnie z załącznikiem 3 do Polityki energetycznej Polski do 2030 roku – działanie 4.6. pkt. 4.

¹²¹ Ograniczenia dotyczące sposobu zagospodarowania przestrzennego obszaru zalegania danego złoża będą zróżnicowane i zależne od rodzaju złoża.

Rysunek 26. Etapowy rozwój sieci przesyłowej w latach 2015-2030

Plan rozwoju sieci przesyłowej w Polsce z wyróżnionymi inwestycjami w latach

Legenda

- - linia 750 kV
- - linia 400 kV
- - linia 220 kV
- - - - linia 400 kV czasowo pracująca na napięciu 220 kV
- - planowane inwestycje

2010-2015



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;
Źródło: Opracowania własne PSE Operator SA.

Tabela 4. Rangi-etapy dla inwestycji elektroenergetycznej sieci przesyłowej

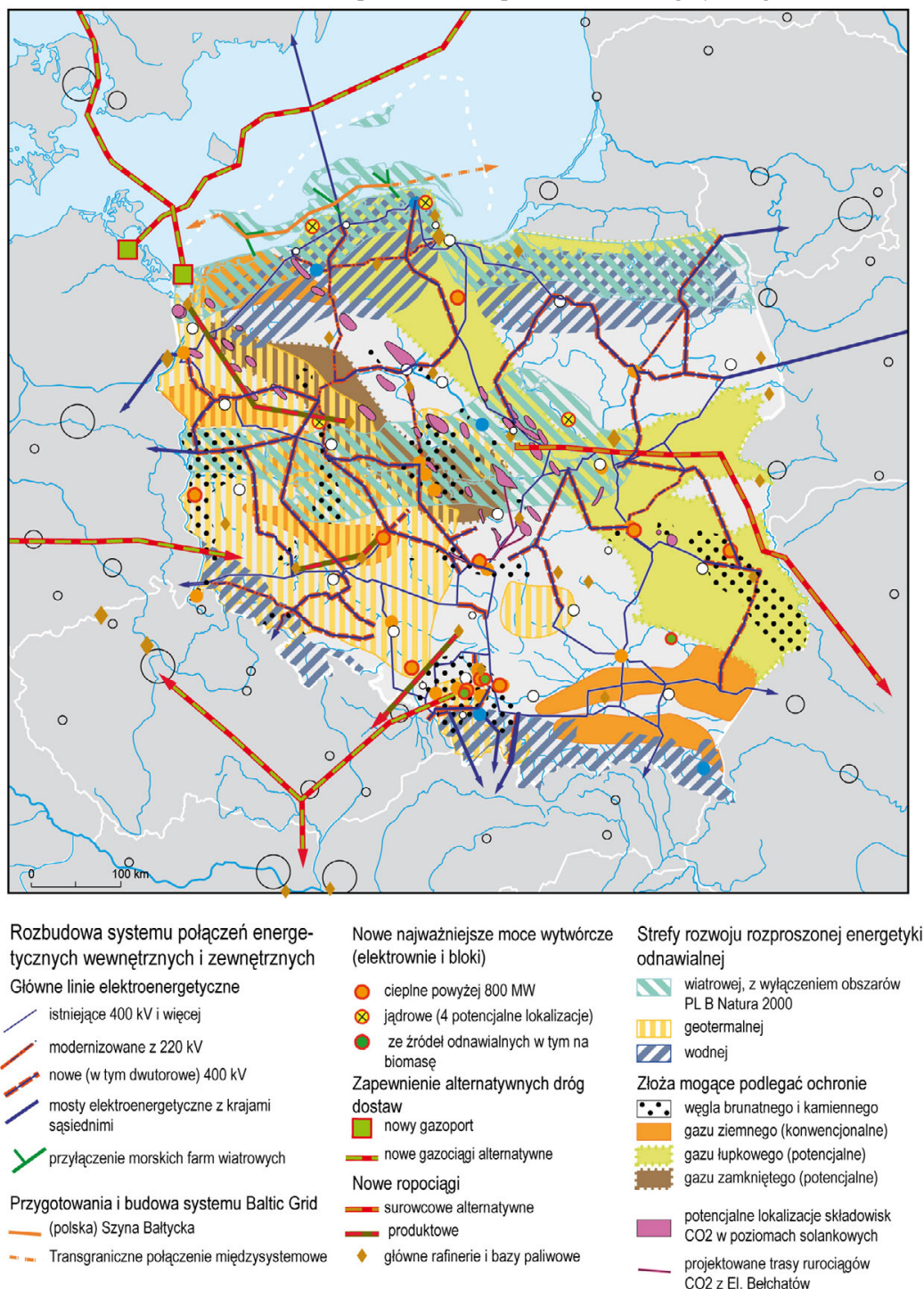
OBIE KTY	2015	2020	2030
400 kV	1. Linia Dobrzeń – Wrocław	1. Linia 400 kV Dunowo – Żydowo	1. Linia Klempicz (EA 2) – Baczyna
	2. Linia Elk – granica RP (kierunek Litwa)	2. Linia Lublin Wschód – Chelm	2. Linia Rogowiec – Pabianice Bis – Pątnów
	3. Linia Elk – Łomża	3. Linia Lublin Wschód – Lublin Systemowa	3. Linia „Plewiska Bis” – Pasikurów
	4. Linia Gdańsk Przyjaźń – Pelplin	4. Linia Lublin Wschód – Siedlce Ujrzanów	4. Linia Klempicz (EA 2) – Plewiska Bis
	5. Linia Gdańsk Przyjaźń – Żydowo	5. Linia Ostrołęka – Stanisławów	5. Linia Ostrow – Kalisz
	6. Linia Grudziądz – Pelplin	6. Linia Krajnik – Baczyna	6. Linia Żarnowiec – Gdańsk Przyjaźń
	7. Linia Kozienice – Oltarzew	7. Linia Mikulowa – Świebodzice	7. Dwie linie Klempicz (EA 2) do linii Plewiska – Piła Krzewina
	8. Linia Kozienice – Siedlce Ujrzanów	8. Linia Plewiska – Piła Krzewina – Żydowo	8. Linia Baczyna – Gubin
	9. Linia Kromolice – Pątnów	9. Linia Polkowice – Zielona Góra	9. Linia Chelm – Mokre – Jarosław
	10. Linia Miłosna – Siedlce Ujrzanów	10. Linia Zielona Góra – Baczyna	10. Linia Cieczott – granica RP (kierunek Słowacja)
	11. Linia Narew – Ostrołęka	11. Linia 3 – torowa Byczyna – Cieczott – Podborze	11. Linia Kielce – Rogowiec
	12. Linia Ostrołęka – Olsztyn Mątki	12. Rozbudowa stacji Blachownia	12. Linia Jarosław – Rzeszów
	13. Linia Pątnów – Jasieniec – Grudziądz	13. Rozbudowa stacji Chelm	13. Linia Narew – granica RP (kierunek Białoruś)
	14. Linia Piła Krzewina – Bydgoszcz Zachód	14. Rozbudowa stacji Janów	14. Linia Siedlce Ujrzanów – do linii Narew – Stanisławów
	15. Linia Plewiska – granica RP kierunek Eisenhuettenstadt	15. Rozbudowa stacji Ostrołęka – II etap	15. Linia Ostrołęka – Elk
	16. Linia Plock – Olsztyn Mątki	16. Rozbudowa stacji Piła Krzewina	16. Linia Podborze – granica RP (kierunek Słowacja)
	17. Linia Słupsk – Żydowo	17. Rozbudowa stacji Puławy	17. Linia Skawina – granica RP (kierunek Słowacja)
	18. Linia Czarna – Polkowice	18. Budowa stacji Stanisławów	18. Linia Świebodzice – Ząbkowice – Dobrzeń
	19. Budowa linii 400 +110 kV Pasikurów – Wrocław	19. Budowa stacji Baczyna	19. Rozbudowa stacji Aniolów
	20. Budowa linii 400 +110 kV Świebodzice – Wrocław	20. Budowa stacji Lublin Wschód	20. Rozbudowa stacji Bydgoszcz Zachód
	21. Rozbudowa stacji Polkowice	21. Budowa stacji Wyszaków	21. Budowa stacji Gubin
	22. Rozbudowa stacji Świebodzice	22. Budowa stacji Zielona Góra	22. Budowa stacji Klempicz
	23. Rozbudowa stacji Skawina	23. Rozbudowa stacji Olsztyn Mątki	23. Budowa stacji Plewiska Bis
	24. Budowa stacji 400 kV Łomża	24. Rozbudowa stacji Gdańsk Błonia	24. Budowa stacji Boguchwała Bis
	25. Budowa stacji Dargoleza		25. Budowa stacji Jarosław
	26. Budowa stacji Gdańsk Przyjaźń		26. Budowa stacji Kalisz
	27. Budowa stacji Pelplin		27. Budowa stacji Pabianice Bis
	28. Budowa stacji Siedlce Ujrzanów		28. Linia Rogowiec – Pabianice Bis – Pątnów
	29. Budowa stacji Kromolice		29. Rozbudowa stacji Ząbkowice
	30. Budowa stacji Żydowo		30. Rozbudowa stacji Groszowice
	31. Budowa stacji Oltarzew		31. Rozbudowa stacji Siersza
	32. Instalacja przesuwników fazowych w stacji Krajnik		
	33. Rozbudowa stacji Kozienice		
	34. Rozbudowa stacji Narew		
	35. Rozbudowa stacji Ostrołęka		
	36. Rozbudowa stacji Plock		
	37. Rozbudowa stacji Elk		
	38. Instalacja przesuwników fazowych w stacji Mikulowa		
	39. Budowa stacji Podborze		
	40. Budowa stacji Elbląg		
	41. Budowa źródła rezerwy		

OBIEKTY	2015	2020	2030
	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		
220 kV	1. Linia EC Siekierki – Piaseczno 2. Linia Glinki – Reclaw. 3. Rozbudowa stacji Reclaw 4. Linia Reclaw – Glinki 5. Linia Lublin Systemowa – Abramowice 6. Linia Radkowice – Kielce Piaski 7. Rozbudowa stacji Pomorzany oraz budowa linii 220 kV Krajnik – Pomorzany 8. Rozbudowa stacji EC Siekierki 9. Rozbudowa stacji Warszawa Praga 10. Rozbudowa stacji Stalowa Wola 11. Rozbudowa stacji Abramowice	1. Linia Morzyczyn – Pomorzany 2. Budowa linii kablowej 220 kV Miłosna – EC Siekierki	32. Linia EC Siekierki – Warszawa Towarowa 33. Linia Pomorzany do linii Morzyczyn – Glinki

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. Działania te będą się zatem przyczyniały do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i poszczególnych regionów. 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.

Rysunek 27. Kierunki działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego



Planowane inwestycje hydrotechniczne i przeprawy mostowe obciążone 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 inwestycjom technicznym i działaniom nietechnicznym,
- integrowania działań prowadzonych w obszarach narażonych na ryzyko powodzi,
- integrowania planowania przestrzennego prowadzonego w granicach jednostek administracyjnych z nowoczesnymi dokumentami planistycznymi gospodarki wodnej opracowywanymi w granicach jednostek hydrograficznych i regionów wodnych,
- zwiększenia zdolności buforowych 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. Dokumenty te zakładają ochronę przed powodzią katastrofalnymi o prawdopodobieństwie mniejszym niż 1% (statystycznie raz na sto lat), co wynika z możliwości ekonomicznych państwa. Przyjęcie wyższego poziomu zabezpieczenia np. 0,5% (statystycznie raz na 200 lat) zwiększyłoby znacznie obszary zagrożone powodzią, a zwiększenie kosztów nastąpiłoby w tempie geometrycznym.

W planach zagospodarowania przestrzennego wszystkich szczebli zostaną uwzględnione granice obszarów przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz odpowiednie działania techniczne i nietechniczne zmniejszające ryzyko szkód powodziowych. Określone zostaną także modyfikacje systemów infrastruktury pozwalające na szybkie i skuteczne prowadzenie akcji ratunkowych, np. w trakcie przebudowy obwałowań rzek zostanie zapewniony dojazd do każdego punktu występującego zagrożenia.

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 nowobudowanych po przeanalizowaniu i zdecydowanym

zwiększeniu stopnia retencji powodziowej dla umożliwienia rzeczywistego sterowania wezbrańmi powodziowymi w zlewniach i dorzeczach.

W ramach działań prewencyjnych i dostosowawczych zostanie wykonana pełna inwentaryzacja terenów osuwiskowych oraz pozostałych obszarów zagrożonych masowymi ruchami ziemi, mających wpływ na stopień ochrony przed zagrożeniami naturalnymi. Inwentaryzacja obejmie także obszary intensywnej eksploatacji górniczej i obszary już wyeksploatowane. 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. W obszarach zagrożonych powodzią, deszczami nawalnymi i silnymi wiatrami, będą 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.

Wielosektorowy Program dla Odry 2006 zostanie zaktualizowany, zmieniać ulegnie także jego ranga na samodzielną makroregionalną strategię zrównoważonego rozwoju. Strategią o podobnym charakterze zostanie objęte całe dorzecze Wisły, koordynująca także odrębna strategia rozwoju obszaru funkcjonalnego Żuław. Prace rozpoczną się od pilnego rozwiązania problemów w zlewni górnej Wisły. 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 znacznie mniejszej ingerencji w środowisko 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 działania w zakresie utrzymania lub spowolnienia przepustowości koryt przemieszczania się wezbrań powodziowych na poziomie zapewniającym przemieszczanie się wezbrań bez generowania strat i zagrożeń. Będą prowadzone inwestycje zwiększające bezpieczeństwo dużych aglomeracji, zakładów przemysłowych, infrastruktury przesyłowej i komunalnej, znajdującej się na obszarach narażonych na ryzyko powodzi i szczególnie cennych obiektów dziedzictwa kulturowego. 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.

W obszarach o szczególnie cennych walorach przyrodniczych i krajobrazowych działania służące ochronie przeciwpowodziowej przede wszystkim powinny wykorzystywać 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 lub 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 szczególne znaczenie ma rozbudowa i modernizacja elementów infrastruktury zabezpieczającej w strefie brzegowej Bałtyku i na Żuławach¹²². 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 m³), w celu konsekwentnego wprowadzenia ich do planów zagospodarowania przestrzennego. W pracach uwzględniony zostanie potencjał retencyjny struktur przyrodniczych i mikroretencji przyobiektowej 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 posusznym 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. Będą również podjęte działania adaptujące istniejące systemy melioracyjne.

Na obszarach aglomeracji zostanie wprowadzony obowiązek retencionowania 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. Analizując uwarunkowania wynikające z sąsiedztwa państw należących do NATO, należy uwzględnić koncepcję wspólnego bezpieczeństwa, która zakłada, że bezpieczeństwo każdego państwa jest bezpośrednią funkcją poczucia bezpieczeństwa pozostałych partnerów. System wspólnego bezpieczeństwa wyklucza traktowanie sąsiada jako wroga czy potencjalnego przeciwnika, natomiast stara się dostrzegać w nim partnera w budowaniu wspólnego bezpieczeństwa. Niezależnie jednak od tego każde państwo ma przede wszystkim własne cele narodowe i dąży

¹²² Więcej o działaniach w zakresie przygotowania infrastruktury technicznej na zmiany klimatyczne ujęto także w Celu 3. (Rozdział V).

do ich realizacji. W wypadku państw nienależących do NATO sąsiedztwo z nimi powinno być postrzegane przez pryzmat ich strategii bezpieczeństwa.

Rozważając uwarunkowania wynikające z sąsiedztwa z poszczególnymi krajami, należy dostrzegać w kontekście zarówno przynależności tych krajów do NATO (Niemcy, Litwa, Czechy, Słowacja), jak i sąsiedztwa krajów nienależących do NATO (Rosja – Obwód Kaliningradzki, Białoruś i Ukraina). O ile kraje wymienione nienależące do NATO mają generalnie dobre warunki do działań w kierunku Polski, o tyle należące do NATO Czechy i Słowacja są oddzielone od Polski łańcuchami górskimi, utrudniającymi ewentualną komunikację. Szczególna jest sytuacja Litwy, członka NATO, której terytorium oddziela rosyjską enklawę od Rosji. Najlepsze warunki komunikacyjne mają Niemcy.

Konfrontując cele z realiami można dostrzec pewne zagrożenie interesów Polski wynikające z sąsiedztwa Niemiec, których wpływy ekonomiczne rozchodzą się promieniście, sięgając na zachodnie obszary Polski. W tej sytuacji np. Szczecin, Zielona Góra i Wrocław będą ciążyły ku Berlinowi, a nie ku Warszawie. W tym kontekście trzeba postrzegać budowę infrastruktury strategicznej i korytarzy transportowych oraz kreowanie polskiej metropolii sieciowej..

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 szeroko pojętej obronności kraju, stałe 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 (rurociagi 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,
- zapewnienie 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,
- dokonywanie rezerwacji terenów dla celów strategicznych, zapewniających możliwość budowy lub rozbudowy infrastruktury obiektów i baz wojskowych.

Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego

(1) *Opis problemu*

Podniesienie jakości życia przyjmowane jest jako cel planowania społeczno-gospodarczego. Ład przestrzenny to jeden z celów zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania: krajowym, regionalnym, lokalnym i funkcjonalnym. Oba pojęcia nie mają jednoznacznych, powszechnie uznawanych definicji. Ład przestrzenny jest zazwyczaj utożsamiany z uporządkowanym stanem środowiska przestrzennego – porządkiem przestrzennym. Sam porządek przestrzenny jest zaledwie koniecznym i niewystarczającym warunkiem ładu przestrzennego, jest jednym z kryteriów ładu przestrzennego.

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-estetyczne¹²³. W zagospodarowaniu przestrzennym ład przestrzenny oznacza uporządkowanie i harmonię pomiędzy różnymi elementami składowymi przestrzeni i funkcjami struktury przestrzennej, stanowi więc kryterium oceny jakości zmian zagospodarowania w odniesieniu do sprawności procesów społeczno-gospodarczych, jakości życia.

W Polsce występuje powszechne odczucie braku ładu przestrzennego w skali lokalnej i w innych skalach odniesienia. Symptomami braku ładu przestrzennego w Polsce są między innymi:

- na poziomie kraju – postępująca fragmentacja systemów przyrodniczych i degradacja krajobrazów kulturowych,
- na poziomie regionalnym i subregionalnym – niekontrolowana suburbanizacja, rozpraszanie się zabudowy wiejskiej oraz brak koordynacji zabudowy terenów wzdłuż głównych dróg,
- na poziomie lokalnym – niska jakość przestrzeni publicznej, chaos w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych, braki w wyposażeniu terenów urbanizowanych i terenów wiejskich w infrastrukturę techniczną i społeczną, nienadążająca za rozwojem zabudowy mieszkaniowej.

Otwarcie gospodarki na konkurencję zewnętrzną, swoboda w przepływie kapitału ludzkiego także w relacjach międzynarodowych wzmagają siłę związków między jakością zagospodarowania przestrzeni a warunkami rozwoju danego obszaru. 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 szansę na dywersyfikację swoich funkcji gospodarczych. Wzmagają się problemy społeczne w miastach. Jednym z ważniejszych jest nasilające się zjawisko powstawania zamkniętych, strzeżonych osiedli mieszkaniowych i postępującej jednocześnie degradacji starych osiedli oraz przemysłowych przestrzeni zurbanizowanych. Tak więc brak ładu, który zauważamy w skali mikro przekłada się na niższą produktywność całej gospodarki w skali makro.

Brak ładu przestrzennego wynika z niskiej jakości polskiego systemu planowania przestrzennego oraz z braku zasad w jego ramach. Przykładem jest brak egzekucji obowiązującego prawa na korzyść swobodnego interpretowania i „udoskonalania” go za pomocą ustaw specjalnych, które funkcjonują równolegle z systemem prawnym odnosząc się

¹²³ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.

w sposób szczególnie do zasad przygotowywania i realizacji inwestycji (tzw. „specustawy”¹²⁴). Sprawny system prawny nie potrzebuje dodatkowych regulacji.

Jak wskazano w Tezach i Założeniach do KPZK oraz w wielu analizach¹²⁵, obecny system planowania przestrzennego, składając się z licznych i niewspółgrających ze sobą elementów, jest nieefektywny. Rozbudowany i skomplikowany system jest bezradny wobec problemu konfliktów przestrzennych, które są stałym elementem gospodarowania przestrzenią przez użytkowników reprezentujących różne, najczęściej przeciwstawne, interesy. Do powstawania konfliktów przestrzennych przyczynia się brak prawnej i systemowej współzależności dokumentów powstających na różnych szczeblach zarządzania, co 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 między dokumentami planistycznymi przygotowywanymi na różnych szczeblach zarządzania rozwojem.

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 pełniące rolę ochronną a nie prorozwojową. Planom zagospodarowania przestrzennego brakuje cech dokumentów rozwojowych, a ich zapisy nie znajdują odzwierciedlenia w społeczno-gospodarczych dokumentach strategicznych i operacyjnych.

Zapewnienie odpowiedniej realizacji zadań o charakterze zadań ponadlokalnych uniemożliwia niemal nieograniczone poczucie autonomii gmin. O kształcie gospodarki przestrzennej decydują interesy grupowe, nie zawsze zgodne z interesem publicznym. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹²⁶ nie uwzględniają czynników wynikających ze specyfiki społeczno-gospodarczej co powoduje, że gminy podobne pod względem funkcjonalnym niejednokrotnie określają swoją politykę przestrzenną w odmienny sposób¹²⁷. Studium w obecnej formie, tj. jako „plan przeznaczenia terenów”, spełnia ważną funkcję informacyjną, ale ponieważ nie jest przepisem gminnym, powoduje nadinterpretację.

¹²⁴ W 2011 r. w kraju obowiązuje siedem ustaw specjalnych: specustawa drogowa (Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych), specustawa EURO 2012 (Ustawa z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012), specustawa przeciwpowodziowa (Ustawa z 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r., specustawa kolejowa (Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, specustawa lotniskowa (Ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego), specustawa o gazoporcie (Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu gazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu), specustawa stoczniowa (Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego).

¹²⁵ Tezy i Założenia zaakceptowane przez rząd 26 czerwca 2007 r., Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach, 2007, zespół Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (Warszawa), ankiety regionalne wykonane przez MRR na potrzeby przygotowania KPZK.

¹²⁶ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, najczęściej określane w skrócie jako studium uwarunkowań lub studium, to dokument określający w sposób ogólny planowany sposób zagospodarowania gminy, zawierający informacje o położeniu obszarów przeznaczonych pod zabudowę i inne funkcje, o przebiegu głównych szlaków komunikacyjnych, położeniu terenów chronionych itp. Studium gminy nie jest aktem prawa miejscowego i nie może być podstawą do wydania decyzji administracyjnej. Studium pełni trzy funkcje: kształtowanie i wykładnia polityki rozwoju przestrzennego gminy, koordynacja ustaleń planów miejscowych, promocja gminy na zewnątrz. Sporządza się je dla całego obszaru gminy w granicach administracyjnych. Podmiotem odpowiedzialnym za jego sporządzenie jest wójt, burmistrz bądź prezydent miasta; uchwała go rada gminy. Składa się z części tekstowej i graficznej. Jest dokumentem poprzedzającym wykonanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, formułuje zasady polityki przestrzennej miasta, wsi, jednostki osadniczej oraz integruje dokumenty programowe i wizje związane z rozwojem gospodarczym i społecznym jednostki osadniczej.

¹²⁷ Polska Przestrzeń. Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach, Ministerstwo Budownictwa, Warszawa, 2007 r., przyjęty przez rząd 15 maja 2007 r.

W sytuacji braku planu miejscowego studium, nie będąc przepisem prawa miejscowego, nie chroni obszarów przed zagospodarowaniem w inny sposób, niż to zostało wskazane.

Dodatkowym utrudnieniem jest wyjątkowo niski, nieadekwatny do potrzeb i funkcji przestrzeni stopień pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Udział powierzchni gmin objętej obowiązującymi planami miejscowymi wyniósł w 2007 roku 24,2%. Jak wskazują analizy (Mapa diagnostyczna 23. Rozdział VII) jedynie znikoma część gmin ma pełne pokrycie terenu planami zagospodarowania¹²⁸. Uchwalanie planów miejscowych dla powierzchni mniejszej niż 1 ha wpływa na mozaikowość zagospodarowania przestrzennego i nie pozwala na perspektywiczne spojrzenie na planowane przedsięwzięcia.

Obecne regulacje prawne nie rozwiązują problemów gospodarki przestrzennej. Przeciwnie – wzmacniają niekorzystne zjawiska, blokując szanse rozwojowe przede wszystkim obszarom zurbanizowanym. Istniejące regulacje 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. Zakres ochrony interesu publicznego powinien zostać określony w planach. Istotnym i wymagającym rozwiązania problemem jest stworzenie możliwości „zamrożenia” aktualnych form użytkowania terenów, które są desygnowane pod inwestycje publiczne zawarte w planie wojewódzkim, w sposób niewywołujący natychmiastowych skutków odszkodowawczych (jeśli są to, na przykład, tereny wyłącznie rolne, nieuzbrojone i nie przeznaczone w żadnym z obowiązujących dokumentów planistycznych pod zabudowę).

Brak podstaw do prowadzenia zintegrowanej polityki rozwojowej wobec różnego typu obszarów funkcjonalnych utrudnia działania na obszarach transgranicznych, na których plany zagospodarowania nie stanowią podstawy do podejmowania działań o charakterze rozwojowym. Szczególnego 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). 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 ekstensywnego, ogranicza się do kilku branż: żeglugi, rybołówstwa i turystyki. Podstawową formą zagospodarowania przestrzeni morskiej jest ochrona środowiska¹²⁹. Innym strategicznym obszarem, który wymaga podjęcia działań regulacyjnych dotyczących minimalizowania konfliktów przestrzennych są obszary w sąsiedztwie terenów i obiektów wojskowych¹³⁰, na których terenie występują konflikty przestrzenne związane z uciążliwościami dla społeczności lokalnych i regionalnego rozwoju gospodarczego (szczególnie w rejonach lotnisk i poligonów morskich).

¹²⁸Podstawowymi źródłami na temat stanu prac planistycznych w gminach są: Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach, 2007, zespół Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN Warszawa oraz Polska Przestrzeń. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju.

¹²⁹ Obszary Natura 2000 pokrywają 62,3% polskich wód wewnętrznych i terytorialnych.

¹³⁰ 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 morskimi.

Słabością systemu planowania jest także rozproszenie i niepowiązanie w systemie hierarchicznym instytucji działających w sferze planowania przestrzennego, odpływ kadr skutkujący fragmentacją wiedzy, brak jednolitego systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzeni umożliwiającego dokonywanie porównań międzynarodowych na różnych poziomach zarządzania rozwojem oraz obserwacji prowadzonych polityk publicznych na przestrzeń. Na poziomie krajowym nie istnieją systemowe rozwiązania dotyczące monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego. 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) przewidywanych do realizacji na danym obszarze finansowanych z różnych źródeł (budżetu UE, rządu, samorządu, przedsiębiorców prywatnych) w ramach różnego typu programów (operacyjne, samorządowe, współpracy terytorialnej) niepotrzebnie hamuje działania rozwojowe, a w powiązaniu z nikłym poparciem społecznym dla działań celu publicznego stanowi poważny problem polskiej polityki przestrzennej. Niski poziom świadomości społecznej objawia się brakiem zainteresowania problemami gospodarki przestrzennej, skutkuje jej niską rangą społeczną. Brak kultury angażowania obywateli w proces inwestycyjny od początku cyklu projektu blokuje realizację zadań celu publicznego. 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 planowania strategicznego prowadzi do nieefektywnego użytkowania terenów i potęgowania nieładu przestrzennego.

(2) Kierunki działań

Ze względu na chaos prawny i słabość instytucjonalną w obszarze planowania przestrzennego i zarządzania przestrzenią zapewnienie ładu przestrzennego w kraju wymaga podjęcia działań służących przywróceniu ładu przy jednoczesnym tworzeniu mechanizmów zdolnych do jego utrzymania. Działania na rzecz przywrócenia ładu przestrzennego w Polsce dotyczą wielu sfer, do których należy zaliczyć: włączenie planowania przestrzennego w główny nurt działań rozwojowych, wprowadzenie (w powiązaniu z dokumentami społeczno-gospodarczymi) hierarchiczności planowania przestrzennego, wprowadzenie (na drodze prawnej i instytucjonalnej) systemu zapewniającego koordynację działań władz publicznych w odniesieniu do przestrzeni przy jednoczesnym zwiększeniu ogólnej sprawności systemu prawnego służącego zapewnieniu ładu przestrzennego, na wszystkich poziomach zarządzania oraz podniesienie jakości planowania. Działania te będą służyły budowie poparcia społecznego dla przedsięwzięć służących przywróceniu i utrzymaniu ładu przestrzennego.

Jednym z podstawowych działań służących przywróceniu ładu przestrzennego na różnych poziomach zarządzania jest włączenie planowania przestrzennego w główny nurt systemu programowania strategicznego zorientowanego na osiąganie celów polityki rozwoju i budowa hierarchicznego zintegrowanego systemu, w którym polityka przestrzenna pełni rolę koordynacyjną wobec działań rozwojowych. Utworzenie dobrze funkcjonującego hierarchicznego systemu zarządzania obejmującego instrumenty planistyczne i prawne, instytucjonalne oraz inwestycyjne to najważniejsze działanie służące przywróceniu ładu przestrzennego. Taki system będzie obejmował wszystkie poziomy zarządzania – niższe poziomy będą uwzględniały zamierzenia istotne z punktu widzenia kraju i regionu – a jednocześnie będzie powiązany z systemem planowania społeczno-gospodarczego, który dostarcza możliwości realizacji zamierzeń inwestycyjnych. Podniesie to sprawność systemu planowania strategicznego, zapewniając mu warunki konieczne do osiągnięcia większej elastyczności rozumianej jako możliwość reagowania na pojawiające się wyzwania, zarówno te o znaczeniu globalnym jak zmiany klimatyczne, nowe możliwości technologiczne i związane

z tym nowe źródła energii, jak i te o charakterze lokalnym, np. procesy depopulacyjne, utrata funkcji gospodarczych danego obszaru czy ośrodka rozwoju. Zgodnie z paradygmatem zintegrowanego podejścia system planowania musi obejmować obszary funkcjonalne (przykładem jest strefa przybrzeżna, czyli obszar położony na styku morza i lądu).

Dla zapewnienia ładu przestrzennego musi także zostać zapewniona koordynująca rola polityki zagospodarowania przestrzennego wobec działań podmiotów publicznych takich jak na przykład samorządy terytorialne oraz polityk publicznych (także europejskich) mających silny wpływ na przestrzeń. Konieczne jest utworzenie sprawnego, wieloszczeblowego systemu koordynacji obejmującego instrumenty planistyczne i prawne, instytucjonalne oraz inwestycyjne. Efektywnym narzędziem polityki zagospodarowania przestrzennego służącym koordynacji działań rozwojowych w odniesieniu do danego obszaru na wszystkich poziomach jest bezsprzecznie ład przestrzenny, rozumiany jako harmonijne wykorzystanie przestrzeni. Rozumiany w ten sposób ład, w wielu krajach europejskich stanowi zestaw zasad służący jego utrzymaniu, jednak w Polsce wymaga podjęcia działań budujących go od podstaw, przy jednoczesnym budowaniu mechanizmów zdolnych do jego utrzymania. W praktyce oznacza to dążenie do budowy wielowymiarowego systemu regulacji i decyzji, który poprawi funkcjonowanie rynku w dziedzinach związanych z szeroko rozumianym użytkowaniem i przekształcaniem przestrzeni, m.in. poprzez wprowadzenie standardów gospodarowania przestrzenią (np. przeciwdziałającym rozpraszaniu obszarów zagospodarowanych).

Do działań uzupełniających funkcjonowanie systemu hierarchicznego i budowę ładu przestrzennego należy wprowadzenie rozwiązań podnoszących jakość planowania poprzez zmiany instytucjonalne (zmiany kompetencji instytucji), wprowadzenie narzędzi zintegrowanych analiz zmian struktur przestrzennych (dla inwestycji i polityk mających największy wpływ na przestrzeń) oraz upowszechnienie informacji przestrzennych (budowa krajowego, spójnego z regionalnymi, systemu monitoringu przestrzennego). Upowszechnianie informacji o przestrzeni służy budowie poparcia społecznego dla przedsięwzięć mających na celu przywrócenie ładu i budowę sprawnego (efektywnego) systemu planowania przestrzennego.

Działania na rzecz przywrócenia utrwalenia ładu przestrzennego w Polsce można pogrupować następująco:

- 6.1. Wprowadzenie spójnego i hierarchicznego systemu planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego zdolnego do koordynowania działań na każdym poziomie planowania,
- 6.2. Zapewnienie efektywnej koordynacji działań podmiotów publicznych i polityk publicznych mających największe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego na różnych poziomach zarządzania,
- 6.3. Uporządkowanie regulacji zapewniających sprawność systemu planowania przestrzennego,
- 6.4. Wzmocnienie instytucjonalne i jakościowe planowania przestrzennego.

Ad 6.1. Wprowadzenie spójnego i hierarchicznego systemu planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego zdolnego do koordynacji działań na każdym poziomie planowania

Hierarchiczny system planowania 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 hierarchiczny służy zapewnieniu pełnej jawności działań sektora publicznego, radykalnie ograniczając obszar uznaniowości w planach i decyzjach administracyjnych. Hierarchiczność nie odnosi się do nadrzędności czynności, lecz do kierunku zależności projektowanych działań. Hierarchia wymusza koordynację fazy

planistycznej (warunki wynikające z planu) z fazą realizacyjną (decyzje o pozwoleniu na budowę oraz o dopuszczeniu do użytkowania zrealizowanych obiektów) oraz zapewnienie zgodności decyzji zawartych w dokumentach planistycznych różnych szczebli i typów.

Hierarchiczny system jest zbudowany z elementów wzajemnie się uzupełniających (Rysunek 28.):

- na poziomie krajowym nadrzędnym elementem systemu będzie Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, zawierająca 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 makroregionalnego¹³¹) w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Zapisy KPZK 2030 zostaną uwzględnione także w nowym elemencie systemu tj. w PZPK¹³²,
- na poziomie wojewódzkim PZPW¹³³ będzie stanowił integralny element strategii rozwoju województwa, pełniąc razem z nią rolę koordynacyjną wobec wszystkich przedsięwzięć podejmowanych w danym województwie¹³⁴. Oba dokumenty będą uwzględniały plany i strategie dla obszarów funkcjonalnych poziomów krajowego, makroregionalnego, regionalnego,
- na poziomie lokalnym podstawowym dokumentem pozostaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (a w przypadku braku planu – funkcję aktu prawa miejscowego pełni studium) uwzględniające zadania wynikające z dokumentów rozwoju społeczno-gospodarczego szczebla krajowego i regionalnego, ale także realizujących długoterminowe cele rozwoju lokalnego.

Spójność systemu 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 planowania 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 synchronizację wszystkich przedsięwzięć (nie tylko celu publicznego) realizowanych w danym regionie oraz na koordynację tych działań z działaniami planowanymi w ramach krajowych polityk horyzontalnych i sektorowych oraz przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy terytorialne i inne podmioty publiczne i prywatne¹³⁵.

¹³¹ Opis obszarów funkcjonalnych znajduje się w Rozdziale VI.

¹³² Propozycja PZPK i jego elementów zostały określone w projekcie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³³ 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 (horyzontalne, regionalne, sektorowe), nieograniczone do inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, ale obejmujące wszelkie zamierzenia, również ze środków niepublicznych, mające istotny wpływ na kształtowanie struktury przestrzennej i różnicowanie terytorialne procesów rozwojowych.

¹³⁴ Tryb i zakres PZPW określa obecnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast tryb i zakres przygotowania Strategii Rozwoju Województwa określa Ustawa o samorządzie województwa.

¹³⁵ Tryb i zakres PZPW określa obecnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym natomiast tryb i zakres przygotowania Strategii Rozwoju Województwa określa Ustawa o samorządzie województwa.

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, opartych na prognozie zapotrzebowania na tereny i formy jego zagospodarowania. 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 PZPW w tym zakresie jako obarczone wadą prawną będą uchylane rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody.

Wprowadzenie planowana dla obszarów funkcjonalnych

Każdy z wymienionych poziomów systemu hierarchicznego będzie uwzględniał planowanie w obszarach funkcjonalnych, stanowiące kluczowy element nowoczesnej polityki rozwoju. Polityka rozwoju prowadzona w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych o zasięgu wykraczającym poza granice jednostek administracyjnych przeciwdziała nierównościom w poziomie zagospodarowania, jakie tworzą się np. w pasie przygranicznym (tzw. szwów), zarówno na poziomie międzyregionalnym, jak i międzynarodowym (zintegrowane planowanie w miastach podzielonych granicą państwową). Planowanie funkcjonalne na obszarach wyróżnionych za pomocą cech geograficznych na bazie uwarunkowań społeczno-gospodarczych, dzięki kompleksowemu ujęciu zagadnień, pozwala 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 przy udziale podmiotów szczebla 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 chronione), 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 peryferyjne ze względu na słabą dostępność czasową, obszary żywicielskie, obszary wiejskie).

Jednym ze specyficznych typów obszarów funkcjonalnych są obszary położone 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 rozstrzygania konfliktów przestrzennych. Wprowadzenie na poziomie kraju obszaru strefy przybrzeżnej zapewni odpowiedni stopień integracji polityki morskiej kraju i działań rozwojowych wynikających z planów krajowych i regionalnych. Umożliwi to opracowanie uporządkowanych i spójnych planów przestrzennych obszarów morskich 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 dziedzinie energetyki, transportu, rybołówstwa) i przestrzennych (rozwój regionów portowych) określone zostanie

potencjalne współużytkowanie obszarów morskich. W ten sposób zostaną zapewnione mechanizmy dostosowywania polityk i 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: dno, przestrzeń pod dnem, kolumna wody i powierzchnia wody. Obecne uregulowania prawne są niedoskonałe, brakuje polityki morskiej kraju oraz przepisów określających siłę sprawczą planów przestrzennych obszarów morskich. Brakuje również określenia metodologii przygotowania planów. Polska będzie dążyć do sklonienia krajów UE do rewizji zapisów Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza¹³⁶. Propozycje te będą zmierzać do przywrócenia racjonalności gospodarowania przestrzenią morską na zasadzie symetrii w stosunku do przestrzeni lądowej oraz uzyskania pełnego władztwa dotyczącego przestrzeni w wyłącznej strefie ekonomicznej, tak aby możliwe było regulowanie w niej gospodarki przestrzennej na zasadach obowiązujących na lądzie, w tym układania infrastruktury liniowej, tworzenia korytarzy transportowych, ochrony siedlisk i dziedzictwa kulturowego.

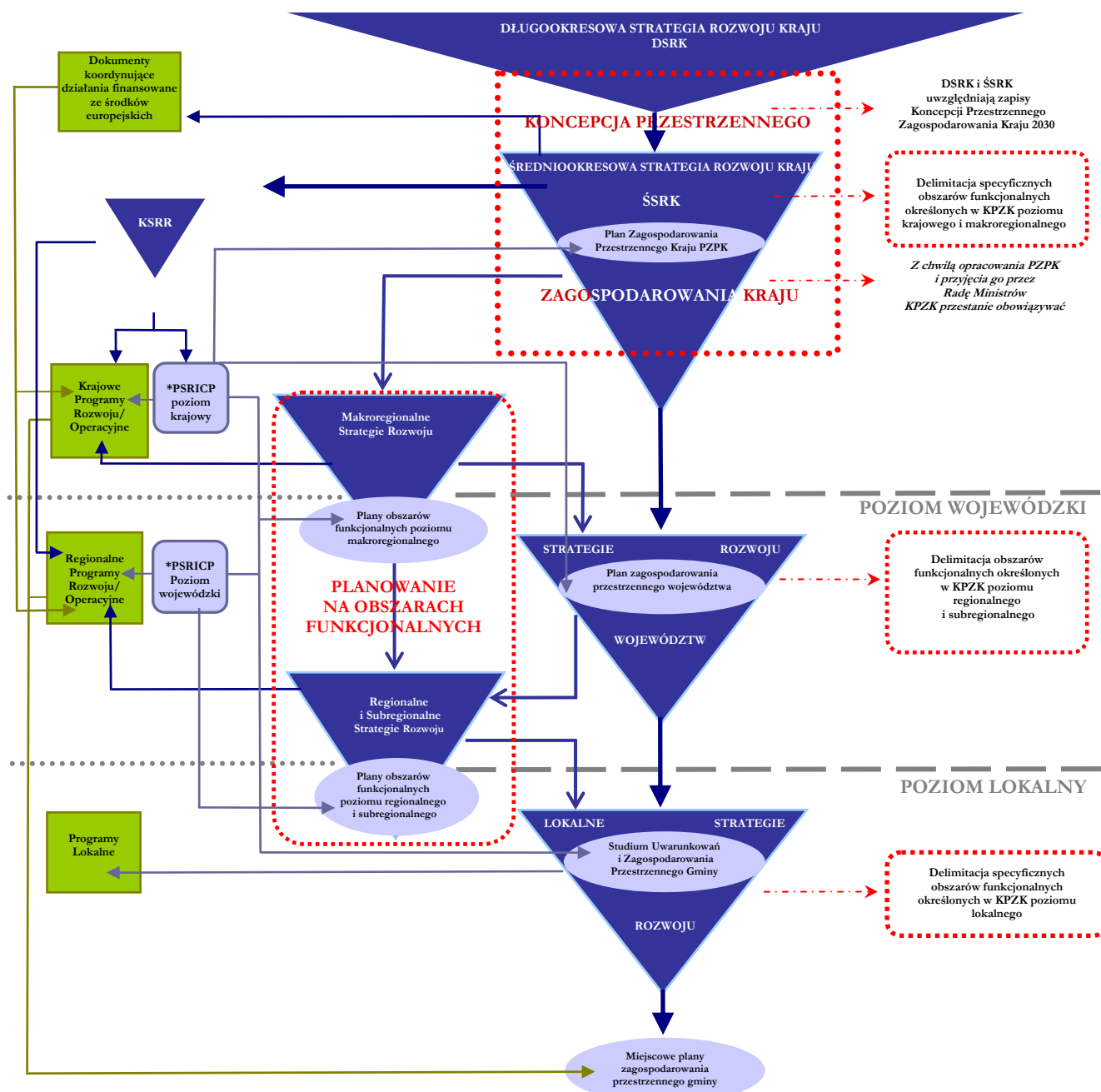
Ad 6.2. Zapewnienie efektywnej koordynacji działań podmiotów publicznych i polityk publicznych mających największe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego na różnych poziomach zarządzania

Ważnym założeniem budowy nowego zintegrowanego systemu planowania polityki rozwoju w Polsce jest integracja 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 planowania 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.

Wykorzystanie potencjału całego kraju wymaga wdrożenia działań zmieniających dotychczasową sytuację prawną i instytucjonalną, stanowiącą barierę dla uruchomienia wszystkich dostępnych zasobów obszarów w regionach zarówno biednych, jak i bogatych. Najważniejsze kroki na poziomie strategicznym zostały już zrobiono – określono nowy paradygmat rozwojowy, wskazano cele oraz instrumenty ich realizacji. Rząd przyjął plany mające umożliwić wdrożenie zmian na poziomie operacyjnym. Najważniejszym instrumentem planistycznym zapewniającym realizację polityk publicznych o oddziaływaniu terytorialnym uwzględniającym specyficzne uwarunkowania geograficzne i społeczno-gospodarcze będzie kontrakt terytorialny. Kontrakt wyznacza cele w odniesieniu do różnych terytoriów, identyfikuje poszczególne podmioty zaangażowane w jego realizację, określa ich zadania oraz wskazuje niezbędne środki finansowe.

¹³⁶ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzona 10 grudnia 1982 r. w Montego Bay (UNCLOS) w obecnym kształcie nie odpowiada na wyzwania związane z coraz bardziej intensywnym wykorzystaniem przestrzeni morskiej na cele ekologiczne i gospodarcze. W szczególności powoduje nieuzasadnione odmienne traktowanie przestrzeni morskiej i lądowej.

Rysunek 28. Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce



- Strategie rozwoju każdego poziomu zarządzania strategicznego
- Plany zagospodarowania przestrzennego każdego poziomu planowania
- Programy rozwoju/operacyjne poziomu krajowego i regionalnego zapewniające realizację inwestycji
- PSRICP – Programy służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim
- Główny nurt planowania strategicznego
- Funkcjonalne planowanie strategiczne uwzględniające każdy poziom planowania strategicznego
- Planowanie operacyjne

Delimitacja obszarów funkcjonalnych w PZPK określonych w KPZK poziomu krajowego i makroregionalnego: obszarów przygranicznych, strefy przybrzeżnej, polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej na morzu, obszarów strategicznej ochrony złóż kopalin.

Delimitacja obszarów funkcjonalnych w PZPW ujętych obligatoryjnie, określonych w KPZK: obszarów metropolitalnych, peryferyjnych obszarów wiejskich zagrożonych marginalizacją, strefy przybrzeżnej, obszarów górskich, obszaru Żuław, obszarów cennych przyrodniczo, obszarów krajobrazów kulturowych, obszarów ochrony i kształtowania zasobów wodnych, obszarów strategicznych złóż kopalin, obszarów miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe, obszarów przygranicznych.

Strategie obszarów funkcjonalnych delimitowanych w PZPK i PZPW: Strategia Polski Wschodniej, Strategia Polski Zachodniej, Strategia Pomorza Środkowego, strategia rozwoju obszarów metropolitalnych, strategia strefy przybrzeżnej, strategię rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego obszarów przygranicznych.

Ad 6.3. Uporządkowanie regulacji zapewniającego sprawność systemu planowania przestrzennego

Sprawny system regulacji to warunek brzegowy budowy ładu przestrzennego. Pozwoli ograniczyć pojawianie się konfliktów przestrzennych (Rysunek 29.), których skutki odczuwalne są w sferze społeczno-gospodarczej. Konflikty przestrzenne powodują przede wszystkim opóźnienia w realizacji inwestycji bądź ich wstrzymywanie, dodatkowe nakłady finansowe wynikające z konieczności usuwania skutków zagospodarowania przestrzennego niezgodnego z przeznaczeniem terenu. Konflikty wynikają również z problemów związanych z niekontrolowaną suburbanizacją, rozpraszaniem zabudowy na obszarach wiejskich, podnosząc koszty ekonomiczne i społeczne.

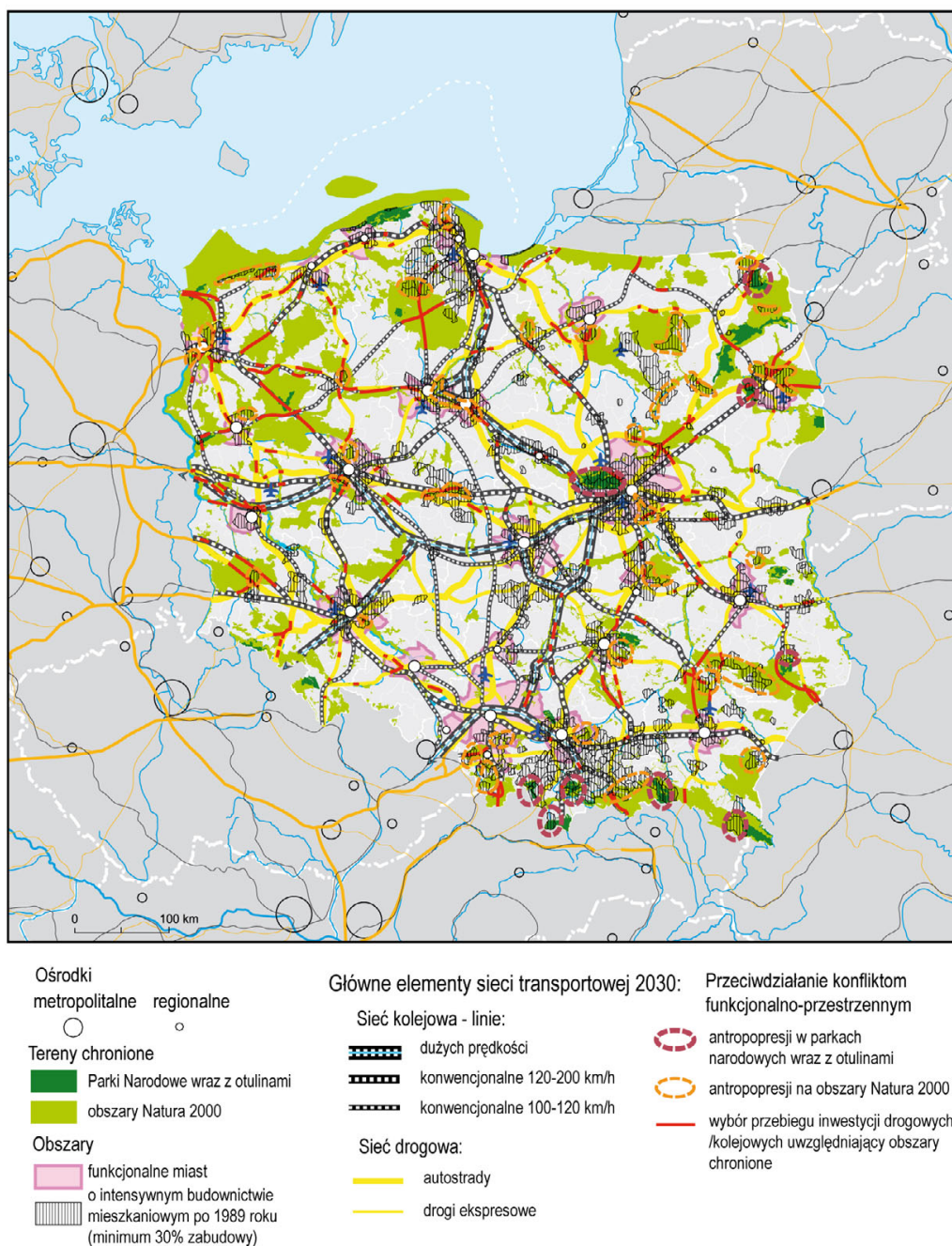
Docelowy system będzie stanowił podstawę dla podejmowania decyzji i nie będzie musiał powoływać ustaw specjalnych sfery gospodarki przestrzennej, które zastępują akty planistyczne. Ponadto system regulacji wymaga zdefiniowania i doprecyzowania pojęć takich jak: „interes publiczny”, „teren zintegrowanych działań urbanizacyjnych”, „wykluczenie społeczne”, „obszar degradacji ekonomicznej”, „rozpraszanie zabudowy”, „ład przestrzenny”, „dobre sąsiedztwo” itp. stanowiących podstawę decyzji administracyjnych.

W wypadku rozwoju obszarów miast 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 międzyregionalnych. Zasada ta będzie służyła rozwiązywaniu problemów wynikających zarówno z niekontrolowanych procesów suburbanizacji, jak i z całkiem świadomego zajmowania przez miasta nowych terenów, zamiast społecznego i ekonomicznego wykorzystania obszarów już zabudowanych.

Efektywnym narzędziem służącym ponownemu zagospodarowywaniu przestrzeni już zurbanizowanej i intensyfikacji wykorzystania przestrzeni uzbrojonej są zachęty fiskalne. Będzie to polegało na wprowadzeniu systemu dotacji na uzbrajanie terenów oraz na wprowadzeniu podatku katastralnego w zależności od stanu uzbrojenia terenu. Zarządzający gruntami będą podejmowali działania służące zagospodarowaniu gruntów do tego przygotowanych z zaangażowaniem środków publicznych, a system podatku katastralnego będzie rekompensował gminom wydatkowane środki oraz zachęci 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.

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.

Rysunek 29. Potencjalne konflikty funkcjonalno-przestrzenne



Zostaną wprowadzone zakazy dotyczące m.in. rozpraszania zabudowy, zakaz zabudowy wzdłuż dróg krajowych i wojewódzkich, na terenach pozbawionych infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, zakaz podziału nieruchomości rolnych na działki budowlane, jeśli nie są przeznaczone w aktualnym planie pod zabudowę, nakazy dotyczące dopuszczalnego procentu zabudowy działki, wysokości zabudowy, zapewnienia odpowiedniej ilości miejsc parkingowych. Nastąpi ustawowe ograniczenie zabudowy lub podziału gruntów leżących poza terenami objętymi planami zagospodarowania przestrzennego tylko do tzw. plomb w istniejących strukturach, obwarowane szczegółowymi warunkami. Na wyludniających się obszarach wiejskich wskazanych w planie krajowym zostanie wprowadzona zasada pierwokupu zabudowy gospodarczej w powiązaniu z celami restytucji środowiska. Powstanie specjalny fundusz publiczny na ten cel.

Polityka przestrzenna państwa będzie wspierała tworzenie gminnego zasobu nieruchomości tj. wykup, wywłaszczanie i wymianę terenów, przeprowadzanie scaleń i wtórnych podziałów gruntów oraz nieodpłatne przejmowanie przez gminę części wtórnie dzielonych terenów na cele urządzeń wspólnych (ulice, parkingi, urządzenia techniczne, zieleń). Zostanie również wprowadzony ustawowy obowiązek planistyczny dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz obowiązek reparcelacji gruntów na podstawie decyzji planu. Nastąpi rozdzielenie na drodze ustawowej prawa własności nieruchomości od prawa do jej zagospodarowania i zabudowy.

Zwiększenie powierzchni pokrytych planami miejscowymi

Podjęte zostaną działania służące ograniczeniu dysponowania gruntami nieobjętymi planami zagospodarowania przestrzennego. Powierzchnie pokryte planami miejscowymi muszą tworzyć powierzchnie ciągle, obejmując swym zasięgiem całe gminy, jeśli tereny te należą do intensywnie rozwijających się stref podmiejskich większych miast. Zostanie wprowadzony zakaz opracowywania i uchwalania planów miejscowych dla terenów o bardzo małej powierzchni¹³⁷. 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.

W trosce o ład przestrzenny miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będą podstawowym dokumentem służącym zarządzaniu przestrzenią szczególnie dla obszarów o największej presji inwestycyjnej. Planami miejscowymi będą obowiązkowo objęte przestrzenie publiczne, z konsekwencją dla realizacji inwestycji (kubaturowych) celu publicznego w tych przestrzeniach. Posiadanie planu miejscowego będzie obligatoryjną podstawą do ubiegania się o współfinansowanie z funduszy UE.

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uzyskają status prawa miejscowego, tj. będą miały funkcję regulacyjną w zakresie 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. Studia wraz z przepisami urbanistycznymi powiązаныmi z określonymi terenami będą stanowić podstawę do wydawania pozwoleń na budowę. Takie rozwiązanie będzie wystarczające dla średnich i małych miast, lecz nie dla planowania w obszarach metropolitalnych.

Ad 6.4. Wzmocnienie instytucjonalne i jakościowe planowania przestrzennego

Wzmocnienie planowania przestrzennego wymaga zmian administracyjnych oraz wprowadzenia systemu monitoringu i stałej oceny stanu zagospodarowania przestrzennego. Zostanie dokończony proces łączenia 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 przeznaczony dla służb samorządowych. Program ten zapewni ścieżkę rozwoju kariery i poszerzania kompetencji planistom przestrzennym łącznie z certyfikacją zdobytych umiejętności. Pracownicy administracji publicznej zajmujący się planowaniem procesów rozwojowych, w tym przestrzennych, jak i realizacją przedsięwzięć z nich wynikających, będą podlegać stałemu procesowi podnoszenia wiedzy i kompetencji w zakresie zagadnień polityki przestrzennej.

¹³⁷ Obecnie zakres ich ustaleń jest w zasadzie taki sam, jak zakres decyzji lokalizacyjnych.

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 rozszerzenie zakresu i ilości kształconych na kierunku gospodarka przestrzenna traktowanego w sposób interdyscyplinarny (politechniki, uniwersytety i uniwersytety ekonomiczne). Zostanie wprowadzony system studiów podyplomowych o profilu „planista” wraz z wymogiem ukończenia tego kierunku przez pracowników samorządowych zajmujących się planowaniem przestrzennym i regionalnym, niemających uprawnień zawodowych w tym zakresie.

6.4.1. Budowa systemu monitorowania i oceny

Zostanie zbudowany system monitorowania, który 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 i umożliwi stworzenie centralnego cyfrowego banku danych o planach zagospodarowania jako warunku prowadzenia nowoczesnej polityki planowania przestrzennego. System monitoringu zagospodarowania przestrzennego będzie dostarczał informacje konieczne do podejmowania decyzji o charakterze zarządczym na wszystkich szczeblach systemu polityki przestrzennej.

System będzie bazował na zreformowanych i profesjonalnych służbach polityki przestrzennej na poziomie kraju i regionów. Powstanie też interaktywny, dostępny w Internecie, krajowy atlas zmian struktur przestrzennych, służący wszystkim użytkownikom. System będzie zintegrowany z europejskim systemem monitorowania procesów przestrzennych¹³⁸, co zapewnia traktowanie polskiej przestrzeni jako jednego z elementów struktur makroregionalnych i paneuropejskich.

Elementem systemu monitoringu będzie ocena realizacji polityki przestrzennej przeprowadzana co trzy lata w ramach raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym¹³⁹ 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 Planu działania, 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). Propagowaniu korzystania z danych przestrzennych będą służyły takie inicjatywy, jak, np. atlas przestrzennego zagospodarowania kraju.

Na podstawie wskazanych w Tabeli 1. mierników realizacji celów KPZK będzie prowadzony systematyczny monitoring efektów działań rozwojowych podejmowanych w ramach różnych polityk publicznych w odniesieniu do przestrzeni na wszystkich poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym lokalnym i funkcjonalnym. Na jego podstawie co pięć lat będzie przygotowywany raport, jako podstawa do cyklicznej aktualizacji KPZK.

6.4.2. Rozwój współpracy instytucji publicznych w sferze wymiaru terytorialnego polityk publicznych UE

Polskie instytucje zajmujące się planowaniem przestrzennym będą brały aktywny udział w inicjatywach europejskich dotyczących ogólnie rozumianego wymiaru terytorialnego i pojęcia spójności terytorialnej, w debatach, inicjatywach prowadzonych przez Komisję

¹³⁸ Jednym z takich systemów jest inicjatywa INSPIRE – przypis 57 i 91.

¹³⁹ Art. 35b. Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Europejską (w 2011 roku będą to prace dotyczące Agendy Terytorialnej 2020 i działań związanych z rozwojem miast). Istotna jest także stała współpraca międzynarodowa ukierunkowana geograficznie w skali makroregionalnej, tj. w ramach Grupy Wyszehradzkiej, Regionu Morza Bałtyckiego, Karpat itd. Nie można pominąć działań wynikających ze współpracy transgranicznej, ważnych z punktu widzenia interesów polskich w obszarach środkowo- i wschodnioeuropejskim, bałtyckim i dunajskim (Rysunek 10.).

Działania dodatkowe będą polegały na rozwijaniu udziału Polski w programach międzynarodowych, które dostarczają wiedzy, w tym narzędzi pomagających w prowadzeniu zintegrowanych analiz zmian struktur przestrzennych typu ESPON, służących wymianie doświadczeń z zakresu zintegrowanego planowania, jak URBACT (program dedykowany rozwojowi miast) czy VASAB (program dedykowany współpracy makroregionalnej).

6.4.3. 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 włączenia 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; wprowadzeniu na etapie wyłożenia projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do konsultacji społecznych obowiązku umieszczania wyżej wymienionych projektów na stronie internetowej gminy oraz w BIP. Forma dokumentów planistycznych, zarówno teksty, jak i rysunki planów 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. Zostanie opracowana polityka informacyjna rządu popularyzująca najlepsze praktyki w zakresie zintegrowanej polityki przestrzennej, co będzie wymagało wprowadzenia systemowych i długofalowych rozwiązań prawnych oraz finansowych.

VI. Typologia obszarów funkcjonalnych

Jednym z procesów, jakim podlegają polityki publiczne na świecie, a szczególnie w Europie (przynajmniej w niektórych krajach członkowskich UE) jest przechodzenie od podejścia sektorowego do zintegrowanego podejścia terytorialnego (*place-based and 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-gospodarczo-przestrzennymi) nazwanych obszarami funkcjonalnymi. Część tych obszarów jest jednocześnie obszarami problemowymi w rozumieniu polityki regionalnej (zgodnie z zapisami KSRR 2020), ponieważ zostały wyznaczone ze względu na cechy społeczno-gospodarcze pozwalające je wyróżnić na tle innych obszarów Polski. Przedmiotem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest całe jego terytorium, ze szczególnym uwzględnieniem specyficznych obszarów wyróżnionych z punktu widzenia zespołu cech, pełnionych funkcji, potrzeby ochrony, stanu zagospodarowania przestrzennego czy występujących konfliktów, czyli różnego typu obszarów problemowych, inaczej funkcjonalnych.

Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada obowiązek wyznaczenia jedynie obszarów problemowych, które w przyjętej w pracach nad KPZK 2030 typologii są tylko jednym z typów obszarów funkcjonalnych, podobnie jak obszary metropolitalne. Obowiązek wskazania w KPZK wyłącznie obszarów problemowych i metropolitalnych nie jest wystarczający dla prowadzenia nowoczesnej polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, zapewniającej realizację celów polityki rozwoju w odniesieniu do całej przestrzeni kraju. Niezbędne staje się zdefiniowanie obszarów funkcjonalnych, wprowadzenie kompleksowej klasyfikacji określającej różne typy takich obszarów i związki pomiędzy nimi oraz wskazanie sposobu ich wyznaczania na różnych poziomach hierarchicznego systemu planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego.

Celem wyodrębnienia obszarów funkcjonalnych (a nie tylko, jak tego wymaga ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – obszarów problemowych i metropolitalnych) jest umożliwienie, w sposób bardziej kompleksowy niż to wynika z obowiązujących przepisów, prowadzenia nowoczesnej polityki przestrzennej zapewniającej realizację celów polityki rozwoju w odniesieniu do przestrzeni kraju. Obszary funkcjonalne powinny stać się częścią składową PZPW oraz strategii rozwoju województw. Dzięki temu będzie możliwe uzgodnienie sposobu zagospodarowania obszarów funkcjonalnych, które w części mogą na siebie zachodzić, z przedsięwzięciami, jakie są planowane na całym terenie objętym planem/strategią. Problem do rozwiązania pojawi się w sytuacji, gdy dany obszar funkcjonalny z racji swojego charakteru wykroczy poza granice administracyjne województwa. Będzie to wymagało od władz samorządowych wspólnego opracowania (uzgodnienia) części planu i strategii, której ten problem dotyczy. W niektórych przypadkach wystąpi konieczność współpracy z rządem. W związku z tym rolę koordynatora w zakresie wyznaczania i propozycji zagospodarowania obszarów funkcjonalnych będzie pełnił samorząd województwa. Ostatecznym beneficjentem wprowadzenia obszarów funkcjonalnych do planowania przestrzennego szczebla wojewódzkiego będą gminy czyli społeczności lokalne, gdyż plany wojewódzkie będą stanowić dla nich tło/odniesienie dla spraw, które pozostają do rozwiązania na tym poziomie.

KPZK wprowadzając pojęcie obszarów funkcjonalnych bazuje na ustawowej definicji obszaru problemowego jako „obszaru szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych” wskazanych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁴⁰. Rozbudowuje definicję o zapis: „zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju”.

Wprowadzenie pojęcia obszaru funkcjonalnego zamiast obszaru problemowego służy też uporządkowaniu nazewnictwa w ramach polityki regionalnej. W tej polityce obszar problemowy to obszar przede wszystkim dysfunkcyjny ze względu na warunki geograficzne lub poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Używanie jednego pojęcia powoduje konflikt pojęciowy na styku krajowej polityki przestrzennego zagospodarowania i polityki rozwoju.

Kategoria obszaru funkcjonalnego zawiera następujące pojęcia:

Obszar metropolitalny – określony jako „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”.

Tereny zamknięte – ustalane na zasadach określonych ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne z dnia 17 maja 1989 r. (Dz.U. 2005 r. nr 240, poz. 2027 z późn. zm.); tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa (określenie stosowane m.in. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

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 korzyściami 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”.

Typologia obszarów funkcjonalnych będzie służyła przede wszystkim realizacji celów rozwojowych kraju i jego regionów w taki sposób, aby minimalizować potencjalne konflikty, tworzyć warunki do rozwoju i najpełniej wykorzystać potencjał terytorialny kraju. W ramach klasyfikacji wprowadzone zostały cztery podstawowe typy obszarów funkcjonalnych:

- określone w odniesieniu do całego systemu osadniczego, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące obszary miejskie – rdzenie i ich strefy funkcjonalne, jak i obszary funkcjonalnie 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. Wskazanie ich niesie ze sobą zaangażowanie instrumentów właściwych polityce regionalnej.

¹⁴⁰ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717, art. 2 ust 7.

Oprócz typologii obszarów funkcjonalnych, KPZK podaje cechy poszczególnych typów obszarów, które powinny być uszczegółowione w ramach prac zespołów rządowo-samorządowych przy realizacji Planu działań stanowiącego informację dla Rady Ministrów i innych podmiotów publicznych służących realizacji działań wynikających z przyjęcia przez rząd KPZK 2030. Kryteria te będą stanowiły podstawę do wyznaczenia obszarów funkcjonalnych na poziomie planowania makroregionalnego, regionalnego i lokalnego. 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 pewnej grupy obszarów, szczególnie obszarów wiejskich, typologia KPZK 2030 ma wartość dydaktyczną, wprowadzając do dokumentu strategicznego wiedzę ekspercką. Przełamuje to prezentowane w dokumentach strategicznych i operacyjnych jednolite, pozbawione rozróżniania funkcjonalnego podejście do traktowanych administracyjnie obszarów wiejskich.

W celu opracowania planów zagospodarowania obszarów funkcjonalnych zostaną wypracowane z gminami metody konsultacji zasięgu obszarów funkcjonalnych i zapisu planów ich zagospodarowania. Plany zagospodarowania nakładających się obszarów funkcjonalnych zostaną sporządzone jednocześnie w terminie do roku 2015, 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 środowisko¹⁴¹.

Poniższa tabela prezentuje podział obszarów funkcjonalnych oraz charakterystykę poszczególnych ich typów.

¹⁴¹ 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. 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.
Obszary funkcjonalne wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji						
MIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE	Ośrodków metropolitalnych Obszary metropolitalne	KPZK Zespół złożony z przedstawicieli MRR, MI, samorządów terytorialnych	PZPW ¹	Powołanie Zespołu przez MRR	Ustalenie* Opracowanie strategii i planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego	Strategia rozwoju województwa, KSRR, polityka miejska Programy regionalne i sektorowe
	Ośrodków regionalnych	KPZK	PZPW	Powołanie Zespołu przez zarząd wojewódzki	Zalecenie** Opracowanie strategii i planu zagospodarowania obszaru funkcjonalnego ośrodka regionalnego	Strategia rozwoju województwa, KSRR, polityka miejska, Programy regionalne i sektorowe
	Ośrodków subregionalnych (>50 tys.) ¹⁴²	KPZK Zespoły na poziomie wojewódzkim		W ramach prac nad polityką miejską minister ds. rozwoju regionalnego określi wytyczne ds. wyznaczania ośrodków subregionalnych Powołanie Zespołu przez zarząd wojewódzki	Możliwość opracowania strategii i planu zagospodarowania obszaru funkcjonalnego ośrodka subregionalnego	Polityka miejska
	Ośrodków lokalnych	KPZK Zespoły na poziomie krajowym	Strefa funkcjonalna ogranicza się do samego ośrodka lokalnego	W ramach prac nad polityką miejską Minister ds. rozwoju regionalnego przygotowuje wytyczne ds. wyznaczania ośrodków lokalnych Samorząd wojewódzki sam wyznacza ośrodki kluczowe z punktu widzenia regionu (150 w skali kraju)	Brak konieczności określania obszarów funkcjonalnych ośrodków lokalnych	Polityka miejska
WIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE	Ściśle powiązane z dużym miastem – obszary wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka miejskiego	KPZK/ KSRR Zespół złożony z przedstawicieli MRR, MRiRW, samorządów terytorialnych	Strategia Rozwoju Województwa, PZPW dla rozwiązania problemów wskazanych w opisie	Powołanie Zespołu przez MRR	Zalecenie do strategii rozwoju województwa – wskazanie obszarów rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa, inne strategie horyzontalne

¹⁴² Do tej kategorii zaliczono również Kołobrzeg, 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 funkcjonalne wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji						
OBSZARY FUNKCJONALNE SZCZEGÓLNEGO ZJAWISKA W SKALI MAKRO-REGIONALNEJ	Peryferyjne wiejskie zagrożone marginalizacją	KPZK/ KSRR Zespół złożony z przedstawicieli MRR, MRiRW, samorządów terytorialnych	Strategia Rozwoju Województwa, PZPW dla rozwiązania problemów wskazanych w opisie	Powołanie Zespołu przez MRR	Ustalenie Strategia rozwoju województwa PZPW	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa, inne strategie horyzontalne
	Strefa przybrzeżna	KPZK / Ustawa o obszarach morskich RP i administracji morskiej Dz.U.03.153.1.502.jt	Minister właściwy ds. gospodarki morskiej, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w ramach planu i strategii dla strefy przybrzeżnej	Przygotowanie wytycznych Ministra właściwego ds. gospodarki morskiej dla zagospodarowania i rozwoju strefy przybrzeżnej	Ustalenie Plan i strategia dla strefy przybrzeżnej a) wynikające z ustawy w części morskiej b) wynikające z KPZK w części lądowej	Wytyczne MRR dla rozwoju obszaru Polityka morską Strategie sektorowe Strategie rozwoju województw 3
	Polska wyłączna strefa ekonomiczna na morzu	Ustawa o obszarach morskich RP i administracji morskiej Dz.U.03.153.1.502.jt	Minister właściwy ds. gospodarki morskiej w ramach prac nad planem w porozumieniu z urzędami morskimi		Koordinacja z KPZK Plan zagospodarowania wyłącznej strefy ekonomicznej na morzu	Polityka morską Strategie rozwoju województw VASAB Strategia Morza Bałtyckiego
	Górskie	KPZK Zespół złożony z przedstawicieli MRR, resortów, samorządu terytorialnego	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w porozumieniu z jst	Powołanie Zespołu przez MRR	Ustalenie Opracowania Plan i strategia rozwoju obszarów górskich	Wytyczne MRR dla rozwoju obszaru Strategie sektorowe Strategie rozwoju województw
	Żuławy	KPZK	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w porozumieniu z jst		Ustalenie Opracowanie Planu zagospodarowania i strategii rozwoju Żuław	Wytyczne MRR dla rozwoju obszaru Strategie sektorowe Polityka wodna państwa Strategie rozwoju województw oraz programy

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 funkcjonalne wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji						
	Dominującej funkcji rolniczej – strategiczne żywicielskie	KPZK / Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych	PZPW Zespół MRiRW/MŚ/GDOŚ	Powołanie Zespołu MRiRW/MŚ/GDOŚ/IUNG	Zalecenie dla wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego	Strategia rozwoju województwa Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa
	Tereny zamknięte	KPZK Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne	Minister właściwy ds. obrony narodowej	Powołanie Zespołu przez Ministra właściwego do spraw obrony narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz gospodarki wodnej i środowiska	Koordinacja z KPZK	Krajowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego
	Narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy	KPZK/ ustawa z dnia 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	Koordinacja z KPZK Plany dla dorzecza Odry, Wisły oraz w razie potrzeby dla innych rzek	Krajowa Polityka Wodna Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa Programy inwestycyjne RZGW i I.LP Wstępna ocena ryzyka powodziowego (WORP), Mapy ryzyka powodziowego (MRP) Plan zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP)
OBSZARY KSZTAŁTOWANIA POTENCJAŁU ROZWOJOWEGO		Cenne przyrodniczo	KPZK / /GDOŚ/RDOŚ współpraca jst Ustawa o ochronie przyrody Strategia Ochrony i Umiarkowanego Użytkowania Różnorodności Biologicznej Polski	PZPW GDOŚ/RDOŚ we współpracy z odpowiednimi jst obszary N2000 zatwierdza Komisja Europejska	Ustalenie w zakresie wyznaczania i kształtowania korytarzy i sieci ochrony przyrody Plany ochrony i plany działań ochronnych	Strategia rozwoju województwa Strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej Polski

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 funkcjonalne wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji						
					Koordinacja z KPZK w zakresie wspólnego systemu ochrony krajobrazów kulturowych i obszarów cennych przyrodniczo	
	Ochrony krajobrazów kulturowych	<p>KPZK Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Dz.U.03.162.1568</p> <p>NID / Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego</p>	PZPW	Powołanie Zespołu w składzie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, GDOŚ oraz Narodowy Instytut Dziedzictwa NGO	<p>Ustalenie w zakresie wyznaczania i kształtowania sieci ochrony krajobrazu kulturowego zasady waloryzacji krajobrazów kulturowych</p> <p>Koordinacja z KPZK w zakresie wspólnego systemu ochrony krajobrazów kulturowych i obszarów cennych przyrodniczo</p>	<p>Strategia rozwoju województwa</p> <p>program obiektowy ochrony dziedzictwa kulturowego</p> <p>Koncepcja ochrony krajobrazów kulturowych (razem z GDOŚ)</p>
	Ochrony i kształtowania zasobów wodnych	<p>KPZK /Prawo wodne</p> <p>Minister właściwy ds. gospodarki wodnej, Minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi</p>	PZPW		<p>Ustalenie w zakresie wskazania obszarów ochrony wód</p> <p>Plan zapobiegania deficytom wody dla całego kraju i dla regionów.</p> <p>Plan zapobiegania skutkom suszy dla całego kraju i dla regionów</p> <p>Koordinacja z KPZK Koordinacja z KPOŚK</p>	<p>Krajowa polityka wodna (projekt)</p> <p>Plany gospodarowania wodami w dorzeczeniach</p> <p>Programy małej retencji KPOŚK</p>
	Strategiczných złóż kopalin	<p>KPZK /Zespół</p> <p>Wytoczne ochrony strategiczných złóż kopalin MG we współpracy z MI i MŚ</p>	PZPW	<p>Wykaz złóż kopalin</p> <p>Powołanie Zespołu MG, MI i MŚ</p>	Ustalenie	<p>Strategia rozwoju województwa</p> <p>Polityka energetyczna</p> <p>Polityka bezpieczeństwa energetycznego</p>

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 funkcjonalne wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji						
OBSZARY FUNKcjONALNE WYMAGAJĄCE ROZWOJU NOWYCH FUNKCJI PRZY UŻYCIU INSTRUMENTÓW WŁAŚCIWYCH POLITYCE REGIONALNEJ	O najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych	KPZK / KSRR	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z Zespołem w zakresie Polski Zachodniej		Koordinacja z KPZK Strategia rozwoju województw /Makroregionalne strategię rozwoju/inne strategię horyzontalne koordynowane w ramach kontraktu terytorialnego	Strategie rozwoju województwa, Strategie horyzontalne
	Miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze	KPZK / KSRR /Zespół	PZPW	Powołanie Zespołu 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 horyzontalnych 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 Określenie standardu dostępu do usług przez poszczególnych ministrów	PZPW	Powołanie Zespołu przez MRR	Ustalenie działań w ramach: Strategii rozwoju województwa, innych strategii horyzontalnych koordynowanych w ramach kontraktu terytorialnego	Strategie horyzontalne
	Przygraniczne	KPZK / KSRR	KSRR W PZPW te obszary o znaczeniu regionalnym		Ustalenie dla PZPW Opracowanie Strategii i plany 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

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 funkcjonalne wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji						
	Obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich	KPZK / /KSRR	W PZPW obszary o znaczeniu regionalnym		Zalecenie działań w ramach: Strategii rozwoju województwa, Strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych obszarów miejskich, inne strategie horyzontalne koordynowane 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 konkretnych działań wymienionych 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.

****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:

¹PZPW – plan zagospodarowania przestrzennego województwa

²PZPK – plan zagospodarowania przestrzennego kraju, traktowany przez KPZK 2030 jako instrument koordynacyjny ładu przestrzennego zaproponowany w projekcie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

6.1. Miejskie obszary funkcjonalne

Miejski obszar funkcjonalny jest układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmuje zwarty obszar miejski, powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną oraz ośrodki bliskiego sąsiedztwa.

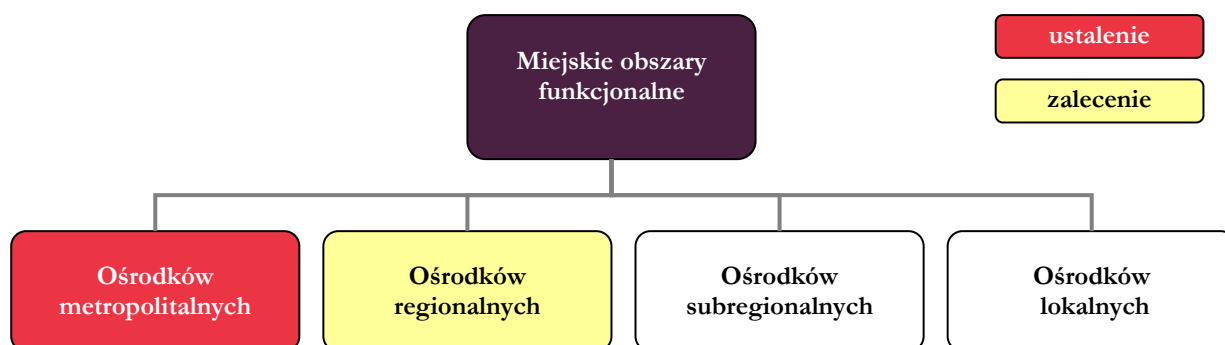
Są to obszary zurbanizowane o największej gęstości zaludnienia i najważniejszych funkcjach w systemie osadniczym kraju. Obejmują swoim zasięgiem zarówno ośrodki miejskie w ich granicach administracyjnych zaliczone do wymienionych poniżej czterech kategorii (ośrodki metropolitalne, regionalne, subregionalne i lokalne), jak i obszary funkcjonalne zurbanizowanych stref podmiejskich. Administracyjnie obszary te mogą obejmować zarówno gminy miejskie, wiejskie, jak i miejsko-wiejskie¹⁴³.

¹⁴³ Badania wykonane w Instytucie Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego PAN pod kier. dr. hab. Przemysława Sleszyńskiego wskazują, że łącznie w ośrodkach miejskich i obszarach funkcjonalnych miastach zamieszkuje 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 zamieszkalej w jednostkach administracyjnych mających status miast.

6.1.1. Obszary funkcjonalne ośrodków metropolitalnych

Definicję obszaru metropolitalnego wprowadza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 2, pkt 9), zgodnie z którą przez obszar metropolitalny „należy rozumieć obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”. Ustawa ta wymaga, aby w KPZK zostały „określone ... elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych” (art. 47 ust. 2 pkt 1).

Rysunek 30. Klasyfikacja miejskich obszarów funkcjonalnych



Kryteria wyznaczenia obszaru metropolitalnego skonstruowano na podstawie następujących wskaźników: liczba ludności 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. Biorąc pod uwagę powyższe dane oraz zasady i cele rozwojowe, przyjęto, że obszar metropolitalny powstaje wokół ośrodka miejskiego spełniającego łącznie następujące kryteria:

- mieć liczbę mieszkańców powyżej 300 tys.,
- stanowić centrum zarządzania gospodarczego i posiadać potencjał gospodarczy (ponadkrajowa atrakcyjność inwestycyjna, dodatni bilans w wymianie handlowej),
- oferować zasięg globalny usług wyższego rzędu, w tym symbolicznych,
- charakteryzować się dużymi możliwościami edukacyjnym i innowacyjnym (ośrodek szkolnictwa wyższego, obecność jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych),
- mieć zdolność do utrzymywania relacji handlowych, naukowych, edukacyjnych, kulturowych z innymi międzynarodowymi metropoliami,
- charakteryzować się wewnętrzną i zewnętrzną dostępnością transportową,
- charakteryzować się wysoką zewnętrzną atrakcyjnością turystyczną.

Podstawowym wskaźnikiem zasięgu obszaru metropolitalnego są codzienne dojazdy do pracy mieszkańców.

Powyższe kryteria spełniają: Warszawa, Konurbacja Górnośląska (główny ośrodek Katowice), Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, bipol Bydgoszczy z Toruniem oraz Szczecin, posiadający wykształcone funkcje metropolitalne oraz potencjał do dalszego ich rozwoju. Lublin posiada wskazane cechy metropolitalności, oprócz 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 także zaliczony do ośrodków metropolitalnych.

KPZK 2030 stosuje termin obszaru metropolitalnego do jednostek różnego typu (miejskich/wiejskich, złożonych z ośrodka rdzeniowego), jednostek przestrzennych monocentrycznych (np. Poznania) i policentrycznych (np. Trójmiasta, Konurbacji Górnośląskiej, bipolu Bydgoszczy z Toruniem). Dokument nie wskazuje granic wyżej wymienionych obszarów metropolitalnych, pozostawiając to do decyzji właściwych zespołów, w których skład oprócz przedstawicieli MRR i innych właściwych resortów wchodzi przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego: urzędów miast wchodzących w skład obszaru metropolitalnego, urzędów marszałkowskich oraz wojewódzkich jednostek planowania przestrzennego. Delimitacja ma służyć opracowaniu planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego oraz strategii jego rozwoju. KPZK ustala osiemnastomiesięczny okres przejściowy dla dostosowania PZPW w tym zakresie.

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 deglomeracja 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), i uspołnienia 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: miast wojewódzkich (Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Opole, Olsztyn, Rzeszów, Zielona Góra)¹⁴⁴, które w długim okresie mogą osiągnąć rangę ośrodków metropolitalnych, innych ośrodków niepełniących takich funkcji, ale mających duży potencjał i duże znaczenie dla rozwoju kraju z punktu widzenia celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (Bielsko-Biała, Częstochowa, Koszalin, Płock, Radom, Rybnik, Słupsk). Są to miasta pełniące ważne role administracyjne, gospodarcze i społeczne, koncentrujące niektóre funkcje metropolitalne, ale o znacznie mniejszej skali oddziaływania (przeważnie regionalnej) niż ośrodki metropolitalne. Odgrywają one podstawową rolę w życiu gospodarczym, społecznym i administracyjnym poszczególnych regionów, a niektóre z ich, dzięki specjalizacji, oddziałują bezpośrednio na rozwój kraju.

¹⁴⁴ Miasta wojewódzkie to miasta, które od 01.01.1999 r. są siedzibą wojewody i/lub sejmiku województwa.

Zasady wyznaczania obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych są takie same, jak zasady wyznaczania obszarów metropolitalnych. Natomiast ich wyznaczenie nie wymaga tworzenia odrębnych planów zagospodarowania tych obszarów ani strategii ich 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. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście wzmacnianie potencjału demograficznego oraz funkcji ośrodków położonych na obszarze Polski Wschodniej, i Zachodniej oraz Pomorza Środkowego, takich jak Olsztyn, Białystok, Kielce, Rzeszów, Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski, Koszalin i Słupsk.

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 wojewódzkim planie zagospodarowania przestrzennego) granic miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych przy zastosowaniu kryteriów wykorzystanych do delimitacji obszarów metropolitalnych.

6.1.3. Obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych

Wyznaczane są wokół pozostałych miast będących miastami na prawach powiatu¹⁴⁵, które nie zostały wymienione w kategorii ośrodków metropolitalnych i regionalnych oraz dawnych miast wojewódzkich niebędących miastem na prawach powiatu (Ciechanów, Piła, Sieradz, Wałbrzych), miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, a także Kołobrzegu (siedziba jednej z trzech administracji morskich), Kutna (istotny węzeł transportowy) i Puław (ośrodek przemysłowy i naukowy). Potencjalne ośrodki subregionalne wyznaczone w PZPW przez samorządy województw zostały zaznaczone na Rysunku 31.

W skład tej grupy wchodzi miasta pełniące ważną rolę jako ośrodki koncentrujące funkcje gospodarcze i społeczne i są miejscem dostarczania, w uzupełnieniu do oferty miast 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

¹⁴⁵ Powiat grodzki (miasto na prawach powiatu) jest gminą o statusie miasta, wykonującą zadania powiatu. Powiaty grodzkie są jednostkami samorządu terytorialnego (podziału terytorialnego), wprowadzoną w dniu 11 kwietnia 2001 r. w art. 3 zd.1 ustawy powiatowej uchwalono że : "Powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu. Miasto na prawach powiatu jest więc zarówno gminą jak i powiatem. Zapis taki *expressis verbis* wyróżnia powiat jednogminny. Art. 91 ust. 5 ustawy powiatowej mówi: "Dlatego jeśli w przepisach jest mowa o powiecie grodzkim, rozumie się przez to miasto na prawach powiatu".

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 posiadające poniżej 50 tys. mieszkańców, które posiadają zdolności rozwojowe. Szczególną rolę wśród nich pełnią niektóre (około 150 w skali kraju) 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 uzupełniającą rolę 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 usług podstawowych 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 zagospodarowania przestrzennego, 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 peryferyjnych – pozostających na uboczu procesów integracyjnych, a tym samym zagrożonych marginalizacją społeczną i ekonomiczną (Rysunek 31.).

6.2.1. Funkcjonalne obszary wiejskie ściśle powiązane z dużym miastem – obszary wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka miejskiego

Obszary wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka miejskiego poza strefą podmiejską mają przeważnie dobry dostęp do usług, są włączone w procesy społeczno-gospodarcze z miastem oraz cechuje je zróżnicowana działalność pozarolnicza.

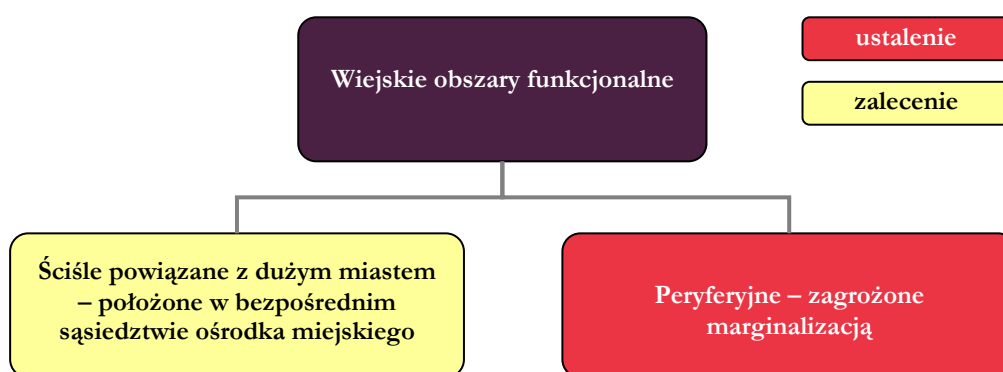
Obszary te charakteryzują się:

- specjalizacją wynikającą z bliskości miast i miejscami pracy w innych sektorach gospodarki (turystyka, leśnictwo, przemysł, budownictwo i uzupełniająco administracja oraz inne służby publiczne),
- dostępem do zatrudnienia w ośrodkach miejskich (migracje wahadłowe),
- dobrym dostępem do podstawowych usług publicznych oraz stosunkowo dobrym potencjałem rolniczym i miejscami pracy w obsłudze rolnictwa (zmierzającego do zwiększenia towarowości i wydajności),
- dostępem do usług wyższego rzędu potencjałem rolniczym 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 na w ramach strategii rozwoju województwa i PZPW jako obszary o dobrych warunkach do rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych.

Rysunek 32. Wiejskie obszary funkcjonalne

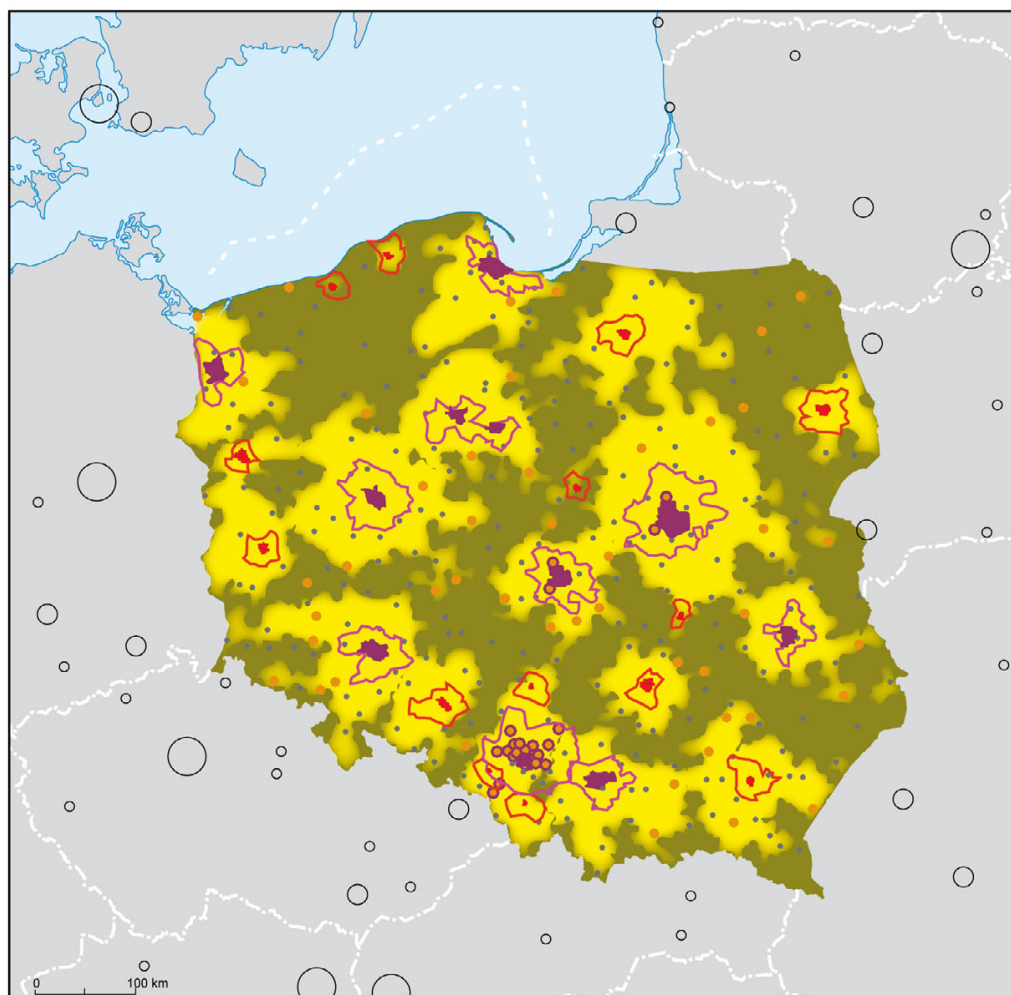


6.2.2. Peryferyjne obszary wiejskie zagrożone marginalizacją

Peryferyjne obszary wiejskie zagrożone marginalizacją to takie obszary, w których czas dojazdu do metropolii i ośrodków regionalnych przekracza 90 minut, a sieć małych i średniej wielkości miast na tych terenach 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). W znikomym stopniu uczestniczą we współczesnych procesach rozwojowych i restrukturyzacyjnych. 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 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).

Rysunek 31. Miejskie i wiejskie obszary funkcjonalne



Kategorie ośrodków miejskich

- metropolitalne
- regionalne
- subregionalne
- subregionalne w granicach obszarów funkcjonalnych miast
- lokalne

Obszary funkcjonalne miast

- metropolitalnych (obligatoryjnie wyznaczone w PZPW)
- regionalnych (fakultatywne)

Wiejskie obszary funkcjonalne

- w procesie integracji z głównymi miastami
- zagrożone peryferyjnością

Uwaga:

Na mapie przedstawiono zasięgi w sposób przybliżony. Obszary w procesie integracji z głównymi miastami wyznaczono na podstawie udziału osób dojeżdżających do pracy w oparciu o dane GUS.

Istotną barierą rozwoju obszarów wiejskich zagrożonych peryferyjnością pozostaje niska dostępność podstawowych usług publicznych, zdekapitalizowanie tkanki osadniczej i zagrożenie walorów przyrodniczych w procesie gwałtownego poszukiwania alternatywnych dróg rozwoju, słaba jakością infrastruktury.

W systemie planowania przestrzennego i polityki regionalnej obszary te powinny być identyfikowane i wyznaczone na poziomie regionalnym. Służyć to będzie wprowadzeniu

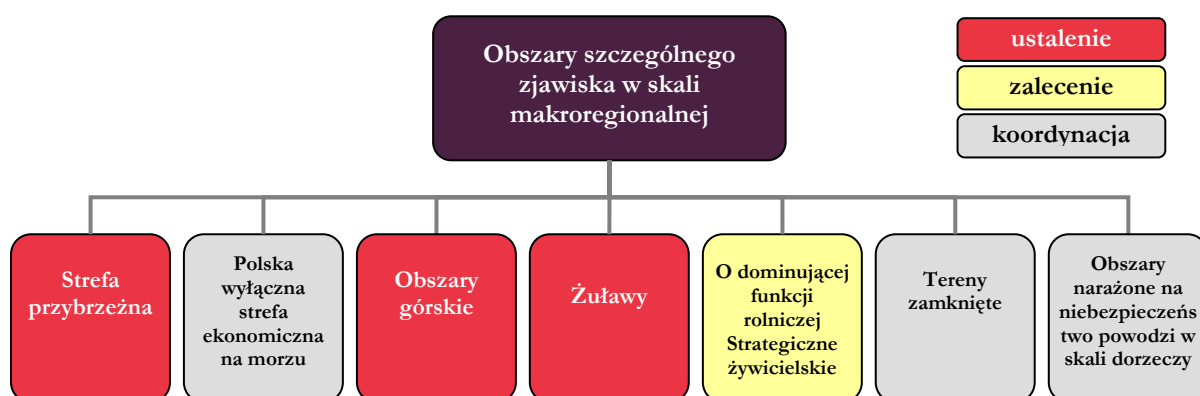
różnego typu działań z zakresu planowania przestrzennego np. na rzecz efektywnego planowania inwestycji publicznych w warunkach zmniejszającego się zaludnienia i zagrożenia utratą funkcji, koordynacji działań prowadzonych na tych obszarach w ramach różnych polityk sektorowych, jak i działaniom restrukturyzacyjnym 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 rozwiązania 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 społeczno-gospodarczej ich liczba może się zmieniać. Zaliczono do nich: strefę przybrzeżną, wyłączną strefę ekonomiczną na morzu, Żuławy, obszary górskie, strategiczne obszary żywicielskie, obszary terenów zamkniętych oraz obszary narażone na ryzyko powodzi.

Rysunek 33. Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska wyznaczone 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 33.).

6.3.1. Strefa przybrzeżna

Kryterium wyróżnienia strefy przybrzeżnej jest kompleks specyficznych procesów wymagających spójnej i ponadlokalnej interwencji ze strony polityki przestrzennej. Zgodnie z nomenklaturą KPZK 2030 jest to obszar funkcjonalny i problemowy zarazem. Obejmuje gminy nadmorskie oraz wody wewnętrzne i terytorialne cechujące się brakiem skoordynowanego zagospodarowania przestrzennego, od wielu lat poddawany chaotycznej urbanizacji. Utrata tradycyjnych funkcji gospodarczych wynikających z bliskości morza potęguje wzrost presji na rozwój infrastruktury turystycznej i intensywnej zabudowy. Rodzi to negatywne konsekwencje ekologiczne, zagraża krajobrazom kulturowym, prowadzi do kongestii, a w długim okresie skutkuje dalszym pogorszeniem sytuacji społecznej i gospodarczej. Dodatkowo nakładają się wzmożone procesy abrazji i rosnąca aktywność sztormowa morza, prowadząca do zagrożeń związanych z podtopieniami strefy brzegowej oraz cofaniem się linii brzegowej. Szczególnie trudna sytuacja może powstać w rejonie półwyspu Helskiego i na Żuławach. Ważnym czynnikiem jest także współzależność rozwoju przestrzennego na lądzie i morzu oraz wysoka zdolność przenoszenia skutków zmian

przestrzennych w strefie brzegowej w obrębie całego basenu Bałtyku. To, co się dzieje na brzegu jednego kraju bałtyckiego, może oddziaływać na procesy zachodzące (np. abrazji) w innym kraju. Potrzebne są więc mechanizmy koordynacji rozwoju między strefą lądową a morską oraz w ramach strefy lądowej i między państwami bałtyckimi.

Aby zintegrować przestrzeń obszarów morskich i wykorzystać ją w sposób optymalny, zostaną opracowane plan oraz strategia dla obszarów przybrzeżnych (Rysunek 34.). Na poziomie krajowym minister właściwy ds. gospodarki morskiej będzie zobowiązany do opracowania wytycznych dla obszaru morskiej strefy przybrzeżnej, w celu określenia przyszłych działań, które zostaną skonkretyzowane w planie i strategii całego obszaru. Za opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego i strategii rozwoju na zasadzie ustalenia obligatoryjnego KPZK 2030 będzie odpowiedzialny minister właściwy ds. gospodarki morskiej (w części morskiej: plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich) we współpracy z wojewódzkimi jednostkami samorządu terytorialnego oraz ministrem właściwym ds. polityki regionalnej (w części lądowej). Plan będzie zawierać ustalenia wiążące samorządy województw, a przez plan wojewódzki także gminy związane z obszarem linią brzegową. Zawartość planu będzie dotyczyła wprowadzenia zintegrowanego zarządzania obszarami przybrzeżnymi Morza Bałtyckiego w zakresie ochrony przestrzeni, zagadnień gospodarki i zagospodarowania przestrzennego na obszarach strefy w formie:

- systemowych działań służących ochronie brzegu morskiego przed erozyjnym działaniem Bałtyku i zagrożeniem powodzią sztormowymi,
- systemowych działań służących poprawie czystości wód przybrzeżnych i rzek wpadających do Bałtyku,
- działań związanych z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski dotyczącymi ochrony wód bałtyckich i propagowaną na forum UE koncepcją Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi, przygotowywaną wspólnie z sąsiadami,
- zarządzania zasobami przyrodniczymi i kulturowymi,
- bezkonfliktowego wzmocnienia podstaw rozwojowych polskiego wybrzeża i strefy przybrzeżnej.

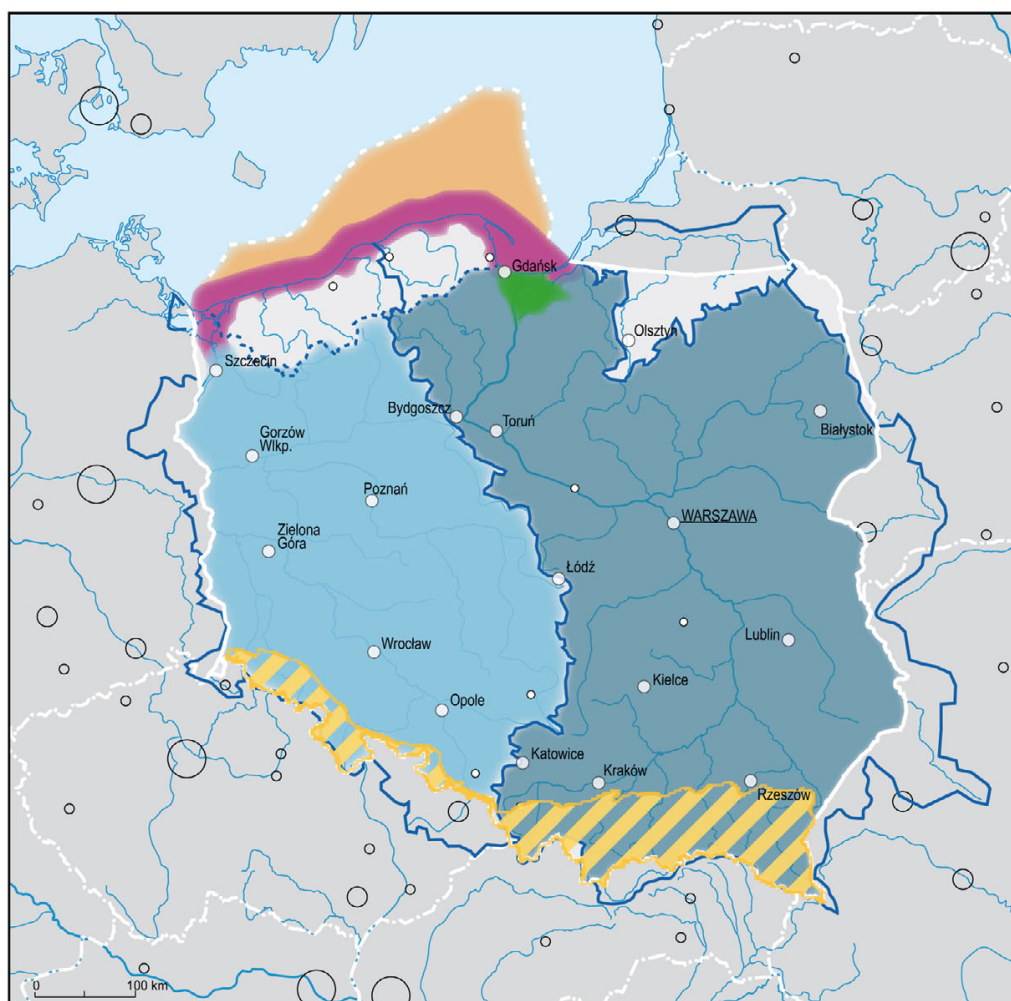
6.3.2. Polska wyłączna strefa ekonomiczna na morzu

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, tworzących 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 (tj. 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 jako obszaru funkcjonalnego wymagającego interwencji polityki przestrzennej szczebla krajowego.

W tej sytuacji zasadne wydaje się opracowanie wspólnego krajowego planu zagospodarowania wyłącznej strefy ekonomicznej (zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), wymagającego skoordynowania działań trzech regionów oraz Ministerstwa Infrastruktury we współpracy z innymi ministrami właściwymi (ds. ochrony środowiska, obronności, żeglugi, turystyki, rybolówstwa i innych) w zakresie wspólnych działań dla rozwoju poszczególnych obszarów strefy ekonomicznej na morzu. Plan powinien zawierać ustalenia wiążące samorządy województw, a za sprawą planu wojewódzkiego także wybrane gminy powiązane z danym obszarem głównie infrastrukturą techniczną.

Rysunek 34. Obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej



Obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, wymagające specjalnego podejścia w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

strefa przybrzeżna - wprowadzenie:

integrowanego zarządzania i systemowych działań: służących ochronie brzegu morskiego przed abrazją; poprawie czystości wód przybrzeżnych i rzek wpadających do Bałtyku; związanych z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski oraz przygotowywanie wspólnie z sąsiadami bezkonfliktowego wzmocnienia podstaw rozwojowych

polska wyłączna strefa ekonomiczna na morzu

obszar wymagający odmiennego planowania i zarządzania przestrzennego, pozwalającego na optymalne jej wykorzystanie; koordynacja działań dwóch regionów i ministerstw w zakresie ochrony środowiska, obronności, żeglugi, turystyki, rybołówstwa i in.

górskie

Działania przeciwozryjne, 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

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 czy rozwoju transportu z powodu wyższych kosztów budowy infrastruktury niż na obszarach nizinnych. 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 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 wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego i strategiach rozwoju województw.

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 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 wezbrzeniami Wisły powodującymi przerwanie jej 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, osiagając 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.

Podstawowym zadaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju na tym obszarze jest przeciwdziałanie konfliktom przestrzennym wynikającym zarówno z warunków naturalnych (depresja, bliskość morza, zagrożenie powodzią, występowanie bardzo dobrych gleb i terenów cennych przyrodniczo w skali kraju), jak 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 przeciwdziałać będą 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 o dominującej funkcji rolniczej – strategiczne obszary żywicielskie

Wielość funkcji pełnionych przez obszary wiejskie oraz potrzeba ochrony gleb wysokiej bonitacji w horyzoncie czasowym przypisanym KPZK tworzy konieczność określenia przestrzeni niezbędnej dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, zwiększenia konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz zachowania i rozwoju funkcji nierynkowych, bezpośrednio związanych z produkcją rolną. W planach zagospodarowania przestrzennego województw na zasadzie zalecenia oraz w gminnych studiach uwarunkowań i rozwoju obszarów zostaną wyznaczone strefy żywicielskie, chroniące przed zmianą użytkowania gleby o najwyższej przydatności dla produkcji żywności oraz obszary szczególnie przydatne dla rozwoju rolnictwa towarowego. Ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej może także wynikać z wymogu ochrony funkcji towarzyszących produkcji żywności: zachowania zależnych od ekstensywnego rolnictwa walorów przyrodniczych i tradycyjnego krajobrazu rolniczego, utrzymania zielonych pierścieni w funkcjonalnych obszarach metropolii i ośrodków regionalnych, utrzymania trwałych użytków zielonych dla przeciwdziałania skutkom zmian klimatycznych. Strategiczne obszary żywicielskie wyznaczane są na poziomie regionalnym na podstawie kryteriów wskazanych przez ministra właściwego ds. rolnictwa i rozwoju wsi.

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 ochronne¹⁴⁶, 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 do rozwoju regionu.

Dla zmniejszenia obciążeń dla środowiska przyrodniczego na terenie obszarów 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, na którym istnieje lub prawdopodobnie wystąpi znaczące ryzyko powodzi, określone we wstępnej ocenie ryzyka, w skali częstości występowania zjawiska w przekrojach czasowych. Przyporządkowanie administracyjne rzek do poszczególnych dorzeczy – w tym rzek bezpośrednio uchodzących do Bałtyku i obu zalewów - określa ustawa Prawo wodne (tj. Dz.U. 2005 nr 239 poz. 2019), granice dorzeczy - rozporządzenie Rady Ministrów z 27 czerwca 2006 roku (Dz.U. 2006 nr 126 poz. 878) Działania przeciwpowodziowe zgodnie z dokumentami przekazanymi przez Prezesa KZGW i Prezesów RZGW są określane w każdym z szesnastu PZPW. Określenie tego typu obszaru funkcjonalnego wynika z konieczności integrowania kompleksowych, interdyscyplinarnych działań zmniejszających ryzyko wysokich strat powodziowych

¹⁴⁶ Zgodnie z projektem nowelizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

w narażonych na niebezpieczeństwo powodzi obszarach dorzeczy hydrograficznych Odry i Wisły w strategiach i planach zagospodarowania przestrzennego województw.

Rysunek 35. Położenie kompleksów wojskowych



Źródło: Z. Lach, J. Skrzyp, A. Łaszczyk, Problemy obronności i bezpieczeństwa państwa oraz wynikające z tego konflikty i ograniczenia rozwoju przestrzennego – rekomendacje dla KPZK, Akademia Obrony Narodowej

W razie udokumentowania wzrostu ryzyka powodzi w dorzeczach innych rzek (w tym uchodzących bezpośrednio do Bałtyku) Prezes KZGW może wskazać także konieczność opracowania zintegrowanych planów dla kolejnych obszarów dorzeczy. Celem głównym 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 powodzi 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 bezpieczeństwo powodziowe 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 – jak na przykład zbiornik we Włocławku. Działania te służyć będą programowaniu niezbędnych zadań inwestycyjnych oraz przewidywaniu rezerw terenu dla przyszłych inwestycji wieloletnich: zwiększeniu pojemności retencyjnej i wezbraniowej dolin rzek wylewających, wykorzystaniu gospodarczemu powstających obiektów hydrotechnicznych oraz rozwojowi infrastruktury transportowej i komunikacyjnej.

Plany obszarów uwzględniają zwiększenie zdolności buforowania wezbrań przez struktury krajobrazowe, w tym obszary upraw i przyrodniczą zabudowę dolin rzecznych oraz pozostałe działania nietechniczne. W obszarach, dla których przewidywany jest wzrost ekstremów deszczy 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, uspołnieniu z planami gospodarowania wodami międzynarodowego dorzecza Odry (MODO)¹⁴⁷ i innych uzupełnień. Program – który można 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 część dorzecza Wisły stanowią 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. Strategia 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.

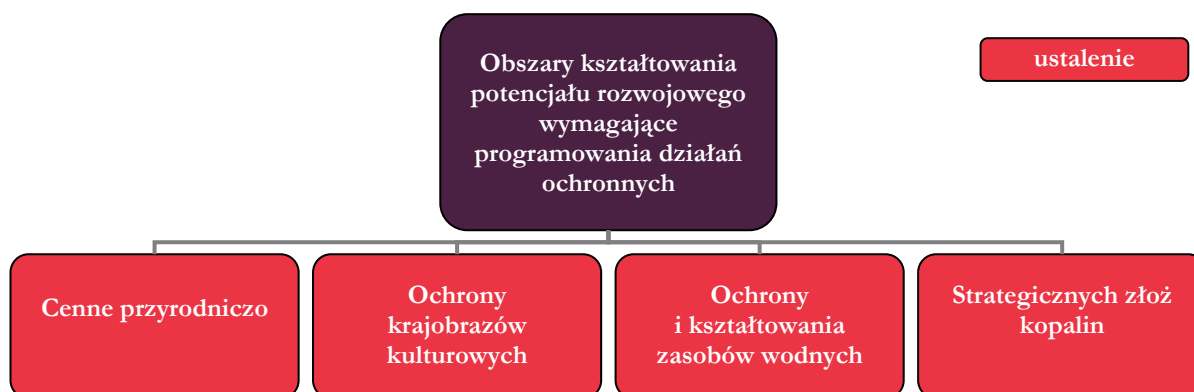
6.4. Obszary kształtowania potencjału rozwojowego, wymagające programowania działań ochronnych

Obszary te wyznacza się w celu ich dalszego rozwoju i wykorzystania potencjałów endogenicznych związanych z istniejącymi na nich zasobami kulturowymi lub naturalnymi. Są

¹⁴⁷ Międzynarodowy Obszar Dorzecza Odry wyznaczony na podstawie Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW) obejmuje powierzchnię 122 512 km², 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) 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.

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 36.).

Rysunek 36. Obszary kształtowania potencjału rozwojowego



6.4.1. Obszary cenne przyrodniczo

Wyznaczenie obszarów cennych przyrodniczo służy ochronie ciągłości procesów przyrodniczych, stanowiąc jednocześnie potencjał rozwoju lokalnego i regionalnego. Przydatność do realizacji zamierzonych funkcji gospodarczych określają ograniczenia prawne ustawowych form ochrony przyrody, podatność na powstawanie konfliktów ekologicznych, związanych z naruszeniami celów ochronnych oraz zarządzanie walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi obszaru dzięki planowaniu zagospodarowania przestrzennego. Na obszarach Natura 2000 i innych objętych ochroną cennych przyrodniczo terenach i korytarzach ekologicznych za dominującą uznaje się funkcję przyrodniczą i ochronną.

Funkcjonowanie środowiska przyrodniczego wymaga zachowania spójności przestrzeni przyrodniczej i wskazania obszaru, który powinien znajdować się pod ochroną prawną o różnym stopniu restrykcyjności. Docelowy układ obszarów chronionych obejmuje obiekty objęte ustawową ochroną przyrody wraz z otulinami, składające się na Krajowy System Obszarów Chronionych, obiekty Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 chroniące siedliska i gatunki ważne dla zachowania różnorodności biologicznej kontynentu i przestrzeń funkcjonalną określaną jako korytarze ekologiczne lub korytarze migracji, łączące poszczególne obiekty o określonych prawnie granicach. Dodatkowo należy określić także obszary użytkowane rolniczo lub leśne o wysokich walorach przyrodniczych (*High Nature Value, HNV*) i pozostałe obszary ważne dla zasilania systemu przyrodniczego województw.

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 2009 nr 151 poz. 1220) i 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 Generalnym lub Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska – na podstawie aktualnej dokumentacji przyrodniczej, stanowiącej część opracowania ekofizjograficznego.

Zarządzanie przestrzenią funkcjonalną polega na przeniesieniu na poziom wojewódzki planowania przestrzennego dyspozycji wynikających z przyjętego modelu ochrony i analizy struktur przyrodniczych w celu delimitacji i kształtowania przestrzeni korytarzy ekologicznych wykorzystywanych przez gatunki i ich grupy, przy jednoczesnym umożliwieniu rozwoju społeczno-ekonomicznego zgodnego z oczekiwaniami społeczeństwa.

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, staromiejskiej i zabytkowej, 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 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 prowadzenia monitoringu zachowania zasobów. Metodologia zostanie opracowana przez zespół, w którego skład będą wchodzić przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków oraz środowisk naukowych. Obszary te zostaną wyodrębnione w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego 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 oczyszczania na odpowiednio wysokim poziomie 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 (PWŚK¹⁴⁸) zasięgi obszarów występowania deficytów wody będących wynikiem nadmiernego rozdysponowania jej zasobów w procesie wydawania pozwoleń wodno-prawnych, wymaga podjęcia ścisłej współpracy organów wydających pozwolenia wodno-prawne, którymi są starostowie z odpowiednimi RZGW.

W PZPW należy określić obszary realizacji następujących zadań:

¹⁴⁸ Patrz Przypis 116.

- 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 posuszonym do nawadniania upraw dla zapewnienia wody gospodarstwom i farmom wielkotowarowym,
- c. budowa zbiorników retencyjnych i wielofunkcyjnych, jeśli takie zadanie zostanie zdefiniowane w danej zlewni,
- 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. wprowadzenie ekologicznych obszarów ochronnych wokół jezior oraz stref ochronnych ujęć i głównych zbiorników wód podziemnych,
- f. uwzględnienie obszarów ochrony głównych zbiorników wód podziemnych i ujęć wody do spożycia.

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 planie gospodarki wodnej. 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 później, 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) wykazu złóż o znaczeniu strategicznym dla państwa z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania. Następnie rząd (minister właściwy ds. gospodarki; transportu; budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej; gospodarki morskiej; środowiska) wspólnie z samorządem, na którego terenie znajdują się niniejsze złoża, ustala rodzaj i czas działalności oraz zabudowy, która na danym terenie będzie dopuszczalna. Wyniki tych ustaleń winny być wprowadzone zarówno do strategii wojewódzkich, jak i do planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich kategorii (krajowego, wojewódzkiego, miejscowego).

6.5. Obszary funkcjonalne wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy wsparciu instrumentów właściwych polityce regionalnej

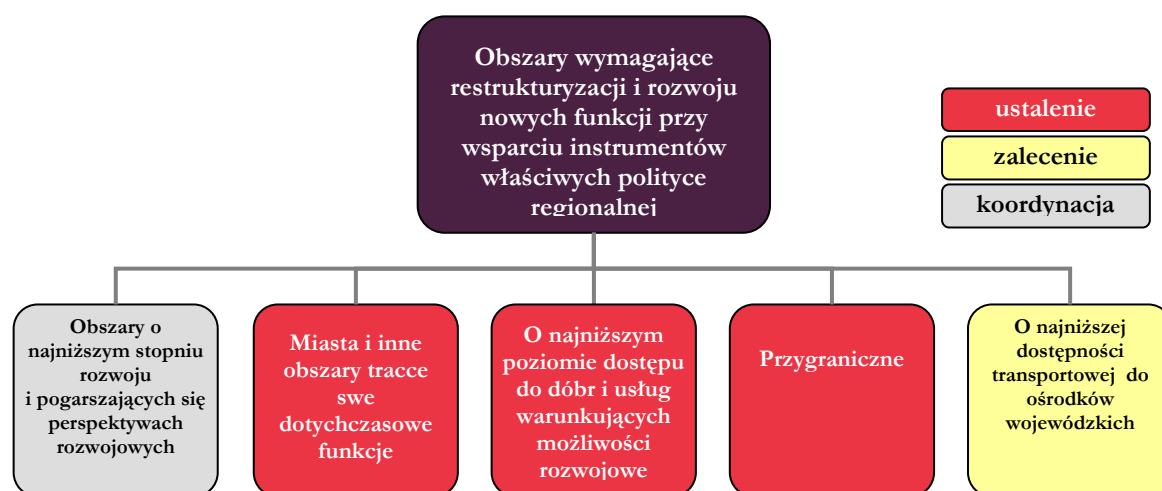
Na pewnych obszarach kraju występuje koncentracja problemów o charakterze społeczno-gospodarczym mogących mieć znaczenie krajowe. Ze względu na ich wpływ na procesy zagospodarowania przestrzennego kraju, w tym poprawę spójności wewnętrznej, rozwiązywanie tych problemów wymaga specjalnych działań polityki 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 społeczno-gospodarcze, obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkującymi możliwości rozwojowe, obszary przygraniczne, obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich oraz obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych (Rysunek 37.).

Aby zapewnić integrację działań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i regionalnej dla wsparcia tych obszarów, przewidziane jest opracowanie makroregionalnych strategii rozwoju, obligatoryjnie uwzględnianych w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego i strategiach regionalnych, zgodnie z hierarchicznym systemem planowania (Rysunek 28.). Szczegółowe działania zostaną zawarte w opracowanej Strategii Rozwoju Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej oraz aktualizacji Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej.

Rysunek 37. 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 krajowym¹⁴⁹ 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. Peryferyjne położenie, niski poziom PKB *per capita*, niska dostępność i jakość usług publicznych, a także mały potencjał ośrodków miejskich oraz 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.

Dla zapewnienia integracji działań polityki przestrzennej i regionalnej na tych obszarach przewidziane jest opracowanie makroregionalnych strategii rozwoju, obligatoryjnie uwzględnianych w wojewódzkich planach zagospodarowania przestrzennego i strategiach regionalnych, zgodnie z hierarchicznym systemem planowania (Rysunek 28). Szczegółowe

¹⁴⁹ Np. w proponowanej w nowelizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym proponuje się sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego kraju

działania zostaną zawarte w aktualizacji Strategii Rozwoju Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej oraz aktualizacji Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej.

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 koncentracji 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 Konurbacji 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 Ministerstwo 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 horyzontalnych.

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 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 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, 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 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, w powiązaniu 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 wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego 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. Stan przestrzennego zagospodarowania kraju 2010 – mapy diagnostyczne

Lista map diagnostycznych KPZK 2030:

- Mapa 1. Struktura osadnicza
- Mapa 2. Współczesne procesy osadnicze
- Mapa 3. Wewnętrzne powiązania funkcjonalne
- Mapa 4. Miejskie obszary funkcjonalne
- Mapa 5. Struktura demograficzna
- Mapa 6. Dojazdy do pracy najemnej
- Mapa 7. Struktura gospodarcza
- Mapa 8. Towarowość rolnictwa
- Mapa 9. Infrastruktura społeczna wyższego rzędu
- Mapa 10. Sieć transportowa
- Mapa 11. Czasowa dostępność transportowa do głównych ośrodków administracyjno-osadniczych
- Mapa 12. Typologia czasowej dostępności transportowej do ośrodków koncentracji usług różnego rzędu
- Mapa 13. Gospodarka ropą naftową i gazem ziemnym
- Mapa 14. Elektroenergetyka
- Mapa 15. Gospodarka wodna
- Mapa 16. Różnorodność krajobrazu
- Mapa 17. Obszarowa ochrona przyrody
- Mapa 18. Krajobraz kulturowy
- Mapa 19. Zagłębia surowcowe i zasoby bilansowe w złożach
- Mapa 20. Zasoby energii odnawialnej
- Mapa 21. Zagrożenia i utrudnienia naturalne
- Mapa 22. Zagrożenia i infrastruktura związana z ochroną przeciwpowodziową
- Mapa 23. Pokrycie planistyczne

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 r.

SPIS MAP I WYKORZYSTANYCH ŹRÓDEŁ 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 Eksperskiego Projektu KPZK 2008-2033 z grudnia

2008 r., 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 przygotowany specjalnie dla potrzeb KPZK 2030. Nazewnictwo miast niepolskich zostało opracowane zgodnie z zaleceniami Komisji Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

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, zarówno w zakresie merytorycznym, jak i technicznym. W przypadku tych map zamieszczono lub wykorzystano zmodyfikowane w różnym stopniu mapy części autorów Eksperckiego Projektu KPZK 2008-2033, zarówno z wersji z grudnia 2008 r., jak i późniejszych aktualizacji z lata i jesieni 2009 r. (M. Degórski, T. Komornicki, P. Korcelli). Ponadto 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).

Mapa 1. Struktura osadnicza (autor: P. Śleszyński, konsultacja P. Korcelli)

Sila i kierunki potencjalnych ciąż grawitacyjnych według: Śleszyński P., 2008, *Ocena powiązań gospodarczych i kapitałowych między miastami*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 335-391.

Mapa 2. Współczesne procesy osadnicze (autor: P. Śleszyński)

Szacunek rzeczywistej stopy urbanizacji na podstawie liczby ludności zamieszkalej w miastach i strefach podmiejskich o gęstości zaludnienia powyżej 100-150 mieszkańców/km².

Mapa 3. Wewnętrzne powiązania funkcjonalne (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. Zagrzejska-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: *Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski*, Prace Geograficzne, 213, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa).

Mapa 4. Funkcjonalne Obszary Miejskie (autorzy: P. Śleszyński, P. Korcelli, z modyfikacjami MRR)

- 1) 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.
- 2) Strefy dojazdu do centrów 25 ośrodków miejskich wyznaczone na podstawie zmodyfikowanego modelu prędkości ruchu, ważonego natężeniem ruchu i uwzględniającego kongestię w godzinach szczytu (zob. na ten temat: Śleszyński P., 2009, *Zaludnienie i zróżnicowanie rzeźby 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).

Mapa 5. Struktura demograficzna (autor: P. Śleszyński, konsultacja P. Korcelli)

Przewidywane zmiany zaludnienia i struktury demograficznej do roku 2030 według modyfikacji prognozy popispisowej GUS (2004), z korekcją dotyczącą obszarów metropolitalnych i depopulacyjnych.

Mapa 6. Dojazdy do pracy najemnej (autor: P. Śleszyński)

Według 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), jak i 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.

Mapa 7. Struktura gospodarcza (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.

Mapa 8. Towarowość rolnictwa (autor: P. Śleszyński, konsultacja R. Kulikowski)

- 1) Wskaźnik rolniczej przestrzeni produkcyjnej według Instytutu Uprawy i Nawożenia Gleb w Puławach.
- 2) Wskaźnik rolniczej przestrzeni produkcyjnej według Powszechnego Spisu Rolnego 2002.

Mapa 9. Infrastruktura społeczna wyższego rzędu (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 (klinik, 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 rozszacowanie 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.

Mapa 10. Sieć transportowa (autorzy: T. Komornicki, P. Śleszyński, konsultacja P. Rosik)

- 1) Prędkości techniczne dróg kolejowych według danych Polskich Sieci Kolejowych SA.
- 2) Klasy śródlądowych dróg wodnych według danych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.
- 3) Liczba pasażerów na dworcach kolejowych według danych Polskich Kolei Państwowych SA.

Mapa 11. Czasowa dostępność transportowa do głównych ośrodków administracyjno-osadniczych

Na podstawie: Komornicki T., Śleszyński P., Silka P., Stępnia M., 2008, *Wariantowa analiza dostępności w transporcie lądowym*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, tom II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 133-334.

Mapa 12. Typologia czasowej dostępności transportowej do ośrodków koncentracji usług różnego rzędu (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).

Mapa 13. Gospodarka ropą naftową i gazem ziemnym (autor: P. Śleszyński)

- 1) Wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego według danych Państwowego Instytutu Geologicznego (baza złóż surowców naturalnych MIDAS).
- 2) Zdolność do przerobu ropy naftowej w rafineriach i sieci przesyłowej według danych PKN Orlen.

- 3) Sieci przesyłowe gazu ziemnego według danych Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.
- 4) 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. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, Tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 67-150.

Małko 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. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, Tom II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 75-510.

Mapa 14. Elektroenergetyka (autor: P. Śleszyński)

- 1) Sieci przesyłowe i stacje elektroenergetyczne według danych Polskie Sieci Elektroenergetyczne 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. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 67-150.
- 4) Małko 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. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, tom II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 375-510.

Mapa 15. Gospodarka wodna (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. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, tom IV, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 95-152.

Mapa 16. Różnorodność krajobrazu (autor: P. Śleszyński, konsultacja J. Solon)

- 1) Dna dolin i obniżeń oraz wyżyny węglanowe, gipsowe i lessowe: A. Richling, A. Dąbrowski, 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. Oświecimska-Piasko, M. Rycharski, M. Szewczyk.

- 5) 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 (autor: P. Śleszyński, konsultacja M. Degórski)

- 1) Obszary chronione i ich zasięgi według ostatnich danych przekazanych przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, w tym dane Krajowego Systemu Obszarów Chronionych.
- 2) 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).

Mapa 18. Krajobraz kulturowy (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: M. Najgrakowski, 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.

Mapa 19. Zagłębia surowcowe i zasoby bilansowe w złożach (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).

Mapa 20. Zasoby energii odnawialnej (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) T. Niedźwiedź, J. Paszyński, D. Czekierda, 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).

**Mapa 21. Zagrożenia i utrudnienia naturalne (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) B. Guterch, H. Lewandowska-Marciniak, 1995, *Aktywność sejsmiczna*, plansza 22.1, mapa 6.
- 2) Cz. Józefaciuk, 1995, Splukiwanie potencjalne gleby, plansza 23.3, mapa 3.
- 3) T. Ziętara, 1995, *Rozmieszczenie osuwisk*, plansza 23.3, mapa 4.
- 4) T. Ziętara, 1995, *Rozmieszczenie osuwisk w Karpatach*, plansza 23.3, mapa 5.
- 5) I. Dynowska, 1994, *Reżim odpływu rzeczny*, plansza 32.3, mapa 1.
- 6) T. Niedźwiedź, Z. Ustrnul, 1994, *Liczba dni mroźnych w roku o prawdopodobieństwie wystąpienia 50% (dni z temperaturą maksymalną niższą od 0°C)*, plansza 31.3, mapa 5.
- 7) T. Niedźwiedź, Z. Ustrnul, 1994, *Liczba dni gorących w roku o prawdopodobieństwie wystąpienia 50% (dni z temperaturą maksymalną powyżej 25°C)*, plansza 31.3, mapa 10.
- 8) T. Niedźwiedź, D. Limanówka, Z. Ustrnul, 1994, *Data ostatnich przymrozków wiosennych o prawdopodobieństwie wystąpienia 50%*, plansza 31.4, mapa 4.
- 9) T. Niedźwiedź, E. Cebulak, 1994, *Liczba dni z opadem powyżej 10 mm o prawdopodobieństwie wystąpienia 90%*, plansza 31.4, mapa 13.
- 10) T. Niedźwiedź, D. Czekierda, D. Limanówka, 1994, *Liczba dni z pokrywą śnieżną o prawdopodobieństwie wystąpienia 50%*, plansza 31.4, mapa 9.
- 11) B. Fał, J. Punzet, 1994, *Maksymalny odpływ jednostkowy*, plansza 32.3, mapa 3.
- 12) B. Paczyński, 1994, *Wody podziemne zwykłe (słodkie)*, plansza 32.5, mapa 1.

oraz:

- 13) D. Górski, 1994, *Bonitacja klimatyczna dla rolnictwa*, [w:] *Atlas Środowiska Geograficznego Polski*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, tablica 10.
- 14) P. Kowalczak, 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 wezbrań rzecznych*, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie (dane nie uwzględniają wezbrań 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. Zagrzejewska-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. Zagrzejewska-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. Oświęcimska-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.

Mapa 22. Zagrożenia i infrastruktura związana z ochroną przeciwpowodziową (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. J. M. Matuszkiewicz, 2008, *Potencjalna roślinność naturalna Polski*, IGiPZ PAN, Warszawa http://www.igipz.pan.pl/geoeoklimat/roslinnosc/prn_mapa/home_pl.htm).
- 2) Obliczenia zasięgów występowania mokradł według *Systemu Informacji Przestrzennej o Mokradyłach Polski*, 2006, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych, Falenty, opracowanego przez zespół: H. Piórkowski, Z. Oświęcimska-Piasko, M. Rycharski, M. Szewczyk.
- 3) Sieć pomiarowo-obszernyjna IMiGW według aktualnych udostępnionych danych (zob. H. Czarnecka – kierownik tematu, B. Głowacka, J. Krupa-Marchlewska, T. Moskwński, M. Zaniewska, 2010, *System informacyjny sieci stacji meteorologicznych i wodnoskazujących 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).

Mapa 23. Pokrycie planistyczne (autor: P. Śleszyński)

Według 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.

Lista rysunków i tabel

Rysunki

Rysunek 1. Polska wraz z morską strefą ekonomiczną	6
Rysunek 2. Polska w procesie integracji europejskiej 2010.....	19
Rysunek 3. Indeks podatności na zmiany klimatyczne na poziomie NUTS 2.....	26
Rysunek 4. Główne cechy polskiej przestrzeni 2030.....	31
Rysunek 5. Powiązania funkcjonalne głównych ośrodków miejskich 2010 i 2030	34
Rysunek 6. a. Główne elementy sieci transportowej 2010 oraz obszary o najgorszej dostępności czasowej.....	36
Rysunek 6. b. Sieć transportu drogowego i lotniska 2030	37
Rysunek 6. c. Sieć transportu kolejowego 2030.....	38
Rysunek 7. Kierunki integracji polskiej przestrzeni 2010 i 2030.....	44
Rysunek 8. Perspektywa rozwoju terytorialnego basenu Morza Bałtyckiego w roku 2030	45
Rysunek 9. Metropolia sieciowa 2030 w Europie	46
Rysunek 10. Obszary integracji w Europie z udziałem Polski	47
Rysunek 11. Główne elementy sieci ekologicznej kraju 2030	51
Rysunek 12. System energetyczny i obszary rozwoju energetyki rozproszonej 2010 i 2030	54
Rysunek 13. Struktura przestrzenna przychodów największych 10 tys. spółek w Polsce pod względem rodzajów działalności i własności	66
Rysunek 14. Klasyfikacja ośrodków miejskich w Unii Europejskiej wg klasyfikacji ESPON ...	67
Rysunek 15. Kierunki działań polityki przestrzennej służące podniesieniu konkurencyjności głównych ośrodków miejskich.....	71
Rysunek 16. Kierunki działań polityki przestrzennej na rzecz poprawy spójności wewnętrznej kraj.....	80
Rysunek 17. Obszary wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji	87
Rysunek 18. a. Etapowy rozwój sieci drogowej i lotnisk 2015.....	100
Rysunek 18. b. Etapowy rozwój sieci drogowej i lotnisk 2020	101
Rysunek 18. c. Etapowy rozwój sieci drogowej i lotnisk 2030.....	102
Rysunek 19. a. Etapowy rozwój sieci kolejowej i lotnisk 2015.....	104
Rysunek 19. b. Etapowy rozwój sieci kolejowej i lotnisk 2020	105
Rysunek 19. c. Etapowy rozwój sieci kolejowej i lotnisk 2030	106
Rysunek 20. Ocena walorów estetycznych krajobrazu.....	110
Rysunek 21. Kierunki polityki przestrzennej wobec obszarów funkcjonalnych cennych przyrodniczo	115
Rysunek 22. Wybrane kierunki kształtowania zasobów wodnych.....	122
Rysunek 23. Plan elektroenergetycznej sieci przesyłowej na obszarze fragmentu Europy	124
Rysunek 24. Zagrożenia powodziowe Polski.....	126
Rysunek 25. Zintegrowane działania przeciwpowodziowe	127
Rysunek 26. Etapowy rozwój sieci przesyłowej w latach 2015-2030	135
Rysunek 27. Kierunki działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego	138
Rysunek 28. Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce.....	152
Rysunek 29. Potencjalne konflikty funkcjonalno-przestrzenne	154
Rysunek 30. Klasyfikacja miejskich obszarów funkcjonalnych.....	167
Rysunek 31. Miejskie i wiejskie obszary funkcjonalne.....	172
Rysunek 32. Wiejskie obszary funkcjonalne.....	171
Rysunek 33. Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska wyznaczane w skali makroregionalnej.....	173
Rysunek 34. Obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej	176
Rysunek 35. Położenie kompleksów wojskowych.....	179
Rysunek 36. Obszary kształtowania potencjału rozwojowego	181

Rysunek 37. Obszary funkcjonalne wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy wsparciu instrumentów właściwych polityce regionalnej..... 184

Tabele

Tabela 1. Mierniki osiągania celów KPZK wraz z opisem dotyczącym zakresu i sposobu monitorowania	63
Tabela 2. Rangi-etapy dla inwestycji drogowych	103
Tabela 3. Rangi-etapy dla inwestycji kolejowych.....	107
Tabela 4. Rangi-etapy dla inwestycji elektroenergetycznej sieci przesyłowej	136
Tabela 5. Typy, podmioty i wskazania KPZK wobec obszarów funkcjonalnych.....	161

ZAŁĄCZNIK 1. Raport z prac nad przygotowaniem KPZK

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 wszystkim tych, które odpowiadają za infrastrukturę transportową, środowisko i gospodarkę. Tezy i Założenia zostały przyjęte w czerwcu 2007 roku przez Radę Ministrów. Od tego czasu 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 16 indywidualnych spotkań regionalnych ze wszystkimi Urzędami Marszałkowskimi / samorządami wojewódzkimi przeprowadzonych w okresie luty – kwiecień 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, czego rezultatem było wypracowanie stanowiska Rady¹⁵⁰ 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

¹⁵⁰ 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.

w przestrzeni kraju. Podkreślano konieczność określenia w koncepcji obszarów metropolitalnych (Projekt Ekspercki wskazywał ośrodki metropolitalne) oraz opracowania ustaleń dla 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 utrwala 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 w 2009 roku rozpoczęto prace nad projektem rządowym.

Główne zmiany polegały m.in. na zmianie architektury celów, ujęciu diagnozy w postaci załącznika mapowego, opracowaniu od początku nowych map ilustrujących tekst, dodaniu nowych rozdziałów dotyczących: istoty polityki przestrzennej, typologii obszarów funkcjonalnych, ram finansowych realizacji koncepcji oraz załączników, poza kartograficznym, podsumowujących proces debaty oraz

W rządowym projekcie koncepcji przeformulowano ideę heksagonu na model policentrycznej metropolii sieciowej w oparciu o którą w polskiej przestrzeni będą zachodziły procesy rozprzestrzeniania się procesów rozwoju, czego efektem 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 procesów rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych oraz ich wewnętrznego potencjału.

ZAŁĄCZNIK 2. Raport z wdrażania 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 natomiast usunąć podstawowej sprzeczności celów między strategiami ochrony zasobów i procesów przyrodniczych a rozwojem społeczno-gospodarczym wykraczającym poza tradycyjne wykorzystanie potencjału przyrodniczego regionów, inaczej, niż postulując zarządzanie zasobami i, analizę funkcji obszaru i usług ekosystemów tak, aby kształtowanie przestrzeni przyrodniczej wspierało odporność 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 roku Prawo Ochrony Środowiska, w brzmieniu obowiązujących do 15 listopada 2008 roku). Natomiast ocena oddziaływania na środowisko aktów planowania przestrzennego wszystkich szczebli jest, zgodnie z postulatem Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (MP 26 z 2001 r.), systemowym instrumentem polityki przestrzennej.

W procesie implementacji dorobku prawnego UE ocenie oddziaływania na środowisko nadano charakter procesu ciągłego. Określono system obejmujący szereg procesów analitycznych, umożliwiających nadzór nad całym procesem programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, ustalanie efektywnego poziomu i kontroli ochrony środowiska przy planowaniu tak strategii zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym jak i działań inwestycyjnych, łącznie z monitorowaniem skutków podjętych działań i przyjętych strategii.

Powstająca w procesie oceny strategicznej prognoza oddziaływania na środowisko skutków realizacji projektu KPZK 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 – optymalnego modelu rozwoju do potrzeb wynikających z analizy trendów rozwoju i informacji ekofizjograficznej oraz wskazanych strategii społeczno-gospodarczych. 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 zamierzeniem trudnym, także z uwagi na brak krajowych podstaw metodologicznych i jednostkowe cechy poddawanego ocenie dokumentu, którego funkcja w zmienionym 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 (oos) było wypracowanie tekstu KPZK 2030 określającego wizję ładu przestrzennego, rozmieszczenie funkcji będących przedmiotem zainteresowania polityki przestrzennej i strategię osiągania celu w zamierzonym horyzoncie 2030 r. w sposób na tyle 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. 2009 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 w trakcie prac nad KPZK 2030 nastąpiły po ustaleniu 19.05.2008r 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 na podstawie nowej normy prawnej – i takie warunki uzyskano 25 lutego 2009 roku.

2.2. Ustalenia prognozy

„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 procesie Prognozy w odniesieniu do szeregu analizowanych pól i ich elementów wskazano obszary silnych potencjalnych konfliktów ekologicznych z założonymi środkami osiągania spójności terytorialnej i konkurencyjności ośrodków miejskich, przede wszystkim lokalizacją i rozwojem funkcji transportowych oraz lokalizacją infrastruktury niezbędnej dla podniesienia jakości życia, zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego i energetycznego. Konflikty te związane są przede wszystkim z geograficznym położeniem obiektów unikatowego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego w związku z dotychczasowym, nierównomiernym rozwojem terytorium (uwarunkowania historyczne) determinującym programowane przez KPZK 2030 działania zmieniające dotychczasowe funkcje przestrzeni w procesie rozwoju kraju.

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 i silnie negatywnie oddziałujących na środowisko przyrodnicze: efektywności energetycznej struktur przestrzennych, mobilności społeczeństwa, bezpieczeństwa energetycznego. Zagadnienia te znajdują się w centrum uwagi KPZK 2030, dotycząc rozwoju transportu, polityki wobec miast i spójności terytorialnej.

Rekomendowano zatem działania wzmacniające pozytywną rolę KPZK jako dokumentu wspierającego ład przestrzenny i umożliwiającego koordynację programowania rozwoju sieci transportowych oraz funkcjonalnych obszarów miejskich z powstrzymaniem utraty współistniejących niepowtarzalnych zasobów przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych – stanowiących o tożsamości i atrakcyjności przestrzeni.

2.3. Wdrożenie rekomendacji

Zmiany wprowadzane nie przenosiły bezpośrednio zapisów rekomendacji Prognozy ani uwag zgłoszonych w trakcie debaty społecznej są efektem przemysłów dotyczących zagadnień

poruszanych przez uczestników procesu w kontekście wdrażania rozwoju zrównoważonego, energochłonności tworzonych struktur przestrzennych, zasad określania optymalnych korzyści komunikacyjnych, zmian roli planowania przestrzennego w adaptacji przestrzeni do zmian klimatycznych oraz w działaniach zmierzających do mitygacji tych zmian, ochrony unikatowych i wyróżniających cech przestrzeni, zarządzania zasobami wody czy też roli pełnionej przez KPZK 2030 w stosunku do powstających równocześnie dziewięciu strategii składających się na Długookresową Strategię Rozwoju Kraju. Refleksja dotyczyła także zasad monitorowania KPZK 2030 i rozwoju przestrzennego kraju.

Z założeń programowych KPZK 2030 wynikają ograniczenia, dotyczące możliwości rozszerzania zakresu dokumentu i zdolności do przyjęcia rekomendacji lub 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 metropolii sieciowej, 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 konieczność wykonania ocen strategicznych oraz analiz ekonomicznych dla planów i programów stanowiących podstawę planowania inwestycji wskazywanych przez KPZK 2030 lub wynikających z przeniesienia ustaleń KPZK 2030 do planów zagospodarowania przestrzennego województw, oraz konieczność uszczegółowienia ocen na etapie ustalania lokalizacji i realizacji przedsięwzięć wykonywanych na podstawie tych dokumentów. Mimo opinii zgłoszonych w procesie konsultacji społecznych, wskazujących na możliwość niekorzystnego wydłużania procesów inwestycyjnych w związku z 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. Przecież powstające współcześnie krajobrazy kulturowe będą wpływać na jakość życia następnych pokoleń i stan zachowania różnorodności przyrodniczej również przez konsekwencje zaniechania tego typu analiz i działań z nich wynikających. Zaproponowano również zastosowanie koncepcji usług ekosystemowych do zarządzania funkcjami rozwojowymi i ochronnymi przestrzeni.

Wprowadzono także zmiany do materiałów ilustracyjnych, podkreślając ich funkcje poglądowe, tak aby przekaz informacji wspierał rolę koordynacyjną KPZK 2030, w przeciwieństwie do oczekiwanych przez część uczestników dialogu społecznego informacji bezpośrednio odnoszących się do wskazań lokalizacyjnych. 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, bezpieczeństwa powodziowe i zarządzanie zasobami wód, rozwój sieci ekologicznej kraju. Poza tym zilustrowano także najważniejsze

konflikty ekologiczne związane z rozwojem przestrzennym. Obrazowany stan realizacji inwestycji infrastrukturalnych w poszczególnych okresach jest zgodny z danymi Ministerstwa 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 dokument odrębny.

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 korzyści, 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 przy 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, ujmując 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 podniesieniu stopnia partycypacji społecznej w procesie poprzedzającym realizację inwestycji oraz w rozwoju metodologii ocen oddziaływania na środowisko i konsultacji społecznych. Natomiast część przyczyn generowania nadmiernych potoków ruchu nie leży w gestii koncepcji i nie jest związana z długofalowymi skutkami kreowanej polityki przestrzennej na poziomie kraju i regionu. Postulowana w Prognozie efektywność energetyczna struktur przestrzeni¹⁵¹ (por. 1.2.1.) jest

¹⁵¹ 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 będą do efektywnego wykorzystania energii”.

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 zasadność modernizacji kolei konwencjonalnych, realizacja KDP oraz rozbudowa dróg bitych wskazana w KPZK 2030 nie podlega dyskusji, mimo towarzyszących znaczących negatywnych oddziaływań na środowisko. Oddziaływania te natomiast powinny podlegać ocenie w procesie projektowania i lokalizacji inwestycji – co zostało zapisano 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 ze względu na 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. Zostanie utrzymana bądź odtworzona żeglowność kanałów śródlądowych będących unikatowymi techniki rangi ponadkontynentalnej (np. Kanał Augustowski, Kanał Elbląski), utrzymana ograniczona żeglowność głównych rzek w zakresie istotnymi dla gospodarki lokalnej i regionalnej.

Przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się miast

Sformułowana została zasada polityki przestrzennej wspierająca tendencje do ograniczania szczyptywania zasobów 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 sformułowanej zasady planistycznej.

2.4. Ocena oddziaływania na obszary ESE Natura 2000 – relacje KPZK 2030 – sieć NATURA 2000

KPZK 2030 określiła rolę polityki przestrzennej w zakresie rozwoju instrumentów podtrzymujących i rozwijających szczególnie te funkcje przestrzeni, których związek z zachowaniem kapitału przyrodniczego jest bezsporny, a słabe instrumentarium prawne nie wspomaga generowania pożądaných działań wynikających z dokumentów takich, jak np. polityka ekologiczna państwa. Ustalenia i zalecenia KPZK 2030 są konkretyzowane w strategiach, planach i programach sektorowych lub samorządowych – istniejących i opracowywanych 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 pełni także rolę ostrzegawczą i informacyjną, pokazując w pierwszym rzędzie 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 poszukiwanie 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.

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

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,

wymagające 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.

W procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zespół wykonujący Prognozę nie wskazał działań bezpośrednio wynikających z koncepcji nieosadzonych w podlegających obowiązkowi oceny oś strategich i programach sektorowych lub w międzynarodowych programach rozwoju korytarzy transportowych.

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 Ciołkosz prof. dr hab., Sławomir Anusz dr inż., Elżbieta Bielecka dr hab., Elżbieta Kozubek dr, Monitoring zagospodarowania przestrzennego – rekomendacje dla KPZK.

Marek Degórski doc. 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 osadnicza 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 Kapiszewski doc. dr hab., Zmiany i problemy demograficzne a rozwój przestrzenny Polski.

Tomasz Komornicki doc. dr hab., Przemysław Śleszyński dr, Piotr Silka mgr, Marcin Stępnik 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 Łaszczyk, pplk dr Julian Skrzyp dr hab. Akademia Obrony Narodowej, Odporność układu polskiej przestrzeni na zakłócenie zewnętrzne – przestrzenne i terytorialne uwarunkowania obronności i bezpieczeństwa państwa.

Zbigniew Lach plk dr inż., Andrzej Łaszczyk, 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 dr hab. inż. arch., 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 Okólski 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 rolniczej 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., Andrzej 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, 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.