

## Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego

Ład przestrzenny to główny cel zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania: krajowym, regionalnym, lokalnym i funkcjonalnym. Zgodnie z obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod pojęciem „ładu przestrzennego” należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. W zagospodarowaniu przestrzennym ład przestrzenny oznacza uporządkowanie i harmonię pomiędzy różnymi elementami składowymi przestrzeni i funkcjami struktury przestrzennej, stanowiąc kryterium oceny jakości zmian zagospodarowania w odniesieniu do sprawności procesów społeczno-gospodarczych i jakości życia.

Znaczenie ładu przestrzennego jako nieodłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego rozumianego w szerokim, zintegrowanym ujęciu, dla warunków życia obywateli, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych powoduje, że racjonalizacja procesów przestrzennych stała się obecnie jednym z najważniejszych zadań władz publicznych. Również w Polsce za racjonalność procesów przestrzennych, za ład przestrzenny decydujący o wartości, jakości i tożsamości polskiej przestrzeni odpowiedzialność ponosi Państwo i jego władze publiczne – rządowe i samorządowe. W Polsce ze względu na zaległości cywilizacyjne i trudności okresu transformacji obserwujemy nieadekwatność form zagospodarowania przestrzennego do nowoczesnych funkcji i ich rozmieszczenia z wszystkimi znanymi wadami tego zjawiska. W konsekwencji racjonalizacja polityki przestrzennej, przywrócenie i poszerzenie ładu przestrzennego stają się w Polsce strategicznym składnikiem nowoczesnej zintegrowanej polityki rozwoju.

Nowe podejście do polityki rozwoju oznacza uznanie przez władze publiczne potrzeby sprawnego zarządzania dynamicznie zmieniającymi się – w czasie i przestrzeni – układami przestrzennymi. Skutki zewnętrzne działalności społeczno-gospodarczej (w tym efekty rozprzestrzeniania zabudowy) stanowią coraz większe pole interwencji w polityce rozwoju. Dlatego zagospodarowanie przestrzenne jest obecnie jednym z najważniejszych instrumentów budowania spójności terytorialnej, a sfera związana z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej wyrażająca się w ładzie przestrzennym, społecznym, gospodarczym i ekologicznym współdecyduje o spójności systemów społeczno-gospodarczych i ekologicznych.

W nowych jakościowo uwarunkowaniach systemowych, w ciągłym procesie przewidywania i projektowania przyszłości, rozwiązywania sytuacji konfliktowych, w ciągłej grze o kształt przestrzeni proces równoważenia rozwoju, regulowany przez formułowanie zasad i kierunków określających **politykę ładu zintegrowanego**, będzie łączył w sobie<sup>132</sup>:

- **ład społeczny** identyfikujący strategiczne cele i środki oraz przedsięwzięcia zmierzające do poprawy jakości życia społeczeństwa,
- **ład ekonomiczny** określający strategiczne cele i środki generujące efektywny rozwój społeczno-gospodarczy,
- **ład ekologiczny** formułujący uwarunkowania i strategiczne cele ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska przyrodniczego, zmierzające do utrwalania rozwoju ekologicznie zrównoważonego (ekorozwoju),

---

<sup>132</sup> Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r. (M. P. Nr 26, poz. 432.)

- **ład przestrzenny** określający strategiczne cele i kryteria kształtowania oraz harmonizowania struktur przestrzennych wyrażające zasady i kierunki gospodarowania przestrzenią geograficzną.

W zależności od poziomu spójności osiąganej w wyniku stosowanych procedur iteracyjnych (dwukierunkowego oddziaływania) i negocjacyjnych, w całym systemie regulowania rozwoju urzeczywistnić się będzie, w zróżnicowanym terytorialnie zakresie, ład zintegrowany wyrażając najwyższy, chociaż nie wszędzie osiągalny, stopień realizacji strategii równoważenia rozwoju.

Pojęcie ładu przestrzennego funkcjonujące w tym systemie, związane z zagospodarowaniem przestrzennym, wyraża dążenie do harmonii, uporządkowania, proporcjonalności i zrównoważenia rozwoju środowiska człowieka przy wykorzystaniu zasady „projektowania uniwersalnego” lub „projektowania dla wszystkich”.

W hierarchii wartości społecznych ład przestrzenny nabiera rosnącego znaczenia. Staje się bowiem w coraz większym stopniu niezbywalnym elementem jakości życia i środowiska przyrodniczego, a także efektywności gospodarowania.

W polityce przestrzennej ład przestrzenny wyraża funkcjonalność, logikę, czytelność i jasność struktur przestrzennych oraz ich zharmonizowanie – tak wzajemne, jak i z przyrodą – oraz wysoką użyteczność i efektywność we wszystkich skalach: od lokalnej do krajowej. Jest to uporządkowana całość, której części poddane są wspólnym regułom gry, a logika jej funkcjonowania, funkcjonalność struktury oraz czytelność przestrzenna tworzą, także w każdym wymiarze terytorialnym, wysokie walory estetyczne i jakość środowiska człowieka.

Te zasady równoważenia rozwoju, wraz z istniejącymi uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, należy przyjąć jako podstawę metodologiczną funkcjonowania całego systemu kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa.

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

#### *Źródła i skutki nieuporządkowanej gospodarki przestrzennej w Polsce*

Nieuporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej. Są nimi przede wszystkim problemy społeczne w postaci patologii, alienacji, frustracji i konfliktów wynikające z segregacji społecznej (zabudowa przedmieść bazująca na zamkniętych osiedlach pozbawionych przestrzeni publicznych przyjaznych mieszkańcom, terenów zielonych, dogodnego dostępu do dobrej jakości usług publicznych, degradacja śródmieść i wielkopłytowych osiedli oraz popegeerowskich zespołów zabudowy wielorodzinnej). W długim okresie takie kształtowanie przestrzeni niesie za sobą konsekwencje ekonomiczne w postaci kosztów likwidowania skutków społecznych oraz burzenia podmiejskich osiedli i zespołów zabudowy z wielkiej płyty (co dzieje się w wielu krajach). Drugim poważnym skutkiem jest zagrożenie bezpieczeństwa osób żyjących lub prowadzących działalność na terenach zalewowych. Tylko materialne skutki powodzi w 2010 roku oszacowano na mniej więcej 12 miliardów złotych. Zagrożenie bezpieczeństwa odnosi się również do transportu – w Polsce co dziesiąta ofiara wypadku jest śmiertelna – średnia dla UE jest trzy razy niższa<sup>133</sup>. Kolejnym efektem braku konsekwentnej polityki przestrzennej jest niekontrolowana urbanizacja wywołująca koszty budowania dodatkowej infrastruktury nieuzasadnionej rachunkiem ekonomicznym, wydłużenie czasu dojazdu do centrum (do miejsc pracy, edukacji, usług).

---

<sup>133</sup> W 2010 r. w wypadkach na polskich drogach zginęło 3 907 osób. Pomimo obserwowanej w ostatnich latach zdecydowanej poprawy, w 2009 roku liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych była w Polsce najwyższa spośród wszystkich krajów UE (przed Włochami, Francją i Niemcami), Bank Danych Lokalnych GUS, CARE database.

Brak adekwatnych regulacji w systemie gospodarki przestrzennej (brak obowiązkowych scaleń) powoduje, że struktura własnościowo-przestrzenna obszarów rolnych decyduje o kształcie nowej zabudowy. W konsekwencji tworzona jest nadmiernie ekstensywna i chaotyczna zabudowa, następuje także trwale wykluczenie części terenów z użytkowania. Szacuje się, że straty te sięgają 20% każdego hektara przeznaczonego pod zabudowę.

W Polsce nie prowadzi się społecznych rachunków kosztów rozwoju rozproszonego. Amerykańskie badania wskazują na wiele negatywnych skutków społecznych związanych z nadmiernym użyciem samochodu, zaliczając do nich m.in. coraz mniejszy ruch pieszy, straty czasu w rezultacie stania w korkach, wzrost liczby wypadków i kosztów leczenia. Okres zwrotu nakładów na infrastrukturę w obszarach rozproszonych można szacować na 50 do 300 lat. Praktycznie są to środki zamrożone. Przy takim sposobie zabudowy zwrotne mechanizmy finansowania nie mają racjonalnego uzasadnienia, zaś koszty zaciągniętych pożyczek na budowę infrastruktury komunalnej muszą być pokryte przez wszystkich podatników, a nie jej bezpośrednich użytkowników. Taki sposób zabudowy jest sprzeczny z zasadą rozwoju zrównoważonego i sprawiedliwości społecznej. Promowanie taniego wybudowania domu na „taniej ziemi” *de facto* kosztuje całe społeczeństwo co najmniej dwukrotnie więcej niż w strefie o właściwej intensywności zabudowy z odpowiadającym jej uzbrojeniem.

Coraz silniej jest odczuwane przestrzennie niedopasowanie oferty usług publicznych, w tym podstawowych usług publicznych, w szczególności w stosunku do zmieniających się w przestrzeni potrzeb demograficznych (z jednej strony rozproszenie grup społecznych, z drugiej nadmierny spadek popytu w szybciej starzejących się centrach miast). Potwierdza to spadek liczby oddziałów w szkołach podstawowych dla obszarów miejskich. W latach 2001-2009 wyniósł on 25% na obszarach miejskich, a 18% na obszarach wiejskich, przy podobnym spadku liczby szkół na obszarach wiejskich i miejskich mniej więcej o 14%<sup>134</sup>.

Konsekwencją obecnego systemu gospodarki przestrzennej jest bardzo niska – ekonomiczna i społeczna – efektywność nakładów na infrastrukturę oraz nieopłacalność rozwoju i utrzymania transportu publicznego. Dodatkowe straty, jakie ponosi gospodarka to m.in. przyspieszona dekapitalizacja systemów transportu publicznego. W Polsce wskaźnik nadmiaru przemieszczeń spowodowany chaotyczną i ekstensywną zabudową można szacować na 1,5 w porównaniu do zabudowy rozlewającej się, ale relatywnie zwartej i uporządkowanej. Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa polskiego rozproszony model zabudowy będzie sprzyjać dalszemu wzrostowi liczby samochodów w rodzinach, zwiększając dodatkowo efekt cieplarniany, który coraz bardziej będzie obciążał finansowo budżet, sektor gospodarczy i indywidualnych odbiorców energii.

Na podstawie badań zagranicznych autorów i częściowych badań krajowych szacuje się, że zewnętrzne koszty społeczne chaosu przestrzennego związane z rozlewaniem się miast w Polsce są o 30% większe stosunku do kosztów rozlewania się miast w krajach Europy Zachodniej. W przypadku Polski prowadzi to do narastania deficytu w finansach publicznych.

Przestrzenna restrukturyzacja infrastruktury społecznej w relacji do nowych potrzeb będzie stałym i wzrastającym kosztem liczącym w miliardach złotych rocznie. Zaspokojenie podstawowych społecznych wymagań dotyczących takiej lokalnej infrastruktury będzie ograniczało możliwości inwestowania przez władze publiczne w usługi wyższego rzędu i inne formy wspierania rozwoju gospodarczego miast i regionów wymuszane presją konkurencyjną.

Bez zasadniczej zmiany ekonomicznych warunków gospodarowania przestrzenią i uzdrowienia systemu planowania w Polsce efektywność ekonomiczna terenów zabudowy rozproszonej pozostanie bardzo niska, renta budowlana będzie nadal rozpraszana, a gminny oraz krajowy

---

<sup>134</sup> Rocznik Statystyczny Polski, 2010 r.

system finansowy nie będą w stanie finansować, irracjonalnych pod względem przestrzennym, ilościowych wymagań wobec infrastruktury. Grozi to coraz poważniejszym wykluczeniem infrastrukturalnym znacznych grup społecznych, załamaniem finansów publicznych, strukturalnym i długotrwałym załamaniem funkcjonowania rynków hipotecznych.

Brak ładu i niska jakość zagospodarowania przestrzennego sprawiają, że polskie miasta nie są atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych i wykwalifikowanych kadr decydujących o współczesnym rozwoju, a obszary wiejskie tracą szanse na dywersyfikację swoich funkcji gospodarczych. Wzmagają się problemy społeczne w miastach. Jednym z ważniejszych jest nasilające się zjawisko segregacji i dezintegracji społecznej, czego obrazem jest powstawanie zamkniętych strzeżonych osiedli mieszkaniowych i postępującej jednocześnie degradacji istniejących osiedli oraz poprzemysłowych, pokolejowych i powojkowych obszarów zurbanizowanych lub ich bezplanowej, nowej zabudowy. Zatem brak ładu, który zauważamy w skali mikro przekłada się na niższą produktywność całej gospodarki w skali makro.

Symptomami braku ładu przestrzennego w Polsce są między innymi:

- na poziomie kraju – częste niedostosowanie sposobów użytkowania i zagospodarowania do wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych oraz wynikająca z tego postępująca fragmentacja systemów przyrodniczych i degradacja krajobrazów kulturowych,
- na poziomie regionalnym i subregionalnym – niszcząca wobec wartości przestrzeni, rozrzutna ekonomicznie i społecznie suburbanizacja, zwłaszcza rozpraszanie zabudowy wiejskiej i brak koordynacji zabudowy terenów wzdłuż głównych dróg,
- na poziomie lokalnym – niska jakość przestrzeni publicznej, chaos w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych, ich niekompletność i presja na tereny otwarte, destrukcja systemów ekologicznych miast, braki w wyposażeniu terenów urbanizowanych i terenów wiejskich w infrastrukturę techniczną i społeczną, nienadążająca za rozwojem zabudowy mieszkaniowej.

#### *Zaniechanie kontroli procesów przestrzennych przyczyną nietykalności systemu zarządzania*

Władza publiczna ponosi odpowiedzialność za racjonalne prowadzenie gospodarki przestrzennej. Bez publicznej kontroli zagospodarowania terenu nie jest możliwe racjonalne gospodarowanie przestrzenią, gwarantujące jej użytkownikom możliwość korzystania z jej walorów i eliminujące konflikty. Zanik publicznej kontroli użytkowania terenów w oparciu o formalnie (ustawowo) zdefiniowaną politykę przestrzenną i urbanizacyjną państwa (gminy, regionu i kraju) spowodował dezintegrację systemu planowania i niestabilność procesów planistycznych.

Lekceważenie odpowiedzialności państwa za procesy przestrzenne spowodowało ponadto zamazanie podziału władztwa planistycznego – wadliwy podział kompetencji w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez podmioty publiczne oraz brak mechanizmów pozwalających na ocenę i równoważenie różnorodnych interesów i eliminacji konfliktów nieuchronnie związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

Prowadzenie spójnej polityki rozwoju uniemożliwia nadal odczuwalny dualizm kompetencji z zakresu planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego. Dualizm ten sprawia, że tradycyjne instrumenty planowania przestrzennego pełnią jedynie rolę ochronną, a nie prorozwojową (kreacyjną lub stymulacyjną). Planom zagospodarowania przestrzennego brakuje cech dokumentów rozwojowych, a ich zapisy nie znajdują odzwierciedlenia w społeczno-gospodarczych dokumentach strategicznych i operacyjnych, zaś lokalne polityki przestrzenne (studia gminne) nierzadko ignorują lokalne strategie rozwoju lub inne lokalne polityki (o ile w ogóle takie strategie i polityki są przyjmowane przez gminy).

Mocna ustrojowa pozycja gmin i nieadekwatne kompetencje innych jednostek administracji publicznej utrudniają przeniesienie zadań ponadlokalnych na poziom lokalny. W konsekwencji Rząd i samorząd wojewódzki nie dysponują kompetencjami do ochrony interesu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Dlatego o kształcie gospodarki przestrzennej często decydują specyficznie pojmowane interesy lokalne i interesy grupowe niezgodne z interesem publicznym. Dodatkowo, gminy nie zostały wyposażone w instrumenty realizacyjne, co powoduje, że zadania przekazane w oparciu o zasadę subsydiarności nie są przez wiele gmin w pełni realizowane.

#### *Dezintegracja instytucjonalna systemu planowania przestrzennego*

Słabością systemu planowania jest także rozproszenie i niepowiązanie w systemie hierarchicznym instytucji działających w sferze planowania przestrzennego<sup>135</sup>, odpływ kadr skutkujący fragmentacją wiedzy, brak jednolitego systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzeni umożliwiającego dokonywanie porównań międzynarodowych na różnych poziomach zarządzania rozwojem oraz obserwacji wpływu prowadzonych polityk publicznych na przestrzeń. Na poziomie krajowym nie istnieją systemowe rozwiązania dotyczące monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego. W państwie nie funkcjonuje system badań ukierunkowanych na rozwiązywanie podstawowych problemów przestrzennych – badania są prowadzone w niewystarczającym zakresie, są rozproszone i niesystematyczne. W systemie kwalifikacji i ocen prac badawczych Narodowego Centrum Nauki zagadnienia przestrzeni w ogóle nie występują. W gminach na ogół nie gromadzi się ani nie analizuje podstawowych informacji, takich jak liczba i struktura wydawanych przez starostwa pozwoleń na budowę.

Słabość instytucji publicznych w egzekwowaniu prawa, brak instrumentów służących koordynacji przedsięwzięć (budowlanych, ochronnych), finansowanych z różnych źródeł (budżetu UE, Rządu, samorządu, przedsiębiorców prywatnych) w ramach różnego typu programów (operacyjnych, samorządowych, współpracy terytorialnej) niepotrzebnie hamuje działania rozwojowe. Przepisy kolejnych ustaw dotyczących sfery przestrzennej należą do najczęściej i powszechnie, do tego całkowicie bezkarnie, łamanych przepisów prawa, przy częstym braku ustawowo określonego nadzoru wojewodów.

Także współdziałanie między lokalnymi samorządami oraz między jednostkami sektora publicznego a inwestorami prywatnymi jest sporadyczne i nie służy rozwiązywaniu konfliktów, pogłębiając brak poczucia bezpieczeństwa w stosunku do własności prywatnej.

Brak dobrych wzorców i kultury – od programowania strategicznego do planowania miejscowego – prowadzi do nieefektywnego użytkowania terenów i potęgowania nieładu przestrzennego.

#### *Luki w systemie aktów planistycznych*

Brak prawnej i systemowej współzależności dokumentów powstających na różnych szczeblach zarządzania nie pozwala na koordynację przedsięwzięć rozwojowych (zarówno pionową, jak i poziomą). Plany zagospodarowania ani inne dokumenty planistyczne nie są skorelowane ze strategiami i programami rozwojowymi. Brakuje również powiązań hierarchicznych czy iteracyjnych między dokumentami planistycznymi przygotowywanymi na różnych szczeblach zarządzania rozwojem.

Rozbudowany i skomplikowany system jest bezradny wobec problemu konfliktów przestrzennych, które są stałym elementem gospodarowania przestrzenią przez użytkowników reprezentujących różne – najczęściej przeciwstawne – interesy. Odczuwalny jest brak

---

<sup>135</sup> Rozproszenie i niepowiązanie systemu hierarchicznego instytucji nie występuje jedynie w odniesieniu do systemu planowania przestrzennego, ale ma szerszy zakres. Uporządkowanie sfery planowania przestrzennego nie będzie możliwe bez wyegzekwowania zmian w systemie administracji publicznej.

konsekwentnego planowania ponadlokalnego w postaci regionalnej i krajowej polityki przestrzennej. Planowanie ponadlokalne nie formułuje ponadto żadnych wymagań w stosunku do planowania na poziomie gminy, a ustalenia wiążące odnoszą się jedynie do inwestycji celu publicznego.

Brakuje egzekucji obowiązującego prawa na korzyść swobodnego interpretowania i „udoskonalania” go za pomocą ustaw specjalnych, które funkcjonują równolegle z systemem prawnym, odnosząc się w sposób szczególny do zasad przygotowywania i realizacji inwestycji (tzw. „specustawy”<sup>136</sup>).

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie stanowi dostatecznego narzędzia koordynacji procesów rozwoju przestrzennego na obszarze województwa. W pzpw nie określa się wymogów i parametrów wiążących dla gmin w zakresie potrzeb terenowych zabudowy terenu.

W sytuacji braku planu miejscowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium), nie będąc przepisem prawa miejscowego, nie gwarantuje realizacji określonych w nim kierunków zagospodarowania – nie służy koordynacji przestrzennej, nie chroni obszarów przed zagospodarowaniem w sposób inny, niż zostało to w nim określone.

Studium nie zapewnia koordynacji innych dokumentów planistycznych, do których posiadania i realizowania zobowiązana jest gmina (na przykład nie koordynuje w czasie i przestrzeni przedsięwzięć inwestycyjnych i nie wyznacza kolejności aktywizacji inwestycyjnej terenów gminy). Nie będąc przepisem gminnym, jest instrumentem mało skutecznym, bo nie spełnia w sposób dostateczny roli koordynacyjnej dla planów miejscowych. Dodatkowo na etapie opracowywania studium nie powstają racjonalne prognozy rozwoju, wskutek czego do zabudowy wskazywane są tereny przekraczające aktualne potrzeby gmin – a wobec dzisiejszego systemu planowania łatwo jest uzasadnić najbardziej nieracjonalne potrzeby rozwojowe.

Poważną przeszkodą w spójnym zarządzaniu przestrzenią jest zbyt mały procent terenów w miastach objętych planami zagospodarowania przestrzennego, np. w Łodzi istnieją tylko dla 4,5% intensywnie zabudowywanych terenów miejskich, w Krakowie dla 14,1%, w Warszawie dla 19,2%, a w Poznaniu 19,6%<sup>137</sup>. Z drugiej strony wskaźnik pokrycia planami jest nieproporcjonalnie wysoki w stosunku do faktycznych potrzeb, szacowany na blisko 100% w gminach pozamiejskich otaczających wielkie miasta. Tereny rozwojowe przeznaczone pod inwestycje i zabudowę wielokrotnie przekraczają realne potrzeby (np. w Mszczonowie – na 300 lat). To jedna z głównych przyczyn rozpraszania zabudowy, dodatkowo sprzeczna z założeniami ustawowymi, by przeznaczać pod zabudowę tereny według aktualnych potrzeb. Jest to zasadniczy błąd wynikający z całkowitego podporządkowania rynku nieruchomości zasadom rynkowym (państwo wycofało się z jego kontroli), co jest wykorzystywane dla celów spekulacyjnych.

---

<sup>136</sup> W 2011 r. w kraju obowiązuje dziesięć ustaw specjalnych: ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 (specustawa kolejowa); ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 (specustawa drogowa); ustawa z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 (EURO 2012); ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Dz.U. Nr 42, poz. 340 (specustawa lotniskowa); ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu gazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz.U. Nr 84, poz. 70 (specustawa o gazoporcie); ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. Nr 106, poz. 106675 (megaustawa telekomunikacyjna); ustawa z 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r., Dz.U. Nr 123, poz. 835 (specustawa przeciwpowodziowa); ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, Dz.U. Nr 143, poz. 963; ustawa z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. Nr 135, poz. 789; ustawa z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, Dz.U. Nr 234, poz. 1385.

<sup>137</sup> Dane pochodzą z Raportu o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 r., Warszawa, maj 2010.

Kolejnym źle wykorzystywanym, nadużywanym instrumentem są oba rodzaje decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zwłaszcza decyzje o warunkach zabudowy (WZ). To jedna z głównych przyczyn braku ład przestrzennego – WZ jest podstawą wydawania ponad połowy pozwoleń na zabudowę, zamiast być narzędziem wykorzystywanym tylko w wyjątkowych przypadkach. Drugą zasadniczą wadą stosowania WZ – obok rozpraszania zabudowy – jest stworzenie możliwości budowania na terenach tańszych, ponieważ nie są objęte planem miejscowym. W gospodarce wolnorynkowej jest to mechanizm zrozumiały, jednak w końcowym rachunku ekonomicznym ten sposób inwestowania jest znacznie droższy (WZ sprzyja pozaplanistycznej lokalizacji inwestycji).

Obecne regulacje prawne nie rozwiązują zasadniczych problemów gospodarki przestrzennej. Przeciwnie – wzmacniają niekorzystne zjawiska, blokując szanse rozwojowe przede wszystkim obszarom zurbanizowanym, sprzyjają rozpraszaniu zabudowy i ekstensywnemu wykorzystaniu przestrzeni, powodują straty cennych przyrodniczo terenów w miastach i ich otoczeniu, stwarzają bariery dla inwestycji publicznych oraz inwestycji prywatnych, utrudniając modernizację miast i kształtowanie przestrzeni publicznych oraz prowadzenie kompleksowych operacji urbanistycznych o dużej skali.

Wyraźnie odczuwany jest również brak planowania na obszarach funkcjonalnych, zwłaszcza obszarach zurbanizowanych, co uniemożliwia koordynację rozwoju obszarów miejskich z rozwojem ich funkcjonalnego otoczenia. Brak podstaw do prowadzenia zintegrowanej polityki rozwojowej wobec różnego typu obszarów funkcjonalnych szczególnie utrudnia rozwój obszarów metropolitalnych oraz transgranicznych, na których plany zagospodarowania nie stanowią podstawy do podejmowania działań o charakterze rozwojowym.

Jednym z instrumentów efektywnego rozwoju (niższe koszty społeczne i środowiskowe) jest planowanie na obszarach i terenach zurbanizowanych z właściwie ujętą strefą przestrzeni rolniczej i atrakcyjnego zasobu otwartego krajobrazu wiejskiego. Niekontrolowany rozwój przestrzenny jest stymulowany prywatnym rachunkiem korzyści wynikających z przejmowania terenów niezabudowanych w strefie oddziaływania wielkich aglomeracji. Powoduje to, że proces rozlewania się urbanizacji i punktowej dewastacji krajobrazu zdecydowanie się nasila. Delimitowanie tzw. obszarów zmetropolizowanej przestrzeni na podstawie kryteriów morfologicznych nie jest wystarczającym kryterium do wyodrębniania obszarów funkcjonalno-przestrzennych na podstawie tzw. obiektywnych kryteriów oraz prawnego ustanawiania granic.

Szczególne znaczenia nabierają deficyty w obszarze planowania na granicach Polski, tj. nie tylko infrastruktury liniowej, ale także rozwoju miast podzielonych granicą lub znajdujących się w niewielkiej odległości od granicy, nie zapewniając mieszkańcom dostępu do usług podstawowych, czy na obszarach morskich i przybrzeżnych (mimo istniejących przepisów w tym ostatnim przypadku). Dotychczasowe prace nad wdrażaniem zintegrowanego podejścia do planowania obszarów przybrzeżnych nie przynoszą satysfakcjonujących rezultatów. Brak integracji planowania na morzu i lądzie oznacza niewykorzystywanie gospodarczo obszaru stanowiącego aż 10% terytorium kraju. Planowanie zagospodarowania obszarów morskich ma obecnie charakter jedynie planowania niezintegrowanego. Prowadzone jest odnośnie wybranych branż: żeglugi, rybołówstwa, obrony narodowej. Natomiast wykorzystanie obszarów morskich dotyczy szerszej palety zagadnień. Na obszarach morskich przy zagospodarowaniu przestrzeni bierze się pod uwagę nie tylko żeglugę, obronę narodową, ochronę środowiska czy rybołówstwo, ale również, zgodnie z ustawą o obszarach morskich RP i administracji morskiej, sztuczne wyspy, konstrukcje i urządzenia, podmorskie kable i rurociągi, badania naukowe oraz eksploracje zasobów mineralnych. 62% polskich wód terytorialnych jest przeznaczone pod ochronę środowiska, która staje się jedną z najważniejszych form zagospodarowania przestrzeni morskiej.

Innym strategicznym obszarem wymagającym podjęcia działań regulacyjnych dotyczących minimalizowania konfliktów przestrzennych są obszary w sąsiedztwie terenów i obiektów wojskowych<sup>138</sup>, na obszarze których występują konflikty przestrzenne związane z uciążliwościami dla społeczności lokalnych i regionalnego rozwoju gospodarczego (szczególnie w rejonach lotnisk i poligonów morskich).

### *Budowanie wiedzy, świadomości i partycypacji społecznej*

Niski poziom świadomości społecznej objawia się brakiem zainteresowania problemami gospodarki przestrzennej, skutkuje jej niską rangą społeczną. Wpływa to negatywnie na stanowienie prawa w sferze przestrzennej. Nieadekwatność rozwiązań prawnych do faktycznych potrzeb partycypacji społecznej w procedurach planistycznych, w szczególności na poziomie lokalnym, skutkuje jej pozornością i nie zapobiega konfliktom generowanym w tych procesach. Brak kultury angażowania obywateli w proces inwestycyjny od początku cyklu projektu blokuje realizację zadań celu publicznego. Konieczne są działania popularyzujące znaczenie jakości przestrzeni i ład przestrzennego. Tworzenie oraz upowszechnianie modelowych działań planistycznych i realizacyjnych ma zasadnicze znaczenie dla podnoszenia poziomu świadomości społecznej w tej sferze. Konieczne jest instytucjonalne i prawne zagwarantowanie świadomej partycypacji społecznej już w fazie formułowania polityk lokalnych i tworzenia założeń do planów miejscowych. Władze lokalne powinny wyważać sprzeczne interesy jednostek oraz grup społecznych, stosować narzędzia sprawiedliwego rozstrzygnięcia konfliktów towarzyszących planowaniu i budowaniu.

### **(2) Kierunki działań**

Zgodnie z wymogami ustawowymi<sup>139</sup> ład przestrzenny i zrównoważony rozwój stanowią podstawę określania zasad kształtowania polityki przestrzennej oraz kierunku kształtowania polityki przestrzennej i zasad jej realizacji.

**2.1. Ochrona interesu publicznego**, w tym: przeciwdziałanie zawłaszczaniu przestrzeni publicznej i troska o przestrzeń publiczną, przystosowane architektonicznie i urbanistycznie do potrzeb osób niepełnosprawnych – ważne dla budowy więzi społecznych i tożsamości; skuteczna ochrona jakości i tożsamości krajobrazu naturalnego i zurbanizowanego – ważnego składnika otoczenia ludzkiego, warunkującego jakość życia oraz określającego odrębność przyrodniczą i kulturową poszczególnych regionów kraju; ochrona środowiska i zapewnienie określonych standardów życia mieszkańcom miast i wsi, co oznacza czystość środowiska, harmonię krajobrazu, dobrze funkcjonujący transport i właściwą dostępność usług. Interes publiczny obejmuje również eliminowanie strat makroekonomicznych, zwłaszcza ryzyka nieuzasadnionego marnotrawienia przestrzeni i nieracjonalnego zużycia zasobów środowiska, co winno być gwarantowane poprzez respektowanie szeroko rozumianego ład przestrzennego jako atrybutu konstytucyjnie gwarantowanego rozwoju zrównoważonego.

**2.2. Zbudowanie sprawnego systemu planowania przestrzennego** na wszystkich jego poziomach, jako podstawowego instrumentu polityki przestrzennej władz publicznych – planowania krajowego obejmującego obszar całego kraju, planowania regionalnego obejmującego obszar całego województwa i jego obszarów funkcjonalnych oraz planowania lokalnego obejmującego obszar gminy oraz jej części, zgodnie z zasadami hierarchiczności i subsydiarności oraz koordynacji. Planowanie to, jako działalność władz publicznych – Rządu i samorządów terytorialnych – stanowić winno element zintegrowanego planowania rozwoju

---

<sup>138</sup> Obszary związane z infrastrukturą militarną koncentrują się obecnie w Polsce Zachodniej i Północnej, gdzie zlokalizowane są największe poligony: Żagań-Swiętoszów (34 tys. ha) na pograniczu województw dolnośląskiego i lubuskiego, Drawsko Pomorskie (34 tys. ha) i Nadarzyce w województwie zachodniopomorskim oraz Bemowo Piskie w warmińsko-mazurskim, bazy lotnicze w Wielkopolsce: Powidz, Krzesiny i na Pomorzu: Świdwin, Mirosławiec i Malbork, w woj. łódzkim Łask oraz bazy marynarki wojennej Gdynia, Świnoujście. Łącznie MON zarządza obecnie 24 lotniskami. Poligony w znacznej części funkcjonują na terenach należących do Lasów Państwowych. Wojsko dysponuje 14 poligonami lądowymi i 5 morskimi.

<sup>139</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.



kraju. Konieczne jest zasadnicze poszerzenie obligatoryjności planowania i przyjęcie zasady monopolu planistycznego państwa (rządu i samorządów lokalnych), oddzielenie prawa do zabudowy działki od prawa własności oraz hierarchizacja planów – zgodnie z hierarchią celów rozwoju społecznego i gospodarczego, ustalanych przez władze krajowe, regionalne i lokalne, zwłaszcza tam, gdzie przedmiotem projektu jest przestrzeń publiczna (ale nie tylko tam). Konieczne jest wprowadzenie obligatoryjności projektowania funkcjonalnego (urbanistycznego i ruralistycznego), które pozwala na podejmowanie racjonalnych decyzji o kształcie przestrzeni.

**2.3. Zapewnienie praworządności w planowaniu i realizowaniu procesów przestrzennego rozwoju,** skuteczna ochrona praw obywatela, właściciela i przedsiębiorcy, przejrzystość polityki przestrzennej państwa. W celu pełnej realizacji konstytucyjnej zasady praworządności procedur planistycznych z ustawodawstwa dotyczącego zagospodarowania przestrzeni muszą zostać wyeliminowane decyzje administracyjne; należy je zastąpić aktami prawa miejscowego – wysokiej jakości i akceptowanymi społecznie, stanowionymi przez odpowiednie organy zgodnie z podziałem władztwa planistycznego. Swoistym gwarantem praworządności i transparentności gospodarowania przestrzenią z poszanowaniem interesu publicznego winna być szeroka i aktywna partycypacja społeczna, niezbędna szczególnie przy formułowaniu lokalnych strategii i polityk oraz prawa miejscowego.

**2.4. Wdrożenie do systemu gospodarowania przestrzenią podstawowych, zróżnicowanych terytorialnie i spójnych z polityką rozwoju, instrumentów ekonomicznych.** W praktyce wielu krajów istnieje kilkadziesiąt różnego rodzaju instrumentów. Należy przeanalizować i dobrać instrumenty akceptowalne społecznie, odnoszące się do niewykorzystanych obszarów miast, mających już status terenów budowlanych oraz innych terenów koniecznych do prowadzenia spójnej polityki przestrzennej.

**2.5. Tworzenie korzystnych warunków dla działalności gospodarczej** dla prawidłowego działania mechanizmów rynkowych oraz dla aktywności inwestorów i przedsiębiorców. Służyć temu powinna polityka przestrzenna sektora publicznego, Rządu i samorządów lokalnych oraz stabilność i spójność tej polityki. Konieczne są prawne instrumenty pozwalające na godzenie i respektowanie interesów obywatela, przedsiębiorcy, inwestora i właściciela, czyli budowy równowagi pomiędzy sferą interesu publicznego i prywatnego oraz budowy konsensusu społecznego w sferze polityki przestrzennej i skuteczne ograniczanie konfliktów pomiędzy użytkownikami przestrzeni. Wdrożenie wspomnianych instrumentów ekonomicznych, zwiększy podaż terenów dla inwestycji oraz pozwoli, aby dochody z tytułu „renty planistycznej” zasilały budżety lokalne i służyły rozwojowi miast. Konieczne jest zbudowanie preferencyjnych warunków dla partnerstwa publiczno-prywatnego oraz dla organizacji *non-profit*, bowiem bez partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest możliwa modernizacja polskich miast i rozwiązanie kwestii mieszkaniowej. Ważnym instrumentem planistycznym i ekonomicznym powinny się stać obowiązkowe scalenia gruntów na terenach nowej urbanizacji, przygotowanie terenów inwestycyjnych przez władze gmin, w tym dla realizacji wielkich projektów urbanistycznych, ze szczególnym uwzględnieniem partnerstwa publiczno-prywatnego, oraz stosowanie prawa pierwokupu przez władze lokalne.

W sferze gospodarczej ważnym zadaniem jest tworzenie narzędzi umożliwiających skuteczną walkę z procesami spekulacyjnymi i szarą strefą gospodarki miejskiej. Konieczna jest pełna jawność planowania i procesów podejmowania decyzji w sprawach miasta oraz usunięcie z prawa gospodarki przestrzennej decyzji administracyjnych i sformułowań pozwalających na swobodną interpretację jego zapisów.

### **(3) Działania**

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

- 6.1. Wprowadzenie zintegrowanego (spójnego i hierarchicznego) systemu planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego zdolnego do efektywnej koordynacji działań podmiotów publicznych i polityk publicznych mających największe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego na różnych poziomach zarządzania,
- 6.2. Uporządkowanie regulacji zapewniających sprawność i powszechność działania systemu planowania przestrzennego,
- 6.3. Wzmocnienie instytucjonalne i jakościowe planowania przestrzennego.

#### **Ad 6.1. Wprowadzenie zintegrowanego (spójnego i hierarchicznego) planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego zdolnego do efektywnej koordynacji działań podmiotów publicznych i polityk publicznych mających największe znaczenie dla zagospodarowania przestrzennego na różnych poziomach zarządzania**

##### *Zintegrowany system (hierarchiczny i skoordynowany)*

Zintegrowany system planowania z jednej strony stwarza warunki dla rozwoju społecznego i gospodarczego, chroniąc wartości kulturowe i przyrodnicze, umożliwia koordynację zamierzeń i działań rozwojowych na każdym poziomie planowania, służąc ochronie interesu publicznego. Z drugiej strony system taki służy zapewnieniu pełnej jawności działań sektora publicznego, radykalnie ograniczając obszar uznaniowości w planach i decyzjach administracyjnych. Hierarchiczny system jest zbudowany z elementów wzajemnie się uzupełniających (Rysunek 37.):

- na poziomie krajowym nadrzędnym elementem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju pozostaje koncepcja przestrzennego zagospodarowania obok Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, zawierającej oprócz elementów społeczno-gospodarczych także elementy przestrzenne. Strategia Długookresowa będzie realizowana poprzez dziewięć zintegrowanych strategii, określających podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju we wskazanych obszarach (w ujęciu terytorialnym, w tym obszary funkcjonalne poziomu krajowego i makroregionalnego<sup>140</sup>) w Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju,
- na poziomie wojewódzkim pzp<sup>141</sup> będzie stanowił integralny wspólnie ze strategią element systemu planowania rozwoju województwa, pełniąc razem z nią rolę koordynacyjną wobec wszystkich przedsięwzięć podejmowanych w danym województwie<sup>142</sup>. Oba dokumenty będą uwzględniały plany i strategie dla obszarów funkcjonalnych poziomu krajowego, makroregionalnego, regionalnego,
- na poziomie lokalnym podstawowym dokumentem pozostaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, spójny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium powinno wiązać również inne dokumenty oraz wszelkie decyzje wydawane w gminie w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią i zmian przeznaczenia terenów, uwzględniając zadania wynikające z dokumentów rozwoju

<sup>140</sup> Opis obszarów funkcjonalnych znajduje się w Rozdziale VI.

<sup>141</sup> Podstawowym zadaniem planów zagospodarowania przestrzennego województw jest skoordynowanie przedsięwzięć (nie tylko inwestycji budowlanych, ale także np. powoływania nowych obszarów chronionych) przewidywanych na obszarze województwa, realizowanych z różnych środków (budżetu UE, budżetu rządu i samorządów, budżetu przedsiębiorców prywatnych) przez różne programy (zintegrowane, regionalne, sektorowe), nieograniczone do inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, ale obejmujące wszelkie zamierzenia, finansowane również ze środków niepublicznych, mające istotny wpływ na kształtowanie struktury przestrzennej i zróżnicowanie terytorialne procesów rozwojowych.

<sup>142</sup> Tryb i zakres pzp określa obecnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast tryb i zakres przygotowania Strategii Rozwoju Województwa określa ustawa o samorządzie województwa.

społeczno-gospodarczego i przestrzennego szczebla krajowego i regionalnego, a także realizujących długoterminowe cele rozwoju lokalnego, niestojące z nimi w sprzeczności.

Spójność planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym na poziomie regionalnym zostanie wyrażona poprzez wymóg harmonizacji trybu przygotowania i zawartości dokumentów dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego – strategii rozwoju województwa oraz przestrzennego – planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W ten sposób zintegrowane elementy planowania rozwoju regionu zawierać będą również obowiązujące wytyczne (w zakresie ustawowym) dla gmin. Działania te wymagają przeprowadzenia zmian dotyczących przygotowania planów zagospodarowania przestrzennego województwa, tak aby pozwalały na synchronizowanie wszystkich przedsięwzięć (nie tylko celu publicznego) realizowanych w danym regionie oraz na koordynowanie tych działań z działaniami planowanymi w ramach krajowych polityk zintegrowanych i sektorowych oraz strategicznych i strukturalnych przedsięwzięć podejmowanych przez samorzady terytorialne i inne podmioty publiczne i prywatne.

Na poziomie lokalnym wybrane rozwojowe obszary gminy zostaną uwzględnione w zadaniach wynikających z dokumentów rozwoju społeczno-gospodarczego szczebla krajowego i regionalnego. Wymaga to od gmin przygotowania strategicznych dokumentów rozwoju społeczno-gospodarczego (gminnych/lokalnych strategii rozwoju), opartych m.in. na prognozie realnego zapotrzebowania na tereny i formy jego zagospodarowania, uwzględniającej specjalistyczne prognozy i studia, w szczególności demograficzne. Wiąże się to z wprowadzeniem obligatoryjnego sporządzania analiz i prognoz jako bazy dla prowadzenia polityki rozwoju na obszarze gminy. Plany miejscowe będą stanowiły podstawę wydawania decyzji administracyjnych i przesądzały o lokalizacji inwestycji, których racjonalność zostanie związana z odpowiedzialnością finansową podmiotów publicznych i niepublicznych za skutki podejmowanych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej strony plany miejscowe oraz inne formy realizacji polityki przestrzennej na poziomie lokalnym (w tym m.in. decyzje lokalizacyjne, podziały gruntów, obrót nieruchomościami) nieuwzględniające wytycznych ponadlokalnych lub w inny sposób naruszające ustalenia pzp w tym zakresie jako obciążone wadą prawną będą uchylane rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody. Działania te wymagałyby dokonania zmian charakteru prawnego pzp.

#### *Wprowadzenie planowania dla obszarów funkcjonalnych*

Każdy z wymienionych poziomów systemu hierarchicznego będzie uwzględniał planowanie w obszarach funkcjonalnych, stanowiące kluczowy element nowoczesnej polityki rozwoju. Będzie ono obejmowało, w zależności od potrzeb, prowadzenie analiz i studiów oraz opracowywanie koncepcji w funkcjonalnych układach przestrzennych przekładanych na podmiotowe dokumenty planistyczne i programowe. Polityka rozwoju prowadzona w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych o zasięgu wykraczającym poza granice jednostek administracyjnych przeciwdziała nierównościom w poziomie zagospodarowania, które tworzą się np. w pasie przygranicznym (tzw. szwów) na poziomie międzyregionalnym, jak i międzynarodowym (np. wypracowanie zasad współpracy przy wykonywaniu lokalnych i regionalnych, regionalnych i ponadregionalnych opracowań planistycznych na obszarach przygranicznych, w tym przede wszystkim w miastach podzielonych granicą państwową). Planowanie funkcjonalne na obszarach wyróżnionych za pomocą cech geograficznych na bazie uwarunkowań społeczno-gospodarczych, dzięki kompleksowemu ujęciu zagadnień, pozwoli trafniej zdefiniować specyficzny potencjał rozwojowy oraz kompleksowo rozwiązywać konflikty występujące na danym obszarze.

Planowanie funkcjonalne zostanie wprowadzone jako element działań polityki rozwoju oraz polityk sektorowych na każdym poziomie planowania w ramach krajowych i regionalnych programów rozwojowych. Wyjątkiem będą strategie i plany rozwoju adresowane bezpośrednio

do pewnych obszarów funkcjonalnych, wymagających kompleksowego podejścia (zgodnie z zawartą w Rozdziale VI. typologią obszarów funkcjonalnych).

Delimitacja oraz wyznaczanie standardów i procedur planistycznych stanowiących wytyczne dla planowania miejscowego w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych będą dokonywane z udziałem podmiotów poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego dla znalezienia rozwiązań optymalnych i uniwersalnych. Obszary funkcjonalne mają szansę rozwijać się bardziej równomiernie (obszary metropolitalne), lepiej wykorzystywać swój potencjał (obszary ochrony), chronić zasoby przed niewłaściwym użytkowaniem (obszary deficytu wody), dać podstawę do budowania przyszłego potencjału (strefa przybrzeżna) czy dostosować działania zgodnie z analizą stanu zagospodarowania i powiązań funkcjonalnych (obszary o słabej dostępności czasowej, obszary wiejskie). Określenie odpowiedzialności za sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych powinno być pochodną zastosowania zasady współwładztwa (*governance*) oraz zasady subsydiarności.

Jednym ze specyficznych typów obszarów funkcjonalnych są obszary lądowe na styku lądu i morza. Strefa przybrzeżna ze względu na brak barier fizycznych dla przenikających się bodźców antropogenicznych i naturalnych stanowi specyficzny obszar wymagający koordynacji działań, przede wszystkim rozstrzygnięcia konfliktów przestrzennych oraz dyskutowania korzyści społeczno-gospodarczych i środowiskowych. Wprowadzenie na poziomie kraju planowania obszaru strefy przybrzeżnej zapewni odpowiedni stopień integracji polityki morskiej kraju oraz działań rozwojowych wynikających z planów krajowych i regionalnych. Umożliwi to opracowanie uporządkowanych i spójnych planów przestrzennych obszarów morskich skoordynowanych z planami zagospodarowania przestrzennego obszarów lądowych wpisanych w hierarchiczny system krajowego planowania przestrzennego. Dzięki opracowaniu planów morskich operacjonalizujących cele i założenia polityki morskiej oraz odpowiednich krajowych programów i strategii sektorowych (np. w zakresie występowania złóż kopalin: ropy naftowej, gazu ziemnego, kruszyw naturalnych i bursztynu – prowadzonej już działalności górniczo-geologicznej, transportu, rybołówstwa) i przestrzennych (rozwój regionów portowych) określone zostaną uwarunkowania umożliwiające zrównoważone użytkowanie obszarów morskich. W ten sposób zostaną zapewnione mechanizmy dostosowywania polityk oraz strategii krajowych i regionalnych dla ułatwienia wykorzystania powstałych możliwości: produkcji energii odnawialnej na obszarach morskich, turystyki morskiej, marikultury (np. rozwój infrastruktury przesyłowej czy proekologicznego transportu w strefie brzegowej).

Działania te przywrócą pełny wpływ właściwej administracji krajowej na zagospodarowanie przestrzenne strefy przybrzeżnej, jak również ukształtowanie norm prawnych i uregulowań fiskalnych racjonalizujących wykorzystanie przestrzeni morskiej w jej wszystkich wymiarach.

Propozycje te będą zmierzać do racjonalnego gospodarowania przestrzenią morską na zasadzie symetrii w stosunku do przestrzeni lądowej z wykorzystaniem planowania przestrzennego w wyłącznej strefie ekonomicznej tak, aby możliwe było regulowanie w niej gospodarki przestrzennej, w tym lokalizowanie infrastruktury liniowej, tworzenie korytarzy transportowych, budowa platform, ochrona i rozwój żywych zasobów morza oraz dziedzictwa kulturowego, bez naruszania swobód gwarantowanych prawem międzynarodowym.

#### *Zapewnienie koordynacji*

Ważnym założeniem budowy nowego zintegrowanego systemu planowania polityki rozwoju w Polsce jest uspołnienie wymiaru terytorialnego na wszystkich poziomach zarządzania z działaniami w sferze społecznej i gospodarczej. Zapewnienie pełnej koordynacji celów i działań podejmowanych w odniesieniu do terytorium z działaniami sektorowymi wymaga przebudowy systemu zarządzania państwem, przebudowy systemu finansów publicznych, zdobycia umiejętności programowania strategicznego na poszczególnych poziomach

zarządzania angażujących wszystkich uczestników „gry o przestrzeń”. Zwiększenie możliwości osiągnięcia celów rozwojowych wymaga zaangażowania odpowiednich mechanizmów koordynacji oraz obniżenia kosztów funkcjonowania zorganizowanego sektorowo państwa.

Najważniejszym instrumentem planistycznym zapewniającym realizację polityk publicznych o oddziaływaniu terytorialnym, uwzględniającym specyficzne uwarunkowania geograficzne i społeczno-gospodarcze, będzie kontrakt terytorialny. Kontrakt wyznaczy cele w odniesieniu do różnych terytoriów, zidentyfikuje poszczególne podmioty zaangażowane w jego realizację, określi ich zadania oraz wskaże niezbędne środki finansowe.

## **Ad 6.2. Uporządkowanie regulacji zapewniających sprawność i powszechność działania systemu planowania przestrzennego**

*Pravo do zabudowy to przywilej – powinno być reglamentowane*

W wypadku rozwoju obszarów miejskich podstawową zasadą będzie maksymalne wykorzystanie obszarów już zagospodarowanych (*brown fields*), podczas gdy zagospodarowanie nowych obszarów (*green fields*) będzie dopuszczane jedynie wtedy, gdy wyczerpią się zasoby obszarów możliwych do ponownego zagospodarowania, kompensowanych w ramach układów krajowych, międzyregionalnych i lokalnych. Zasada ta będzie służyła rozwiązywaniu problemów wynikających zarówno z niekontrolowanych procesów suburbanizacji, jak i z całkiem świadomego zajmowania przez miasta nowych terenów, zamiast wykorzystywania na cele społeczne i gospodarcze obszarów już zabudowanych. W efekcie konieczne będzie:

- ustawowe ograniczenie zabudowy lub podziału gruntów leżących poza terenami objętymi planami zagospodarowania przestrzennego tylko do tzw. plomb w istniejących strukturach, obwarowane szczegółowymi warunkami – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będą podstawowym dokumentem służącym zarządzaniu przestrzenią, szczególnie dla obszarów o największej presji inwestycyjnej,
- wprowadzenie ustawowego obowiązku planistycznego dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz obowiązku scalania i reparcelacji<sup>143</sup> gruntów na podstawie decyzji planu miejscowego,
- rozdzielenie na drodze ustawowej prawa własności nieruchomości od prawa do jej zagospodarowania i zabudowy<sup>144</sup>, obowiązkowe objęcie planami miejscowymi przestrzeni publicznych, z konsekwencją dla realizacji inwestycji (kubaturowych) celu publicznego w tych przestrzeniach; posiadanie planu miejscowego będzie podstawą do ubiegania się o współfinansowanie z funduszy UE,
- określenie i wprowadzenie zasadniczych ograniczeń w opracowywaniu i uchwalaniu planów miejscowych dla terenów o bardzo małej powierzchni.

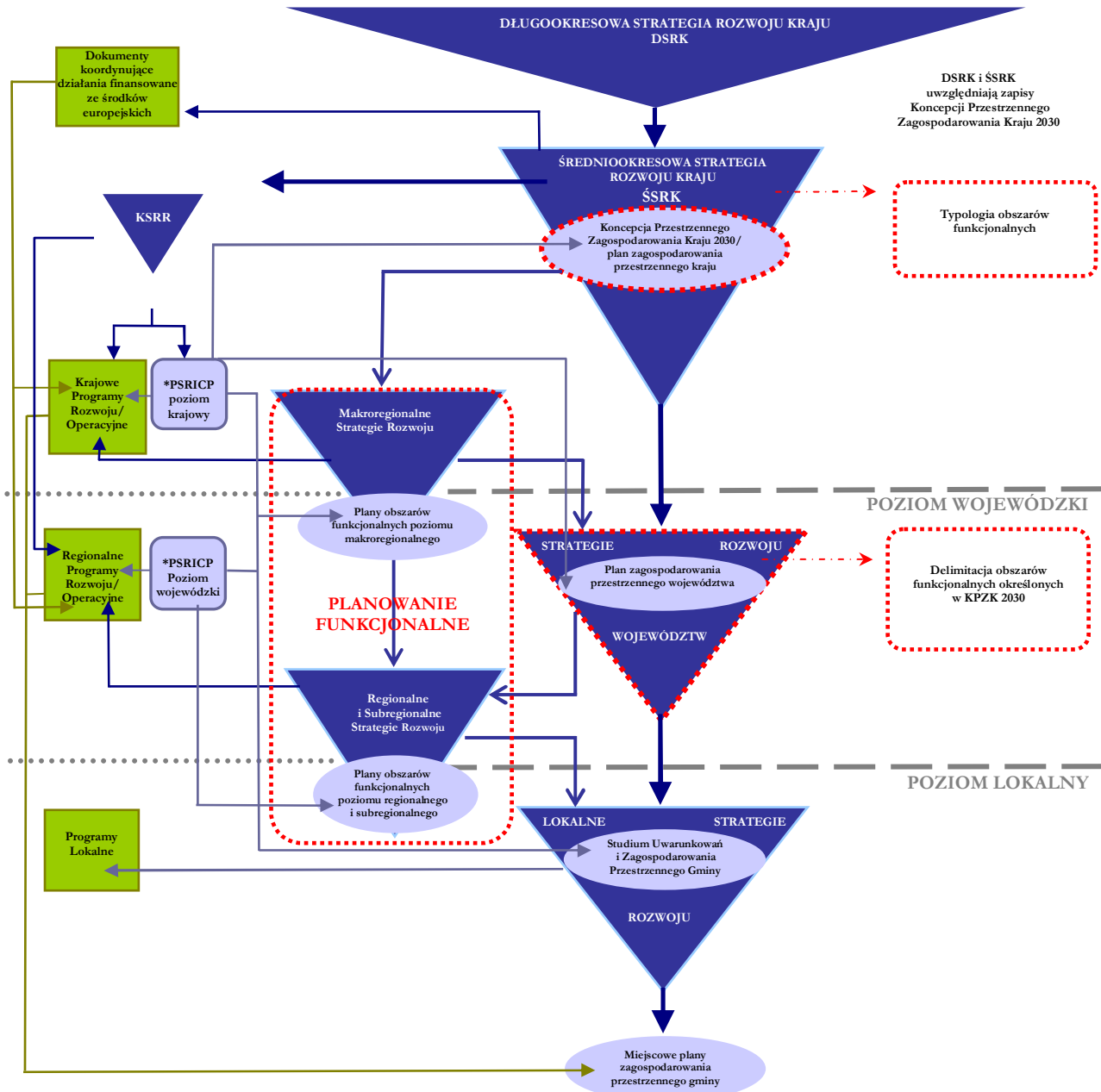
Na obszarach wiejskich rozwiązań systemowych wymaga zjawisko semiurbanizacji. System regulacji powinien sprzyjać nadaniu pozytywnego aspektu temu procesowi, a więc podniesieniu poziomu życia. Musi jednocześnie odpowiadać na problem zaniku funkcji charakterystycznych dla obszarów wiejskich.

---

<sup>143</sup> Reparcelacja rozumiana jako inna organizacja podziału zespołu działek wg nowej logiki i potrzeb, oparta na nowej logice podziałów, rekompensat i przejmowania korzyści związanych z nową wartością. „Podział wtórny” pogarsza strukturę podziałów, ograniczając potencjały rozwoju przestrzennego. Reparcelacja to kompleksowe przekształcenie podziałów jednostek urbanistycznych w celu optymalizowania potencjałów użytkowych terenu, a nie tylko wtórny podział (dostosowanie do współczesnych wymagań).

<sup>144</sup> Przy założeniu, że użytkowanie to obecny stan nieruchomości, a zagospodarowanie odnosi się do działań przyszłych.

Rysunek 37. Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce



- 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
- PLANOWANIE FUNKCJONALNE:**  
 Typologia obszarów funkcjonalnych – KPZK 2030  
 Delimitacja obszarów funkcjonalnych określonych w KPZK 2030 na poziomie regionalnym i makroregionalnym

Źródło: Opracowanie MRR

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin będą zawierały wiążące ustalenia nie tylko dla planu miejscowego, ale także dla każdej decyzji administracyjnej związanej z określaniem warunków i wydawaniem pozwoleń na zabudowę w zakresie wyróżnionych ustawowo zagadnień, w szczególności przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania (podziału na podstawowe strefy rozwoju i ochrony), jako dokumenty zintegrowanego rozwoju społeczno-gospodarczego zawierającego uwarunkowania i kierunki rozwoju przestrzennego planistycznie obejmujące swym zasięgiem większe obszary funkcjonalne. W określonych ustawowo sytuacjach studia gminne wraz z przepisami urbanistycznymi powiązаныmi z określonymi terenami będą stanowić podstawę do wydawania pozwoleń na budowę.

Ustawowo zostanie wprowadzony obowiązek planistyczny dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin intensywnie rozwijających się, np. stref podmiejskich większych miast – wchodzących w skład obszaru metropolitalnego. Rejony pokryte planami miejscowymi będą tworzyć powierzchnie ciągle, obejmując swym zasięgiem znaczące obszary gmin, w tym także intensywnie rozwijające się strefy podmiejskie większych miast.

Wzmocniony zostanie system nadzoru nad wykonywaniem zadań z zakresu gospodarki przestrzennej oraz egzekucji planowania przestrzennego przez określenie sankcji prawnych i ekonomicznych za zaniechanie działań stanowiących obowiązek prawny.

Wprowadzone zostaną także na drodze ustawowej minimalne standardy wyposażenia i zagospodarowania przestrzennego terenów zurbanizowanych, związane z ekstensywnością zabudowy i dostępem do infrastruktury technicznej, jak również standardy minimalnej dostępności do podstawowych usług społecznych z zachowaniem ochrony interesu publicznego. Na obszarach, dla których spełnienie tych ostatnich będzie niemożliwe, zostaną w planach wojewódzkich zaproponowane rozwiązania zastępcze z zakresu e-dostępności.

Zostaną wprowadzone regulacje prawne uniemożliwiające rozpraszanie zabudowy, zabudowę wzdłuż dróg krajowych i wojewódzkich, na terenach pozbawionych infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i na terenach ryzyka powodziowego. Zostanie wprowadzony zakaz podziału nieruchomości rolnych na działki budowlane, jeśli nie są przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę, oraz nakazy dotyczące dopuszczalnego procentu zabudowy terenu, wysokości zabudowy, zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc parkingowych.

Będzie wspierane tworzenie gminnego zasobu nieruchomości tj. wykup, wywłaszczenie i wymiana terenów, przeprowadzanie scaleń i wtórnych podziałów gruntów oraz przejmowanie przez gminę części wtórnie dzielonych terenów na cele urządzeń wspólnych (ulice, parkingi, urządzenia techniczne, zieleni urządzona).

Efektywnym narzędziem służącym ponownemu zagospodarowywaniu przestrzeni już zurbanizowanej i intensyfikacji wykorzystania przestrzeni uzbrojonej winny się stać – jak to jest w krajach o ugruntowanej kulturze planistycznej – zachęty ekonomiczne. Zarządzający gruntami będą podejmowali działania służące zagospodarowaniu gruntów do tego przygotowanych z zaangażowaniem środków publicznych, a instrumenty ekonomiczne będą rekompensowały gminom wydatkowane środki oraz zachęcały je do sporządzania planów miejscowych. Zmiany te będą zachętą dla gmin do współdziałania na obszarach funkcjonalnych miast, przede wszystkim powyżej 100 tys. mieszkańców, oraz na rozwojowych obszarach funkcjonalnych wskazanych w planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

System regulacji wymaga zdefiniowania lub doprecyzowania pojęć takich jak: „interes publiczny”, „teren zintegrowanych działań urbanizacyjnych”, „wykluczenie społeczne”, „obszar degradacji ekonomicznej”, „rozpraszanie zabudowy”, „ład przestrzenny”, „dobre

śasiędztwo” itp., stanowiących podstawę dokumentów dotyczących sfery przestrzennej. Sprawny system regulacji pozwoli ograniczyć – przede wszystkim poprzez działania edukacyjne (edukacja profesjonalna i edukacja powszechna – obywatelska) oraz mechanizmy partycypacji – pojawianie się konfliktów przestrzennych i społecznych (Rysunek 38.), których skutki odczuwalne są w sferze społeczno-gospodarczej. Konflikty przestrzenne wynikające z problemów związanych z niekontrolowaną suburbanizacją, rozpraszaniem zabudowy na obszarach wiejskich powodują przede wszystkim opóźnienia w realizacji inwestycji bądź ich wstrzymywanie, dodatkowe nakłady finansowe wynikające z konieczności usuwania skutków przestrzennego zagospodarowania niezgodnego z przeznaczeniem terenu.

### **Ad 6.3. Wzmocnienie instytucjonalne i jakościowe planowania przestrzennego**

Wzmocnienie planowania przestrzennego wymaga zmian instytucjonalnych na poszczególnych poziomach administracyjnych oraz wprowadzenia systemu monitoringu i stałej oceny stanu zagospodarowania przestrzennego. Zostanie pogłębione współdziałanie biur planowania z departamentami polityki regionalnej, a wzmocnienie jednostek planowania strategicznego będzie osiągnięte przy współpracy z Rządem, m.in. poprzez realizację rządowego programu szkoleniowego z zakresu zintegrowanego planowania przestrzennego przeznaczonego dla służb samorządowych. Program ten zapewni ścieżkę rozwoju kariery i poszerzenia kompetencji planistom przestrzennym – łącznie z certyfikacją zdobytych umiejętności. Pracownicy administracji publicznej zajmujący się planowaniem procesów rozwojowych, w tym przestrzennych, oraz realizacją przedsięwzięć z nich wynikających będą podlegać procesowi kształcenia ustawicznego, stałemu procesowi podnoszenia wiedzy i kompetencji w zakresie zagadnień dotyczących jakości przestrzeni i polityki przestrzennej. Umożliwi to m.in. określenie właściwej pozycji planisty w strukturze organizacyjnej administracji rządowej i samorządowej.

Wzmocnienie jakościowe działań planistycznych nastąpi także dzięki wsparciu na szczeblu krajowym profesjonalnych służb zajmujących się z jednej strony planowaniem strategicznym, a z drugiej doradztwem na rzecz planistów regionalnych i lokalnych. Nastąpi zdefiniowanie standardów i rozszerzenie zakresu kształcenia oraz zwiększenie liczby osób kształconych na studiach o kierunku gospodarka przestrzenna traktowanego w sposób interdyscyplinarny, prowadzonych na różnych uczelniach (politechniki, uniwersytety i uniwersytety ekonomiczne). Zarządzanie przestrzenią w jednostkach administracji publicznej będzie mogło być powierzane osobom przygotowanym zawodowo. Zostanie wprowadzony system studiów podyplomowych o profilu „planista/urbanista”, wraz z wymogiem ukończenia tego kierunku przez pracowników samorządowych zajmujących się planowaniem przestrzennym i regionalnym. Badania naukowe dotyczące polskiej przestrzeni będą w szerokim zakresie uwzględniać problematykę wartości przestrzennych, dziedzictwa oraz ład przestrzennego.

W ramach promocji kultury przestrzeni prowadzona będzie edukacja obywatelska i popularyzacja problematyki środowiska zurbanizowanego, zwłaszcza w aspekcie aktywnego udziału społeczeństwa w procesach planowania. Zwiększanie zainteresowania społeczeństwa jakością otoczenia, planowaniem i projektowaniem doprowadzi do efektywnego moderowania konfliktów w procesach planowania. Obywatelska edukacja będzie służyć budowaniu powszechnego przekonania, że polska przestrzeń pojmowana jako bogactwo naturalne i dziedzictwo kulturowe podlega zasadom zrównoważonego rozwoju – a ład przestrzenny jest dobrem publicznym. Zagadnienia związane z przestrzenią będą zajmować właściwe im miejsce w programie kształcenia ogólnego.

#### **6.3.1. Budowa systemu monitorowania procesów przestrzennych i ich oceny**

Zostanie zbudowany system monitorowania procesów przestrzennych, który w oparciu o infrastrukturę danych przestrzennych pozwoli na ocenę działań wszystkich zaangażowanych podmiotów na różnych poziomach, od lokalnego, przez regionalny, krajowy, po europejski,



a dzięki powiązaniu z systemem monitorowania zjawisk społeczno-gospodarczych oraz efektów polityki rozwoju będzie platformą współpracy w zakresie wyznaczania celów i działań mających wpływ na przestrzeń. W tym celu zostaną opracowane założenia jednolitego krajowego systemu monitoringu. Połączy on już istniejące systemy/obserwatoria regionalne, umożliwiając zintegrowaną politykę rozwojową. Dzięki budowie systemu monitorowania polityka przestrzenna uzyska możliwość koordynowania zamierzeń polityk sektorowych mających wpływ na przestrzeń. System monitoringu zagospodarowania przestrzennego będzie oparty na systemie monitorowania w ramach krajowej i europejskiej infrastruktury, złożonej m.in. z:

- powiązanych ze sobą, zdolnych do współdziałania systemów i baz danych przestrzennych zawierających dane i metadane o odpowiedniej treści i jakości,
- analiz przestrzennych nie tylko takich, jak np. atlas przestrzennego zagospodarowania kraju, ale również analiz tematycznych, jak np. prace ESPON.

System będzie bazował na zreformowanych i profesjonalnych służbach polityki przestrzennej na poziomie kraju i regionów oraz dostarczał informacje konieczne do podejmowania decyzji o charakterze zarządczym na wszystkich szczeblach systemu polityki przestrzennej. Zintegrowanie go z europejskim systemem monitorowania procesów przestrzennych<sup>145</sup>, zapewni traktowanie polskiej przestrzeni jako jednego z elementów struktur makroregionalnych i paneuropejskich.

Powstanie też interaktywny dostępny w internecie krajowy atlas zmian struktur przestrzennych, służący wszystkim użytkownikom.

Elementem systemu monitoringu będzie ocena realizacji polityki przestrzennej przeprowadzana co trzy lata w ramach raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym<sup>146</sup> opracowywanego przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Raport będzie zawierał m.in. analizę kierunków rozwoju przestrzennego, ocenę stopnia realizacji celów założonych w wizji przestrzennego zagospodarowania oraz w Planie działań, rekomendacje dla polityk mających szczególnie silny wpływ na zmiany struktur przestrzennych (m.in. dzięki upowszechnianiu metod zwanych *Territorial Impact Assessment* i instrumentów realizacji polityki przestrzennej kraju).

### **6.3.2. Partnerstwo terytorialne w planowaniu i zarządzaniu procesami rozwojowymi**

Osiągnięcie pełnej i rzeczywistej jawności planowania we wszystkich fazach oraz umożliwienie aktywnej partycypacji społecznej w każdej z nich stanowi o poziomie nowoczesnego zarządzania przestrzenią. Działania służące włączeniu partnerów w system planowania będą polegały m.in. na wprowadzeniu obowiązku publikacji w Biuletynie Informacji Publicznych (BIP) gminy uchwał, dotyczących dokumentów planistycznych wraz z załącznikami graficznymi i innymi, stanowiącymi dokumentację planistyczną; wprowadzeniu na etapie wyłożenia projektów studiów gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do konsultacji społecznych (także w formie elektronicznej), obowiązku umieszczania wyżej wymienionych projektów na stronie internetowej gminy oraz w BIP, w oparciu o Ustawę o infrastrukturze informacji przestrzennej. Forma dokumentów planistycznych, teksty, jak i rysunki planów oraz załączników do nich, razem z uczytelnieniem prawa, w tym planów zagospodarowania przestrzennego i relacji pomiędzy różnymi rodzajami planów, umożliwią partycypację społeczną, dzięki przystępnej formie i pełnej informacji o uwarunkowaniach, problemach i korzyściach, jakie mogą wynikać z proponowanej polityki przestrzennej zapisanej w studium gminnym oraz sposobu jej realizacji przez plany miejscowe. Termin i czas oraz

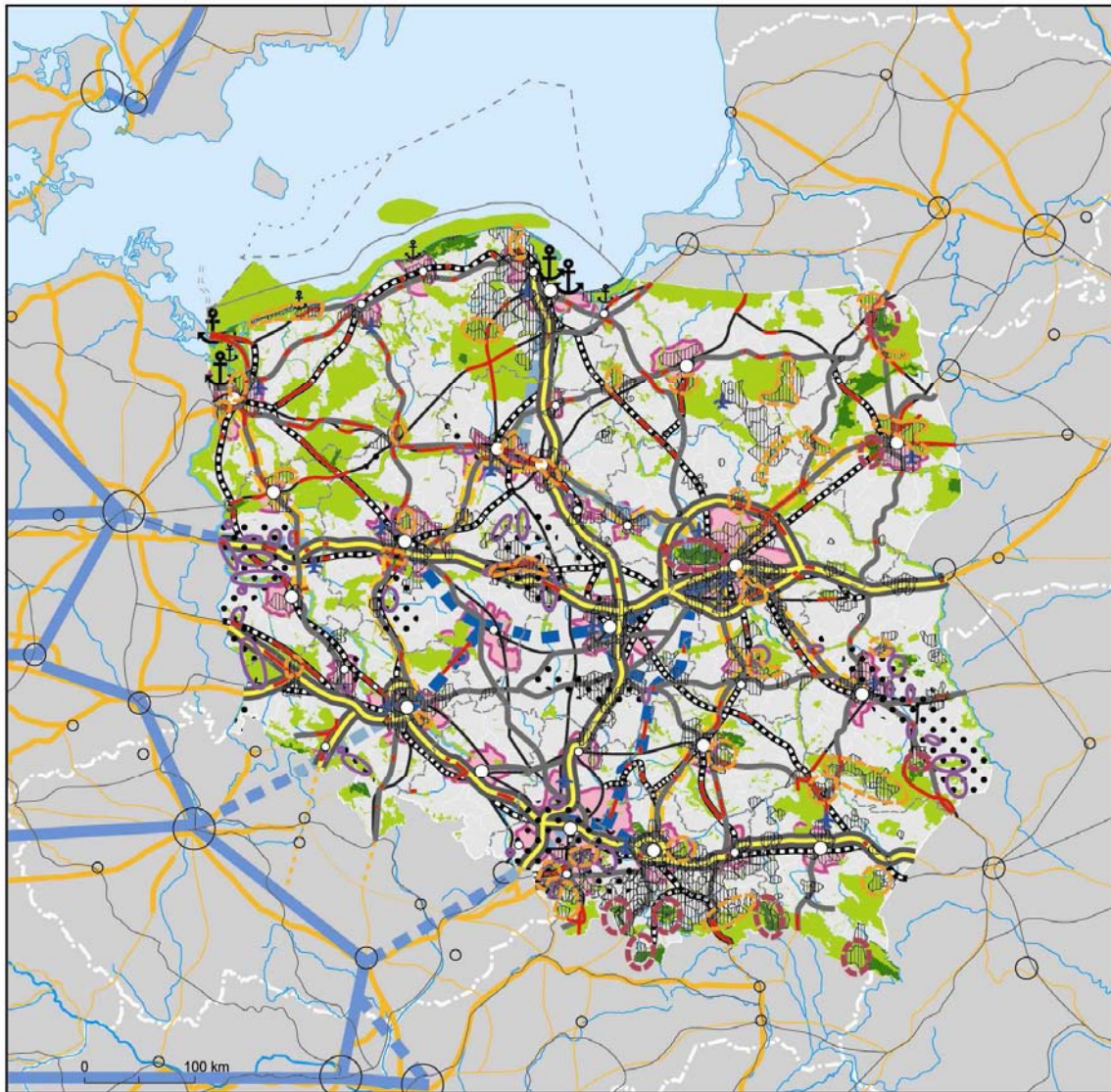
<sup>145</sup> Zgodnie z ustawą z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej implementującej dyrektywę PE i Rady Nr 2007/2/WE z dnia 14 marca 2007 r. w tej sprawie.

<sup>146</sup> Art. 35b. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

powszechność informacji dotyczących konsultowania dokumentów planistycznych powinny umożliwić wyprzedzające zgłaszanie wniosków i uwag przez wszystkie zainteresowane strony. Dotyczy to również wczesnych faz prac planistycznych, tak aby partycypacja społeczna miała wpływ na tworzone koncepcje urbanistyczne.

Zostanie opracowana polityka informacyjna Rządu popularyzująca najlepsze praktyki w zakresie zintegrowanej polityki przestrzennej, co będzie wymagało wprowadzenia systemowych i długofalowych rozwiązań prawnych oraz finansowych. Opracowane zostaną i będą wdrażane programy edukacyjne popularyzujące aktywne uczestnictwo partnerów gospodarczych i społecznych w procesie planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego.

Rysunek 38. Potencjalne konflikty funkcjonalno-przestrzenne



**Sieć głównych miast**

- wojewódzkie
- regionalne

**Tereny chronione**

- parki narodowe wraz z otulinami
- obszary Natura 2000

**Obszary**

- funkcjonalne miast
- o intensywnym budownictwie mieszkaniowym po 1989 roku (minimum 30% zabudowy)

**Główne elementy sieci transportowej 2030**

**Sieć kolejowa - linie**

- dużych prędkości - w fazie rozważania przebiegu
- konwencjonalne 120-200 km/h
- konwencjonalne 100-120 km/h

**Sieć drogowa**

- autostrady
- drogi ekspresowe

**Przeciwdziałanie konfliktom funkcjonalno-przestrzennym**

- antropopresji w PN wraz z otulinami
  - antropopresji na obszarach Natura 2000
- Wybór przebiegu uwzględniający obszary chronione
- inwestycji drogowych/kolejowych
  - dużych prędkości (wstępne analizy)
  - zwiększenia przepustowości dróg ekspresowych lub wybudowania nowych autostrad
- Związanych z uruchamianiem złóż węgla kamiennego i brunatnego
- na obszarach Natura 2000
  - związanych z zaburzeniem stosunków wodnych

Źródło: Opracowanie MRR.

## VI. Typologia obszarów funkcjonalnych

Jednym z procesów, jakim podlegają polityki publiczne na świecie, a szczególnie w Europie (w tym w niektórych krajach członkowskich UE), jest przechodzenie od podejścia sektorowego do zintegrowanego podejścia terytorialnego (*integrated territorial approach*). Charakteryzuje się ono ukierunkowaniem na wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie, integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania. To podejście zostało zastosowane także już w Polsce – w lipcu 2010 roku Rząd przyjął Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, która nowy paradygmat polityki ukierunkowanej terytorialnie próbuje zastosować w odniesieniu do polityki regionalnej. Co zrozumiale, KPZK 2030 jako główny dokument strategiczny w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego kraju także wykorzystuje nowe podejście terytorialne. Założeniem dokumentu jest, że podobny zestaw działań o charakterze zintegrowanym powinien być kierowany do obszarów charakteryzujących się wspólnymi cechami geograficznymi (społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi) nazwanych obszarami funkcjonalnymi. W tym ujęciu przedmiotem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest całe jego terytorium, a jej cele i instrumenty są różnicowane w zależności od specyfiki poszczególnych obszarów funkcjonalnych i ukierunkowane są na wykorzystanie ich specyficznego potencjału geograficznego dla osiągania celów rozwojowych kraju (zgodnie z celem KPZK 2030). Tylko część obszarów funkcjonalnych KPZK można zaliczyć do tradycyjnie rozumianych „obszarów problemowych” – czyli takich, na których dochodzi do konfliktów przestrzennych czy dysfunkcji rozwojowych i na których istnieje potrzeba podjęcia interwencji publicznej z poziomu krajowego. Część obszarów funkcjonalnych KPZK zostało przyjętych w rozumieniu polityki regionalnej (zgodnie z zapisami KSRR 2020).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada obowiązek wyznaczenia „obszarów problemowych” oraz „metropolitalnych”, które w przyjętej w pracach nad KPZK 2030 typologii są jednym z typów obszarów funkcjonalnych. Wskazanie w KPZK wyłącznie obszarów problemowych i metropolitalnych nie wystarcza dla prowadzenia nowoczesnej polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, zapewniającej realizację celów polityki rozwoju w odniesieniu do całej przestrzeni.

Po odpowiednich zmianach prawnych, określone w KPZK 2030 obszary funkcjonalne powinny być uwzględniane jako element planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym, a tam, gdzie jest to zasadne, stanowić odrębną kategorię planistyczną (Rysunek 37.).

Bazując na ustawowej definicji obszaru problemowego tj. „obszaru szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych” wskazanego w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub określonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>147</sup>, KPZK 2030 rozbudowuje je o zapis „zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju”.

Proponowana definicja obszaru funkcjonalnego obejmuje następujące obszary, których wyznaczenie wynika m.in. z obowiązujących ustaw:

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

---

<sup>147</sup> Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, art. 2 pkt 7.

- tereny zamknięte – ustalane na zasadach określonych ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne z 17 maja 1989 r.<sup>148</sup> tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa,
- strefa ochronna terenu zamkniętego – „obszar, na którym, z uwagi na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa, wprowadza się ograniczenia w zagospodarowaniu lub korzystaniu z terenów”,
- obszar przestrzeni chronionej – „obszar planowany do ochrony przed zabudową niezwiązaną z celami ochrony i udostępnianiem terenów chronionych wraz z otulinami i korytarzami ekologicznymi, strefy ochronne ujęć wody i zbiorników wód śródlądowych, obszary objęte ochroną zabytków i opieką nad zabytkami oraz tereny zieleni, zadrzewień, lasów i upraw polowych”.

Zbiór obszarów funkcjonalnych jest zbiorem otwartym – liczba i zasięg geograficzny takich obszarów zależy od celu, jakiemu delimitacja ma służyć. Dla realizacji celów KPZK 2030 wyznaczono obszary funkcjonalne, które będą delimitowane na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym, funkcjonalnym). Można je podzielić na cztery podstawowe typy:

- określone w odniesieniu do całego systemu osadniczego, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące obszary miejskie – rdzenie i ich strefy funkcjonalne – i obszary funkcjonalne wiejskie,
- wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego ze względu na występowanie szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregionalnej,
- wyznaczone ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego,
- wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej. Na tych obszarach dochodzi do kumulacji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym, co staje się barierą dla osiągania spójności przestrzennej kraju.

Dwie ostatnie z powyższych kategorii zawierają wyłącznie obszary problemowe (zgodnie z obowiązującą Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) polityki przestrzennej i regionalnej, podczas gdy obszary funkcjonalne należące do innych typów mogą, ale nie muszą być uznane za problemowe na odpowiednim poziomie planistycznym.

Dla pewnej grupy obszarów, szczególnie obszarów wiejskich, typologia KPZK 2030 ma wartość dydaktyczną, wprowadzając do dokumentu strategicznego wiedzę ekspercką. Przelamuje to prezentowane w dokumentach strategicznych i operacyjnych jednolite, pozbawione rozróżniania funkcjonalnego podejście do traktowanych administracyjnie obszarów wiejskich.

W odniesieniu do poszczególnych obszarów problemowych KPZK 2030 nie przesądza o ich szczegółowej delimitacji w terenie, pozostawiając to zadanie odpowiednim organom państwa (w tym samorządom wojewódzkim)<sup>149</sup>.

Delimitacja tych obszarów będzie się odbywać (z wyjątkiem obszarów obejmujących więcej niż jedno województwo lub strategicznych z punktu widzenia funkcjonowania kraju) przede wszystkim na poziomie regionalnym lub lokalnym.

Dla zapewnienia partnerstwa i współpracy zostaną wypracowane metody konsultacji zasięgu obszarów funkcjonalnych i zapisu planów ich zagospodarowania. Zakłada się, że plany zagospodarowania nakładających się obszarów funkcjonalnych zostaną sporządzone jednocześnie

<sup>148</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287.

<sup>149</sup> Po przyjęciu przez RM KPZK 2030 szczegółowe kryteria delimitacji obszarów funkcjonalnych zostaną opracowane przez zespoły rządowo-samorządowe jako element planu działań realizacyjnych KPZK 2030 (zgodnie z Tabelą 5.).

w terminie do 2015 roku, a następnie będą weryfikowane w ramach monitoringu planów zagospodarowania przestrzennego województwa.

Sposób zagospodarowania każdego z obszarów funkcjonalnych zostanie objęty pełną procedurą strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z wymaganiami dyrektywy 2001/42/WE transponowanymi do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>150</sup>.

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

---

<sup>150</sup> Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z 3 października 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

Tabela 5. Typy, podmioty i wskazania KPZK wobec obszarów funkcjonalnych

Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujący kryteria	Podmiot lub miejsce delimitacji obszaru (wyznaczenie granic)	Działania warunkujące wskazanie	Wskazanie wynikające z KPZK	Dokumenty powiązane
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
<b>MIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE</b>	<b>Ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych (obszary metropolitalne)</b>	<b>KPZK</b> Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, transportu, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, łączności; samorządów terytorialnych	pzp <sup>1</sup>	Powołanie Zespołu właściwego ds. rozwoju regionalnego, opracowanie kryteriów delimitacji	<b>Ustalenie*</b> Opracowanie strategii i planu zagospodarowania obszaru metropolitalnego	Strategia rozwoju województwa, KSRR, polityka miejska  Programy regionalne i sektorowe
	<b>Ośrodków regionalnych</b>	<b>KPZK</b> Zespoły na poziomie wojewódzkim	pzp	Powołanie Zespołu przez zarząd wojewódzki w ramach prac nad pzp	<b>Zalecenie**</b> Opracowanie strategii i planu zagospodarowania obszaru funkcjonalnego ośrodka regionalnego	Strategia rozwoju województwa, KSRR, polityka miejska  Programy regionalne i sektorowe
	<b>Ośrodków subregionalnych (&gt;50 tys.)<sup>151</sup></b>	<b>KPZK</b> Zespoły na poziomie wojewódzkim	pzp	Powołanie Zespołu przez zarząd wojewódzki w ramach prac nad pzp	Możliwość opracowania strategii i planu zagospodarowania obszaru funkcjonalnego ośrodka subregionalnego	Strategia rozwoju województwa, KSRR, polityka miejska  Programy regionalne i sektorowe
	<b>Ośrodków lokalnych</b>	<b>KPZK</b> Zespoły na poziomie wojewódzkim	Strefa funkcjonalna ogranicza się do samego ośrodka lokalnego	Powołanie Zespołu przez zarząd wojewódzki w ramach prac nad pzp	Brak konieczności określania obszarów funkcjonalnych ośrodków lokalnych	Strategia rozwoju województwa, KSRR, polityka miejska  Programy regionalne i sektorowe
<b>WIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE</b>	<b>Uczestniczące w procesach rozwojowych</b>	<b>KPZK/ KSRR</b> Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, rozwoju wsi, rybołówstwa; samorządów terytorialnych	Strategia Rozwoju Województwa, pzp dla rozwiązania problemów wskazanych w opisie	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego	<b>Zalecenie</b> do strategii rozwoju województwa – wskazanie obszarów rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa, inne strategie zintegrowane

<sup>151</sup> Do tej kategorii zaliczono również Kolobrzeg, Kutno i Puławy, ze względu na pełnione przez nie funkcje opisane w podrozdziale 6.1.3.

Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujące 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 SZCZEGÓLNEGO ZJAWISKA W SKALI MAKRO-REGIONALNEJ	Wymagające wsparcia procesów rozwojowych	<b>KPZK/ KSRR</b> Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, rozwoju wsi, rynków rolnych, rolnictwa, rybołówstwa; samorządów terytorialnych	Strategia rozwoju województwa, pzpw dla rozwiązania problemów wskazanych w opisie	Powołanie Zespołu właściwego ds. rozwoju regionalnego	<b>Ustalenie</b> Strategia rozwoju województwa, pzpw	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa, inne strategie zintegrowane
	Strefa przybrzeżna	<b>KPZK</b> Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, transportu, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, gospodarki morskiej, rybołówstwa, środowiska, gospodarki wodnej, gospodarki; samorządów terytorialnych	Strategie rozwoju województwa pzpw (od strony lądu) Plan zagospodarowania morza terytorialnego (od strony morza)	Powołanie Zespołu właściwego ds. rozwoju regionalnego	<b>Ustalenie</b> Studium zagospodarowania przestrzennego dla strefy przybrzeżnej	Wytyczne MRR dla rozwoju obszaru Polityka morska Strategie sektorowe Strategie rozwoju województw ZZOP Ustawa o obszarach morskich RP i administracji morskiej Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1.502
	Polska wyłączna strefa ekonomiczna na morzu	Ustawa o obszarach morskich RP i administracji morskiej Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1.502			<b>Koordinacja z KPZK</b> Plan zagospodarowania wyłącznej strefy ekonomicznej na morzu	Polityka morska Strategie rozwoju województw VASAB Strategia Morza Bałtyckiego
	Górskie	<b>KPZK</b> Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego, rozwoju wsi, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, środowiska, gospodarki wodnej; samorządów terytorialnych	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w porozumieniu z jst	Powołanie Zespołu właściwego ds. rozwoju regionalnego	<b>Ustalenie</b> Opracowanie planu i strategii rozwoju obszarów górskich	Wytyczne MRR dla rozwoju obszaru Strategie sektorowe Strategie rozwoju województw



Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujący kryteria	Podmiot lub miejsce delimitacji obszaru (wyznaczenie granic)	Działania warunkujące wskazanie	Wskazanie wynikające z KPZK	Dokumenty powiązane
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	Żuławy	KPZK	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w porozumieniu z jst		Ustalenie Opracowanie planu zagospodarowania i strategii rozwoju Żuław	Wytoczne MRR dla rozwoju obszaru Strategie sektorowe Polityka wodna państwa do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2016 Strategie rozwoju województw oraz programy Program Kompleksowe Zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2015, tzw. Program Żuławski
	Ochrony gleb dla celów produkcji rolnej	KPZK Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych	pzpw Zespół złożony z przedstawicieli ministrów właściwych ds. rozwoju wsi, rolnictwa, rybołówstwa, środowiska, gospodarki wodnej; GDOŚ, IUNG	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego	Zalecenie dla wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego	Strategia rozwoju województwa Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa
	Tereny zamknięte	KPZK Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne	Minister właściwy ds. obrony narodowej	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. obrony narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz gospodarki wodnej i środowiska	Koordinacja z KPZK	Krajowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego

Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujący kryteria	Podmiot lub miejsce delimitacji obszaru (wyznaczenie granic)	Działania warunkujące wskazanie	Wskazanie wynikające z KPZK	Dokumenty powiązane
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	Narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy	<b>KPZK</b> Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne	KZGW w porozumieniu z RZGW, Urzędy Morskie	Opracowanie przez Prezesa KZGW dokumentów wskazanych w Ustawie Prawo Wodne: 1. map zagrożenia powodziowego, 2. map ryzyka powodziowego, 3. planów gospodarowania wodami w dorzeczach	<b>Koordinacja z KPZK</b> Plany i programy dla dorzecza Odry, Wisły oraz w razie potrzeby dla innych rzek Plany zarządzania ryzykiem powodziowym	Polityka wodna państwa do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2016 Strategia zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa Programy inwestycyjne RZGW i LP Wstępna ocena ryzyka powodziowego (WORP) Mapy zagrożenia powodziowego (MRP) Plany zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP)
OBSZARY KSZTAŁTOWANIA POTENCJAŁU ROZWOJOWEGO	Cenne przyrodniczo	<b>KPZK</b> minister właściwy ds. środowiska (GKP) <b>GDOŚ/RDOŚ</b> współpraca jest Ustawa o ochronie przyrody Strategia Ochrony i Umiarkowanego Użytkowania Różnorodności Biologicznej Polski	pzp, GKP, GDOŚ/RDOŚ we współpracy z odpowiednimi jest obszary Natura 2000 zatwierdza Komisja Europejska		<b>Ustalenie</b> w zakresie wyznaczenia i kształtowania korytarzy i sieci ochrony przyrody Plany ochrony i plany działań ochronnych	<b>Strategia rozwoju województwa</b> Strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej Polski
	Ochrony krajobrazów kulturowych	<b>KPZK</b> Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 1968 r. Nr 03, poz. 162) minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego (NID)	pzp	Powołanie Zespołu w składzie: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, GKP, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Narodowy Instytut Dziedzictwa, NGO	<b>Ustalenie</b> w zakresie wyznaczenia i kształtowania sieci ochrony krajobrazu kulturowego zasady waloryzacji krajobrazów kulturowych	Strategia rozwoju województwa Program ochrony obiektów i obszarów dziedzictwa kulturowego (Miejsca Światowego Dziedzictwa, pomniki historii, inne) Program ochrony krajobrazów

Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujący kryteria	Podmiot lub miejsce delimitacji obszaru (wyznaczenie granic)	Działania warunkujące wskazanie	Wskazanie wynikające z KPZK	Dokumenty powiązane
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
					<b>Koordinacja z KPZK</b> w zakresie wspólnego systemu ochrony krajobrazów kulturowych i obszarów cennych przyrodniczo	kulturowych (razem z GKP) oraz Konwencja w sprawie ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego (Dz. U. z 1976 r. Nr 76, poz. 32)
	<b>Ochrony i kształtowania zasobów wodnych</b>	<b>KPZK</b> Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne  minister właściwy ds. środowiska, minister właściwy ds. gospodarki wodnej, minister właściwy ds. rolnictwa i rozwoju wsi, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej	pzpw	Koordinacja programów	<b>Ustalenie</b> w zakresie wskazania obszarów ochrony wód  Plan zapobiegania deficytom wody dla całego kraju i dla regionów.  Plan zapobiegania skutkom suszy dla całego kraju i dla regionów	Polityka wodna państwa do roku 2030  Plany gospodarowania wodami w dorzeczach  Programy małej retencji KPOŚK i programy towarzyszące
	<b>Strategicznych złóż kopalin</b>	<b>KPZK</b> Zespół  Wytyczne ochrony strategicznych złóż kopalin minister właściwy ds. gospodarki we współpracy z ministrami właściwymi ds. środowiska, gospodarki wodnej, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, transportu	pzpw	Wykaz złóż kopalin  Powołanie Zespołu przez ministrów właściwych ds. gospodarki, środowiska, gospodarki wodnej, budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej	<b>Ustalenie</b>	Strategia rozwoju województwa  Polityka energetyczna
<b>OBSZARY FUNKCJONALNE WYMAGAJĄCE ROZWOJU NOWYCH FUNKCJI PRZY UŻYCIU INSTRUMENTÓW WŁAŚCIWYCH POLITYCE REGIONALNEJ</b>	<b>O najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych</b>	<b>KPZK</b> <b>KSRR</b>	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z jst i Zespołem właściwym terytorialnie (np. w zakresie Polski Zachodniej)		<b>Koordinacja z KPZK</b> Strategia rozwoju województw, makroregionalne strategie rozwoju, inne strategie zintegrowane koordynowane w ramach kontraktu terytorialnego	Strategie rozwoju województw, strategie zintegrowane

Typ obszaru		Miejsce i podmiot wskazujący kryteria	Podmiot lub miejsce delimitacji obszaru (wyznaczenie granic)	Działania warunkujące wskazanie	Wskazanie wynikające z KPZK	Dokumenty powiązane
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
	Miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze	KPZK KSRR Zespół	pzpw	Powołanie Zespołu w składzie: Jednostki Samorządu Terytorialnego, Urzędy miast, Urząd Marszałkowski, Wojewódzkie Jednostki Planowania Przestrzennego, partnerzy prywatni, NGO	Ustalenie działań w ramach: strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych obszarów miejskich, innych strategii zintegrowanych koordynowanych w ramach kontraktu terytorialnego	Strategia rozwoju województwa Polityka miejska
	Obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe	KPZK KSRR Zespół	pzpw	Powołanie Zespołu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do określenia standardu dostępu do usług przez poszczególnych ministrów działowych	Ustalenie działań w ramach: strategii rozwoju województwa, innych strategii zintegrowanych koordynowanych w ramach kontraktu terytorialnego	Strategie zintegrowane
	Przygraniczne	KPZK KSRR	KSRR W pzpw obszary o znaczeniu regionalnym		Ustalenie  Opracowanie strategii i planów rozwoju dla obszarów położonych po obu stronach granicy  (Wystąpienie do strony zagranicznej o opracowanie wspólnych strategii rozwoju obszarów przygranicznych z elementami planowania przestrzennego)	Strategia zagospodarowania terenów po obu stronach granicy  Strategia zagospodarowania obszarów wzdłuż granicy
	Obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich	KPZK KSRR	W pzpw obszary o znaczeniu regionalnym		Zalecenie działania w ramach: strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych obszarów miejskich, innych strategii zintegrowanych koordynowanych w ramach kontraktu terytorialnego	Strategia rozwoju transportu

**\*Ustalenie (do pzpw)** – wiążący dla planu zagospodarowania przestrzennego województwa zapis KPZK, dotyczący zakresu określonego w art. 47 ust. 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku. Oznacza obowiązek wprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa wskazanego obszaru i programowania związanych z nim działań. 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.

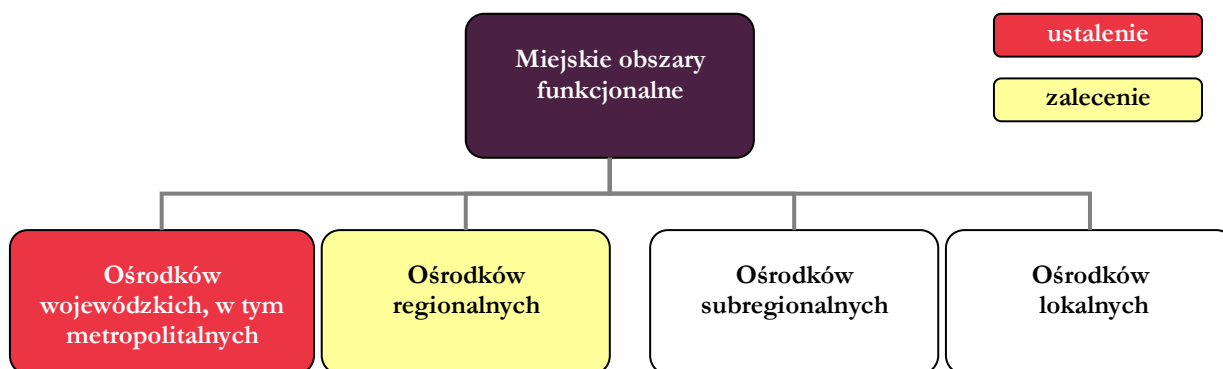
#### Użyte skróty:

<sup>1</sup>pzpw – plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

### 6.1. Miejskie obszary funkcjonalne

Miejski obszar funkcjonalny jest układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek. Obejmuje zwarty obszar miejski oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. Administracyjnie obszary te mogą obejmować gminy miejskie, wiejskie, i miejsko-wiejskie<sup>152</sup>. Miejskie obszary funkcjonalne można podzielić na cztery podtypy: ośrodków wojewódzkich (w tym metropolitalnych), regionalnych, subregionalnych i lokalnych. Ta typologia odnosi się do funkcji ośrodków miejskich w systemie osadniczym kraju i została oparta głównie o ich wielkość. KPZK 2030 zgodnie z wymogami Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 2) ustala (wyznacza) listę obszarów funkcjonalnych ośrodków metropolitalnych – obszarów metropolitalnych (czyli odgrywających największą rolę w procesach rozwojowych kraju), w których powinny być stosowane specjalne rozwiązania planistyczne (obowiązek delimitacji, a następnie przygotowania strategii i planów zagospodarowania dla całego obszaru funkcjonalnego) ze względu na stopień złożoności zagadnień społeczno-gospodarczych i przestrzennych oraz ze względu na konieczność zwiększenia koordynacji i efektywności działań publicznych na tych obszarach. Biorąc jednak pod uwagę obowiązujący w Polsce system administracyjny oraz ustalenia KSRR 2020 w zakresie polityki rozwoju regionalnego, obowiązkową delimitacją obszarów funkcjonalnych oraz przygotowaniem strategii i planów zagospodarowania dla całego obszaru funkcjonalnego ośrodka miejskiego obejmuje się wszystkie miasta wojewódzkie. W ten sposób zostanie wsparte wzmacnianie integralności przestrzennej i koncentracji funkcji metropolitalnych we wszystkich ośrodkach wojewódzkich, co będzie służyło rozwojowi wszystkich regionów Polski.

Rysunek 39. Klasyfikacja miejskich obszarów funkcjonalnych



Delimitacja obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich zostanie przeprowadzona na poziomie wojewódzkim (w planie zagospodarowania przestrzennego województwa) przy zastosowaniu jednolitych kryteriów wypracowanych wspólnie przez stronę rządową i samorządową przy udziale partnerów społecznych i gospodarczych.

<sup>152</sup> Badania wykonane w Instytucie Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego PAN pod kier. dr. hab. Przemysława Śleszyńskiego wskazują, że łącznie w ośrodkach miejskich i obszarach funkcjonalnych miast mieszka ok. 70% mieszkańców Polski. Odsetek ten można uznać za przybliżoną wartość wskaźnika urbanizacji większą o około 9-10 pp od wartości podawanej przez GUS, opartej na liczbie ludności zamieszkałej w jednostkach administracyjnych mających status miast.

Delimitacja obszarów funkcjonalnych ośrodków miejskich: regionalnych, subregionalnych i lokalnych, nie jest obowiązkowa, niemniej może zostać dokonana na poziomie regionalnym w ramach prac nad pzpw przy wykorzystaniu metodologii wypracowanej w procesie wspomnianym powyżej.

### **6.1.1. Obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych**

Obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich tworzone są wokół wszystkich miast wojewódzkich. Część ośrodków wojewódzkich ze względu na rolę w systemie osadniczym kraju oraz znaczenie społeczno-gospodarcze w procesach rozwojowych całego kraju uzyskuje status ośrodków metropolitalnych. KPZK 2030 stosuje termin obszaru metropolitalnego składającego się z ośrodka rdzeniowego i strefy zewnętrznej wobec jednostek różnego typu: gmin miejskich i wiejskich wchodzących w skład obszaru, jednostek przestrzennych monocentrycznych (np. Poznań) i policentrycznych (np. Trójmiasto, Aglomeracji Górnośląskiej, bipolu Bydgoszczy z Toruniem). Konieczność wyznaczenia w KPZK 2030 ośrodków metropolitalnych wynika z zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na podstawie doświadczeń innych krajów oraz po przeanalizowaniu prac ESPON uznano, że za metropole można uznać te ośrodki (wraz z ich obszarami funkcjonalnymi), które stanowią centra zarządzania gospodarczego na poziomie co najmniej krajowym, mają duży potencjał gospodarczy (ponadkrajową atrakcyjność inwestycyjną), oferują szereg usług wyższego rzędu i pełnią funkcje symboliczne, charakteryzują się wysoką zewnętrzną atrakcyjnością turystyczną, dużymi możliwościami edukacyjnymi i tworzenia innowacji (rozbudowane szkolnictwo wyższe, obecność jednostek naukowych i badawczo-rozwojowych), mają zdolność do utrzymywania relacji handlowych, naukowych, edukacyjnych, kulturowych z międzynarodowymi metropoliami oraz charakteryzują się wysoką wewnętrzną i zewnętrzną dostępnością transportową. Warto zwrócić uwagę, że według badań porównawczych (np. ESPON) polskie miasta, oprócz Warszawy i w niektórych poszczególnych aspektach inne miasta (Kraków, Aglomeracja Górnośląska, Trójmiasto, Poznań, Wrocław) mają słabo rozwinięte funkcje metropolitalne w porównaniu do miast podobnej wielkości w Europie Zachodniej. W związku z powyższym w ramach KPZK 2030 wyznaczono ośrodki metropolitalne na podstawie kryteriów odnoszących się głównie do funkcji w systemie osadniczym kraju. Gdyby postąpiono inaczej, liczba obszarów metropolitalnych w Polsce spadłaby do jednego. Do wyznaczenia ośrodków metropolitalnych (i położonych wokół nich obszarów funkcjonalnych) przyjęto następujące kryteria (dane za 2009 rok): liczba ludności w ośrodku metropolitalnym powyżej 300 tys. mieszkańców; zatrudnienie w sektorze usług rynkowych (pośrednictwo finansowe oraz obsługa nieruchomości i firm) powyżej 40 tys., liczba studentów kształcących się w danym mieście w roku akademickim 2007/2008 powyżej 60 tys., współpraca instytucji naukowo-badawczych w 5. i 6. Programie ramowym UE, lokalizacja portu lotniczego obsługującego ruch pasażerski, lokalizacja hoteli cztero- i pięciogwiazdkowych, międzynarodowe wystawy w obiektach działalności wystawienniczej w latach 2006-2008.

Powyższe kryteria spełniają: Warszawa, Aglomeracja Górnośląska (główny ośrodek Katowice), Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, bipol Bydgoszczy z Toruniem oraz Szczecin. Lublin ma wskazane cechy metropolitalności bez lokalizacji lotniska obsługującego ruch pasażerski. Ze względu jednak na swoje znaczenie rozwojowe, np. w zakresie potencjału akademickiego (duży ośrodek naukowy) i koncentracji działalności gospodarczej, oraz jako miejsce kontaktów z krajami położonymi na wschód od Polski został zaliczony do ośrodków metropolitalnych.

Pozostałe miasta wojewódzkie niespełniające powyższych kryteriów są ośrodkami o znaczeniu krajowym – niemniej we wszystkich istnieje potrzeba wzmocnienia funkcji metropolitalnych dla zapewnienia bardziej równomiernego rozwoju kraju opartego o policentryczną sieć

głównych miast w Polsce (czyli metropolii, miast o znaczeniu krajowym i regionalnym). Z tego względu obowiązek delimitacji obszarów funkcjonalnych oraz przygotowania planu zagospodarowania oraz strategii rozwoju dla całego obszaru funkcjonalnego dotyczy wszystkich miast wojewódzkich – niezależnie od ich roli w krajowej sieci osadniczej. Podstawą planu przestrzennego zagospodarowania i strategii rozwoju obszaru metropolitalnego jest zasada pierwszeństwa regeneracji (odnowy) zabudowy nad zajmowaniem nowych terenów pod zabudowę. Oznacza to intensyfikację procesów urbanizacyjnych na obszarach już zagospodarowanych, tak aby minimalizować ekspansję na nowe tereny. Elementem planu i strategii będzie również 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), uspoźnienia z planami zagospodarowania przestrzennego na styku jednostek administracyjnych, współpracy z innymi obszarami metropolitalnymi oraz prowadzenia systemu monitoringu danych przestrzennych połączonego z systemem monitoringu rozwoju regionalnego, tworzenia baz danych przestrzennych i środowiskowych (ekofizjografia), zarządzania zasobami kulturowymi połączonego z inwentaryzacją zasobów dziedzictwa kulturowego.

### **6.1.2. Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych**

Obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych tworzone są wokół ośrodków niepełniących funkcji ośrodków wojewódzkich, ale mających duży potencjał i duże znaczenie dla rozwoju kraju z punktu widzenia celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju – zasadniczo liczących między 100 a 300 tys. mieszkańców (Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wlkp., Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk). Są to miasta pełniące ważne role administracyjne, gospodarcze i społeczne, koncentrujące niektóre funkcje metropolitalne, ale o skali oddziaływania znacznie mniejszej (przeważnie regionalnej) niż ośrodki metropolitalne czy pozostałe wojewódzkie. Odgrywają one podstawową rolę w życiu gospodarczym, społecznym i administracyjnym poszczególnych regionów, a niektóre z ich, dzięki specjalizacji, oddziałują bezpośrednio na rozwój kraju.

Zasady wyznaczania obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych są takie same, jak zasady wyznaczania obszarów metropolitalnych. Natomiast ich wyznaczenie nie pociąga za sobą konieczności tworzenia odrębnych planów zagospodarowania ani strategii rozwoju.

Wyznaczenie obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych służy zwiększeniu potencjału demograficznego, wzmocnieniu funkcji metropolitalnych i wykorzystaniu wewnętrznego potencjału oraz rozbudowie właściwych powiązań funkcjonalnych. Ośrodki te mogą być włączone w sieć węzłów metropolii sieciowej i dzięki dobrej lokalizacji (równomierne rozłożenie w przestrzeni kraju) zapewniać spójny i policentryczny rozwój, zwiększając przestrzenną i funkcjonalną równowagę systemu osadniczego, przeciwdziałając powstawaniu obszarów pustki osadniczej. Wokół miast regionalnych liczących od 100 do 300 tysięcy mieszkańców następuje suburbanizacja i przenoszenie funkcji gospodarczych do stref zewnętrznych. Dla zapewnienia wykorzystania potencjału gospodarczego całego obszaru funkcjonalnego (ośrodek wraz z otaczającymi go zurbanizowanymi gminami miejskimi i wiejskimi) oraz dla ułatwienia współdziałania władz publicznych w zakresie dostarczania

usług publicznych mających podstawowe znaczenie rozwojowe dla wskazanych miast regionalnych może się pojawiać potrzeba opracowania strategii i wspólnej wizji zagospodarowania przestrzennego tych obszarów. Pociągać to będzie za sobą konieczność wyznaczenia (w planach zagospodarowania przestrzennego województw) granic miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych przy zastosowaniu kryteriów wykorzystanych do delimitacji obszarów metropolitalnych.

### **6.1.3. Obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych**

Wyznaczane są przez samorząd wojewódzki wokół miast liczących zasadniczo pomiędzy 50 a 100 tys. mieszkańców. Ze względu na znaczenie gospodarcze do tej kategorii miast mogą być dołączane także mniejsze miasta, takie jak np. Kołobrzeg, Kutno (istotny węzeł transportowy) i Puławy (ośrodek przemysłowy i naukowy). Część miast znajdujących się w tej kategorii pełniła w przeszłości funkcje wojewódzkie. Potencjalne ośrodki subregionalne wyznaczone w pzpw przez samorządy województw zostały zaznaczone na Rysunku 39.

W skład tej grupy wchodzi miasta pełniące ważną rolę jako ośrodki koncentrujące funkcje gospodarcze i społeczne oraz będące miejscem dostarczania, w uzupełnieniu oferty miast wojewódzkich i regionalnych, usług publicznych istotnych z perspektywy ich mieszkańców, a również mieszkańców otaczających je obszarów wiejskich. Część ośrodków miejskich ze względu na wykształconą specjalizację związaną z produkcją przemysłową lub rozwinięte inne funkcje, np. turystyczne, jest narażona na wahania koniunkturalne, stąd konieczność identyfikowania ich problemów przez właściwe samorządy wojewódzkie.

Wyznaczenie obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych będzie służyć tworzeniu związków funkcjonalnych z obszarami funkcjonalnymi metropolitalnymi i wokół ośrodków regionalnych. Dzięki temu obszary ośrodków subregionalnych będą zwiększać elastyczność swoich rynków pracy w zależności od bieżącej koniunktury gospodarczej i zwiększać swoją atrakcyjność jako miejsca zamieszkania i dostarczania usług.

Obszary funkcjonalne ośrodków subregionalnych obejmują gminy wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie tych ośrodków. Dla rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych, przestrzennych i związanych ze zintegrowanym zarządzaniem takimi obszarami mogą być wyznaczane w pzpw i tworzone na zasadzie dowolności plany zagospodarowania takich obszarów.

### **6.1.4. Ośrodki lokalne**

Nie mają swojego zaplecza funkcjonalnego w postaci wyznaczonego obszaru funkcjonalnego, ale mają szansę na koncentrację funkcji gospodarczych oraz służą obszarom wiejskim swoim zapleczem usługowym. Do ośrodków lokalnych zalicza się miasta o zdolnościach rozwojowych zasadniczo mające poniżej 50 tys. mieszkańców. Szczególną rolę wśród nich pełnią niektóre miasta powiatowe. Ośrodki lokalne mają szczególne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich, głównie jako centra tworzenia funkcji pozarolniczych oraz jako inkubatory przedsięwzięć aktywizujących te tereny. Oferują one także usługi publiczne podstawowe i średniego rzędu. W ten sposób ośrodki lokalne pełnią rolę uzupełniającą w stosunku do ośrodków subregionalnych. Dobrze funkcjonująca sieć osadnicza kraju jest bazą dla rozprzestrzeniania się rozwoju z ośrodków najwyższego do ośrodków najniższego szczebla, cechujących się często niższymi wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczego.

Problemy rozwojowe ośrodków lokalnych są często przyczyną depopulacji tych obszarów oraz utraty ich funkcji gospodarczych. Duża część ośrodków lokalnych, w tym szczególnie te pełniące funkcje powiatowe, nie spełnia właściwie swojej roli w procesach rozwoju regionalnego i restrukturyzacji na obszarach wiejskich. Wynika to z historycznie uwarunkowanych słabości ekonomicznych tych miast (zlokalizowanych głównie w Polsce Wschodniej, na Pomorzu Środkowym i w Polsce Zachodniej), słabości instytucji państwa,



w tym administracji publicznej, słabości tych ośrodków jako miejsc dostarczania podstawowych usług dla mieszkańców otaczających je obszarów wiejskich.

## **6.2. Wiejskie obszary funkcjonalne**

W praktyce planistycznej i dla potrzeb prowadzenia działań w ramach różnych polityk publicznych obszary wiejskie są definiowane jako terytorium pozostające poza granicami miast. Takie podejście wynika między innymi z dostępności danych statystycznych publikowanych przez GUS. Nowa polityka regionalna, koncentrująca się na tworzeniu warunków do wykorzystania w procesie rozwoju unikatowych potencjałów terytorialnych, oraz polityka przestrzennego zagospodarowania, dla której punktem wyjścia są interakcje obszarów geograficznych zdefiniowanych przez ich funkcje, muszą zaproponować inne spojrzenie na obszary wiejskie. Pozwoli to na bardziej wnikliwą analizę potencjałów tych obszarów oraz lepsze ukierunkowanie interwencji publicznej zmierzającej do osiągnięcia celów wyznaczonych w dokumentach strategicznych.

W ramach KPZK 2030 oprócz miejskich obszarów funkcjonalnych (mogących obejmować także jednostki terytorialne administracyjnie zaliczane do obszarów wiejskich) wyróżniono dwa typy wiejskich obszarów funkcjonalnych: położonych w sąsiedztwie dużego miasta oraz wymagających wsparcia procesów rozwoju społecznego i ekonomicznego (Rysunek 40.).

### **6.2.1. Funkcjonalne obszary wiejskie uczestniczące w procesach rozwojowych**

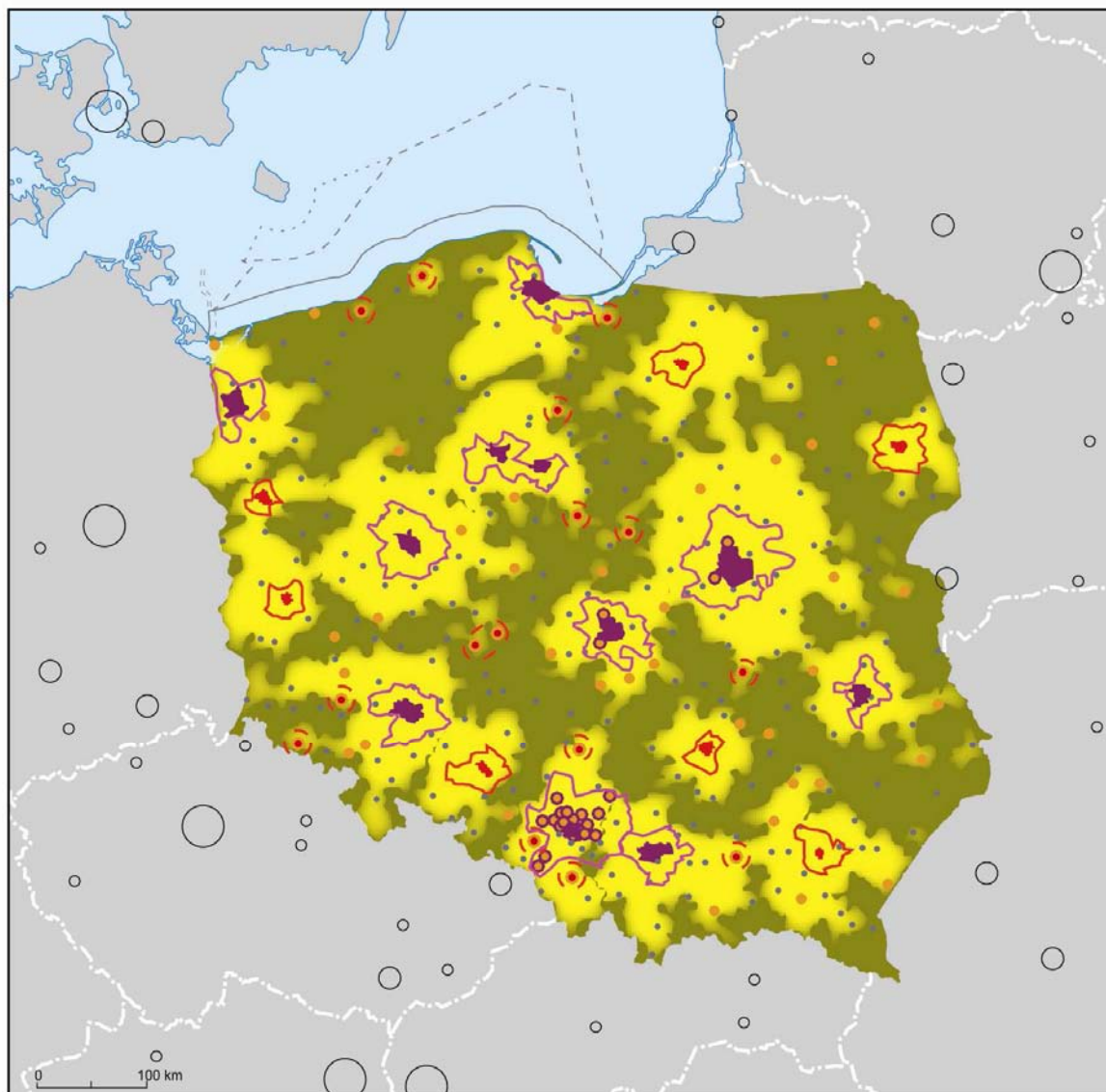
Obszary wiejskie uczestniczące w procesach rozwojowych kraju znajdują się w procesie postępującej integracji funkcjonalnej z najważniejszymi ośrodkami miejskimi. Charakteryzują się one:

- a. położeniem w strefie silnego oddziaływania głównych ośrodków miejskich lub ośrodka w sąsiedztwie głównych ośrodków miejskich (poza zurbanizowaną strefą podmiejską),
- b. specjalizacją wynikającą z bliskości miast lub/i miejscami pracy w innych niż rolnictwo sektorach gospodarki (przemysł, budownictwo, turystyka, rekreacja – drugie domy mieszkańców miast, leśnictwo, uzupełniająco administracja oraz inne służby publiczne),
- c. dostępem do zatrudnienia w ośrodkach miejskich (migracje wahadłowe),
- d. zazwyczaj dobrym i średnim dostępem do podstawowych usług publicznych,
- e. względnie dobrą dostępnością komunikacyjną do usług wyższego rzędu zlokalizowanych w ośrodkach miejskich,
- f. stosunkowo dobrym potencjałem rolniczym wykorzystywanym rynkowo i miejscami pracy w obsłudze rolnictwa (zmierzającego do zwiększenia towarowości i wydajności).

Procesy koncentracji własności i restrukturyzacji w rolnictwie podnoszą atrakcyjność inwestycyjną terenów wiejskich. Dodatkowo łatwy dostęp do miejsc pracy poza rolnictwem, relatywnie dobry poziom kapitału ludzkiego i dostęp do usług publicznych zlokalizowanych na tych obszarach lub w pobliskich miastach redukują poziom bezrobocia i zapewniają mieszkańcom tych terenów dochody na dobrym poziomie.

Jednym z celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju na tych obszarach jest utrzymanie i rozwijanie więzi społeczności lokalnych i zachowanie prawidłowych relacji między istniejącymi strukturami przestrzennymi, ponieważ najważniejszym zagrożeniem dla tych obszarów są dezintegracja i niepełne procesy urbanizacyjne. Obszary te powinny zostać wyznaczone w ramach strategii rozwoju województwa i pzpw jako obszary o dobrych warunkach do rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych.

Rysunek 40. Miejskie i wiejskie obszary funkcjonalne



#### Kategorie miast

##### Wojewódzkie

- metropolitalne
- ośrodki krajowe pełniące niektóre funkcje metropolitalne
- ośrodki regionalne
- subregionalne
- subregionalne w granicach obszarów funkcjonalnych miast
- lokalne

#### Obszary funkcjonalne ośrodków miejskich

##### Wojewódzkie - ustalenie

- metropolitalne
- krajowe

##### Regionalne -

- zalecenie

##### Wiejskie obszary funkcjonalne

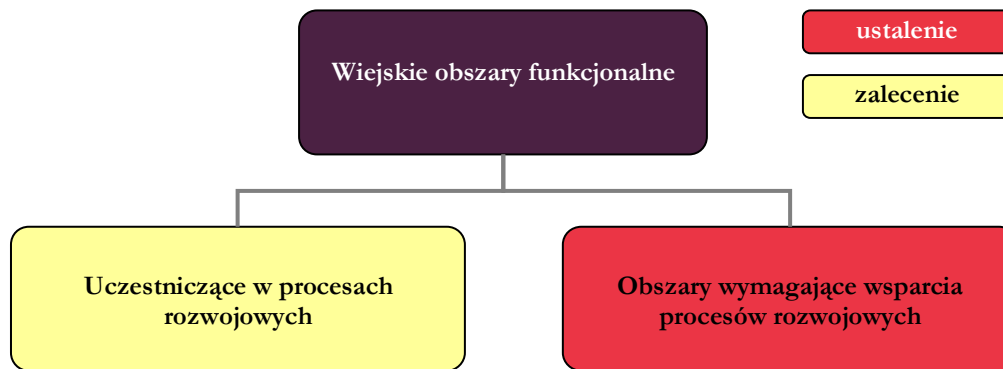
- uczestniczące w procesach rozwojowych
- wymagające wsparcia procesów rozwojowych

#### Uwaga:

Na mapie przedstawiono zasięgi oraz kategorie miast poniżej wojewódzkich w sposób przybliżony. Obszary uczestniczące w procesach rozwojowych wyznaczono na podstawie udziału osób dojeżdżających do pracy w oparciu o dane GUS.

Źródło: Opracowanie MRR.

Rysunek 41. Wiejskie obszary funkcjonalne



Uwaga: Administracyjne obszary wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodków miejskich podlegające procesom urbanizacji zaliczono do **miejskich** obszarów funkcjonalnych. Zostały one opisane w podrozdziale 6.1.

### 6.2.2. Obszary wiejskie wymagające wsparcia procesów rozwojowych

Obszary wiejskie wymagające wsparcia procesów rozwojowych to takie obszary, do których czas dojazdu przekracza 90 minut, a sieć małych i średniej wielkości miast jest słabo rozwinięta (Polska Wschodnia), bądź też istniejące ośrodki miejskie, które w wyniku procesów rozwojowych utraciły wiele z dawniej istotnych funkcji gospodarczych (np. Pomorze Środkowe, północne Mazury, wyspowo w centralnej Polsce). Obszary te w znikomym stopniu uczestniczą we współczesnych procesach rozwojowych kraju. Oferują niedochodowe miejsca pracy, głównie w rolnictwie i w sektorze publicznym (podstawowe usługi w zakresie administracji, edukacji, zdrowia itp.) oraz uzupełniająco w innych sferach gospodarki, dodatkowo narażone są na wahania sezonowe (turystyka) i zagrożone likwidacją w warunkach dekonunktury. Duża część mieszkańców jest nieaktywna zawodowo ze względu na zaburzoną strukturę demograficzną (emigracja zarobkowa), wynikającą również z braku alternatywnych źródeł dochodów (ukryte bezrobocie strukturalne na wsi).

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

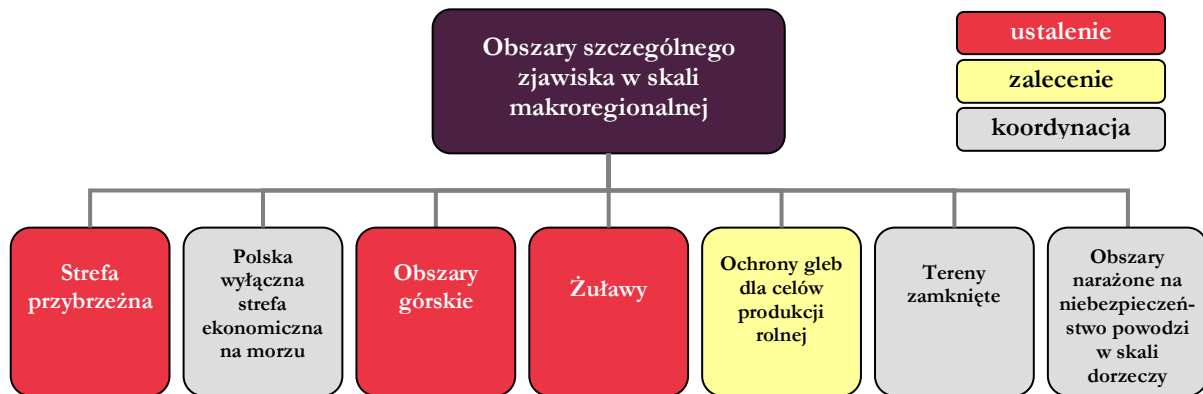
W systemie planowania przestrzennego i polityki regionalnej obszary te powinny być identyfikowane i wyznaczane na poziomie regionalnym. Służyć to będzie wprowadzeniu różnego typu działań z zakresu planowania przestrzennego, np. na rzecz efektywnego planowania inwestycji publicznych w warunkach zmniejszającego się zaludnienia i zagrożenia utratą funkcji, koordynacji działań prowadzonych na tych obszarach w ramach różnych polityk sektorowych, oraz działaniom restrukturyzacyjnym podejmowanym w ramach polityki rozwoju regionalnego, w tym polityki rozwoju obszarów wiejskich. Obszary te zostaną obowiązkowo ujęte w ramach wojewódzkich strategii rozwoju jako ustalenie wiążące. W pzpw zostaną uwzględnione dla 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 polityki społeczno-gospodarczej ich liczba może się zmieniać. Zaliczono do nich: strefę przybrzeżną, wyłączną strefę ekonomiczną na morzu, Żuławy, obszary górskie, obszary o dominującej funkcji rolniczej, obszary terenów zamkniętych oraz obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy.

Rysunek 42. Obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska wyznaczane w skali makroregionalnej



Niektóre z tych obszarów już obecnie na podstawie obowiązującej legislacji powinny zostać wyznaczone na poziomie krajowym i wojewódzkim ze względu na wrażliwość obszaru oraz zaburzenie istotnych funkcji (Rysunek 42.).

### 6.3.1. Strefa przybrzeżna

Współodpowiedzialność za zagospodarowanie przestrzenne obszarów przybrzeżnych, zgodnie z zasadą współwładztwa (*governance*) oraz subsydiarności, spoczywa na organach administracji państwowej (administracja centralna, w tym Urzędy Morskie) oraz samorządu terytorialnego wszystkich poziomów, na podstawie przyznanych im kompetencji. Podniesienie efektywności procesów zagospodarowania i zarządzania wymaga pilnego wdrożenia zasad Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi<sup>153</sup>.

Aby stworzyć podstawy do integracji przestrzeni obszarów morskich i wykorzystać ją w sposób optymalny, zostanie opracowane studium zagospodarowania przestrzennego dla obszarów przybrzeżnych (Rysunek 43.). Za opracowanie studium na zasadzie ustalenia obligatoryjnego KPZK 2030 (Tabela 5.) będzie odpowiedzialny zespół powołany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego wraz z innymi ministrami właściwymi we współpracy z władzami samorządowymi regionów nadmorskich. Studium będzie zawierać ustalenia wiążące administrację morską, samorządy województw, a przez plan zagospodarowania przestrzennego województwa (którego rola wzrośnie) także gminy nadmorskie. Studium będzie obejmować zagadnienia rozwoju społecznego, gospodarczego oraz ochrony środowiska w przestrzeni i jej zagospodarowania, stymulując utrwalanie rozwoju zrównoważonego na obszarach strefy poprzez:

- wzmocnienie podstaw rozwojowych polskiego wybrzeża w zakresie krajowych sieci transportowych, komunikacyjnych i energetycznych,
- wykorzystanie gospodarcze obszarów morskich w zgodzie z uwarunkowaniami środowiska i przyrody,
- systemowe działania służące ochronie brzegu morskiego przed erozyjnym działaniem Bałtyku i zagrożeniem powodzią sztormowymi i jego zagospodarowaniu,

<sup>153</sup> Rekomendacja 2002/413/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2002 r. w sprawie realizacji Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi (*Integrated Coastal Zone Management*) w Europie (OJ L148, 6.6.2002, p. 24).

- wynikające z międzynarodowych zobowiązań Polski w zakresie ochrony środowiska, w szczególności ochrony wód bałtyckich, systemowe działania służące poprawie czystości wód przy morskich i rzek wpadających do Bałtyku.

Studium będzie wykorzystywane przez organy administracji rządowej i samorządowej przy tworzeniu przez nie odpowiednich strategii, planów i programów. Na poziomie krajowym minister właściwy do spraw gospodarki morskiej będzie zobowiązany do opracowania planu zagospodarowania obszarów morskich RP (akwenów) z jednoczesnym określeniem procedur gwarantujących korelację planów zagospodarowania przestrzennego obszaru morskiego i części lądowej „strefy przybrzeżnej”. Opracowanie planów zagospodarowania obszarów morskich i planów zagospodarowania obszarów lądowych na styku z obszarami morskimi będzie podlegało procedurom wzajemnej konsultacji między organami odpowiedzialnymi za ich sporządzenie, prowadzonej zgodnie z zasadami Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi (ZZOP). Dla potrzeb opracowania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich konieczne jest zdefiniowanie oczekiwań w stosunku do strefy przybrzeżnej wynikających z potrzeb obszarów lądowych. W tym celu powinny zostać wykorzystane zasady ZZOP.

### **6.3.2. Polska wyłączna strefa ekonomiczna**

Granice obszaru wyznaczają uregulowania międzynarodowe. Obszar ten tworzy zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych akwenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju. Akweny te łączą w spójny ekosystem (brak barier fizycznych dla przenikania przez granice strefy bodźców antropogenicznych czy efektów procesów naturalnych). Specyfika strefy jako przedmiotu planowania wynika z uregulowań prawnych (dominujące prawo międzynarodowe zwyczajowe, a nie prawo krajowe, wymusza wielostronną współpracę międzynarodową), stosunków właścicielskich (brak własności prywatnej, a zarazem ograniczone prawo do dysponowania przestrzenią przez podmioty nią władające), relatywnie wąskiego grona interesariuszy, a także sporej wrażliwości na zaburzenia istniejącej równowagi, które mogą prowadzić do pojawienia się nieodwracalnych procesów kumulacyjnych o charakterze katastroficznym (znaczenie wielkości progowych, a co za tym idzie, wysoki margines niepewności, ograniczona przydatność rutynowych technik planistycznych). Jest to więc – zgodnie z nomenklaturą KPZK 2030 – obszar funkcjonalny wymagający specyficznego (odmiennego niż na lądzie) systemu planowania i zarządzania przestrzennego. Za jego wyróżnieniem przemawia także fakt szybko postępujących zmian w sposobach jego wykorzystania – w ostatnich latach przestrzeń w wyłącznej strefie ekonomicznej przestała być dobrem relatywnie obfitym i stała się dobrem rzadkim wymagającym dokonywania wyborów (pojawił się koszt alternatywny) co do sposobów jej użytkowania. Skala i intensywność tego procesu przemawiają za wydzieleniem strefy ekonomicznej jako obszaru funkcjonalnego wymagającego interwencji polityki przestrzennej szczebla krajowego.

Plan obszaru funkcjonalnego jest częścią planu zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, sporządzaną dla koordynacji zdefiniowanych potrzeb interesariuszy w zakresie lokalizacji inwestycji i ich stref ochronnych, stref występowania obiektów niebezpiecznych, ochrony dziedzictwa kultury, flory i fauny z wykorzystaniem żegludowym. Jest skorelowany ze studium zagospodarowania przestrzennego dla obszarów przybrzeżnych. Zawiera ustalenia wiążące samorządy województw, a za sprawą planu wojewódzkiego także wybrane gminy powiązane z obszarem objętym planem, głównie w zakresie infrastruktury technicznej.

### **6.3.3. Obszary górskie**

Obszary górskie (znajdujące się w Polsce na terenie pięciu województw) charakteryzują się niekorzystnymi warunkami fizyczno-geograficznymi, klimatycznymi i glebowymi, powodującymi utrudnienia dla rolnictwa oraz rozwoju transportu z powodu wyższych niż na

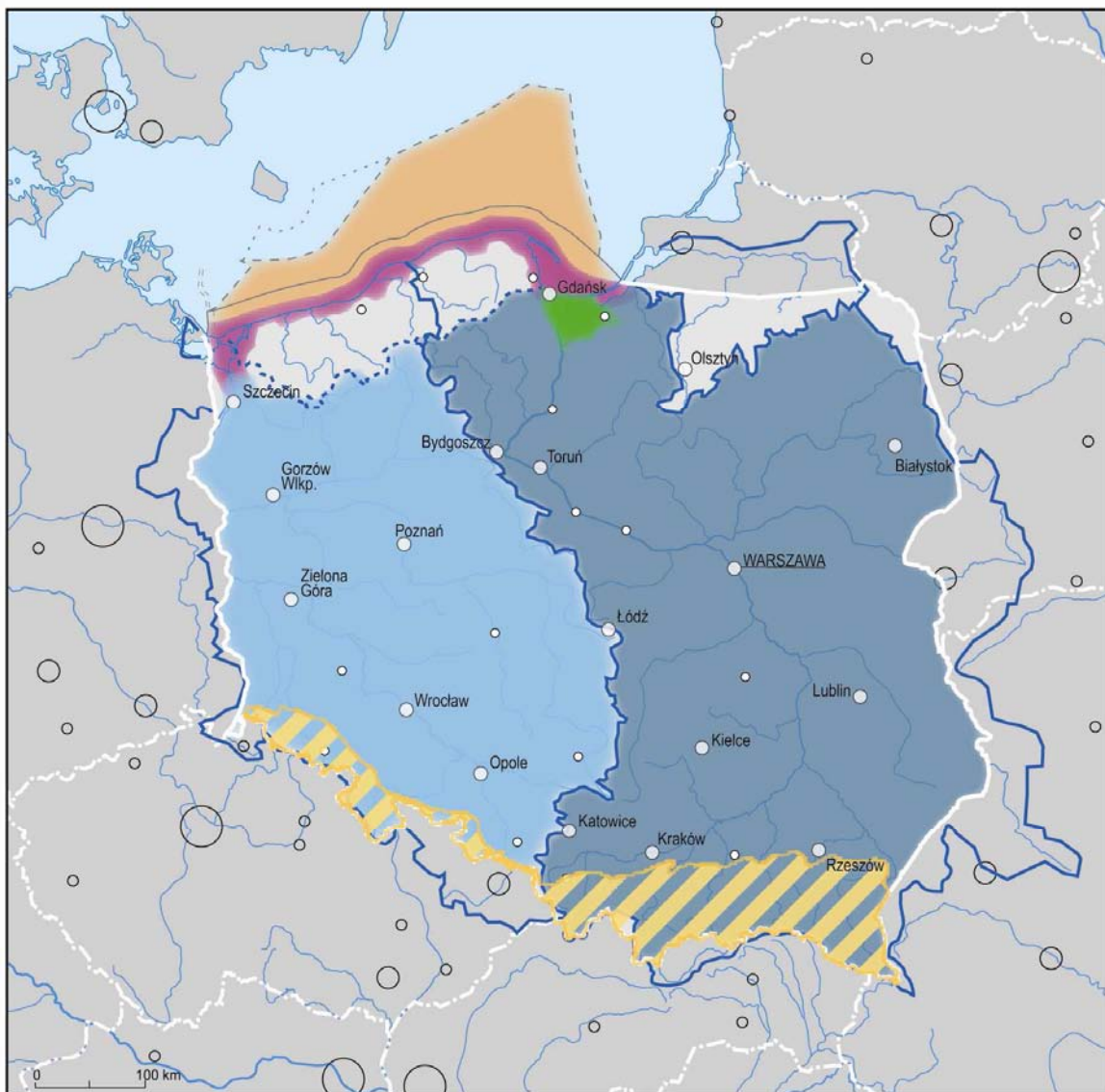
obszarach nizinnych kosztów budowy infrastruktury. Jednocześnie zmienność i różnorodność ukształtowania terenu i krajobrazów kulturowo-przyrodniczych powoduje ich całoroczną atrakcyjność, oferując znakomite możliwości rozwoju turystyki. Rozbudowa systemów transportowych powiązana ze wzrostem zamożności społeczeństwa oraz zwiększeniem zainteresowania walorami rekreacyjnymi, wypoczynkowymi i turystycznymi obszarów górskich prowadzi do wzmożonej i nasilającej się antropopresji na te obszary. Odpowiedzią musi być nowe, zintegrowane i ponadregionalne spojrzenie na zagadnienia związane z obszarami góorskimi, które powinny być postrzegane w sposób spójny, zapewniający optymalne wykorzystanie narzędzi planowania przestrzennego w powiązaniu z systemem polityki regionalnej i zapewnieniem właściwej (ukierunkowanej terytorialnie) koordynacji instrumentów sektorowych.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego wraz z innymi ministrami właściwymi, w tym ministrem właściwym ds. środowiska, określi wytyczne w zakresie zapewniania zrównoważonego rozwoju obszarów górskich. Natomiast obszar oddziaływania tych instrumentów powinien zostać wyznaczony na poziomie makroregionalnym, przy zastosowaniu jednolitych w skali kraju kryteriów, poprzez opracowanie strategii rozwoju (minister właściwy ds. rozwoju regionalnego) oraz skorelowanego z nią planu zagospodarowania przestrzennego obszarów górskich opracowywanego na poziomie makroregionalnym (współpraca jednostek samorządu terytorialnego). Obszary te powinny być uwzględniane (ustalenie obligatoryjne) w planach zagospodarowania przestrzennego województw i strategiach ich rozwoju.

#### **6.3.4. Żuławy**

Żuławy Wiślane są unikatowym w skali Europy regionem o wyjątkowych walorach dziedzictwa kulturowego, krajobrazowego i przyrodniczego, o bardzo urodzajnych glebach wykorzystywanych głównie rolniczo oraz o dużych zasobach wód powierzchniowych. Obszar Żuław jest częścią ważnego obszaru ekologicznego północnej Polski, którego rangę podnosi ekologiczny korytarz międzynarodowy doliny Wisły. Żuławy są szczególnie zagrożone powodzią, zwłaszcza sztormowymi, oraz silnymi wezbraniem Wisły powodującymi przerwanie obwałowań. Kolonizacja terenu związana ze sztucznym osuszaniem Żuław silnie uzależniła je od sprawnego funkcjonowania systemu melioracyjnego i sztucznego odwadniania, gwarantującego bezpieczeństwo powodziowe mieszkańcom. Równina delty Wisły rozciągająca się między Mierzeją Wiślaną a rozwidleniem Wisły na Leniwkę i Nogat, administracyjnie podzielona między województwa pomorskie (80%) i warmińsko-mazurskie (20%), jest w całości położona w obszarze hydrograficznym zarządzanym przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku. Obszary depresyjne stanowią około 28% ogólnej powierzchni delty, a największy z nich obszar znajduje się wokół jeziora Drużno, osiągając 1,8 m p.p.m. Przez Żuławy prowadzi ważny korytarz infrastrukturalny i transportowy, łączący Trójmiasto i jego porty z północno-wschodnią częścią kraju i z Warszawą.

Rysunek 43. Obszary szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej



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

**strefa przybrzeżna**

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

**polska wyłączna strefa ekonomiczna**

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

**górskie**

działania przeciwozryjne, na rzecz podwyższenia bezpieczeństwa powodziowego, rozwoju infrastruktury turystycznej, ochrony walorów uzdrowiskowych, sanacji obszarów wiejskich, zachowania tożsamości kulturowo-krajobrazowej, utrzymania równowagi ekologicznej i poprawy warunków dla rolnictwa

**Żuławy**

wprowadzenie lub utrzymanie ochrony: walorów dziedzictwa kulturowego, unikatowej kompozycji krajobrazowo-przyrodniczej, cennych przyrodniczo terenów i korytarzy ekologicznych, zwłaszcza obszarów Natura 2000, zwartych kompleksów gleb klasy I-III wraz z utrzymaniem obecnej formy użytkowania i zachowanie ich wartości produkcyjnych, przeciwpowodziowej, w tym zakazów i ograniczeń trwałego zainwestowania oraz podnoszenie zdolności retencyjnej przyrodniczych struktur przestrzennych

**obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy**

określenie działań i obszarów priorytetowych dla zarządzania ryzykiem powodzi, integracja działań, zwiększenie pojemności retencyjnej i wezbraniowej dolin rzecznych, zwiększanie zdolności buforowych struktur przyrodniczych, osiąganie dobrego stanu ekologicznego wód

Uwaga: Na mapie przedstawiono zasięgi w sposób przybliżony, szczegółowa delimitacja następuje w pzpw i planie zagospodarowania morza terytorialnego

Źródło: Opracowanie MRR.

Podstawowym zadaniem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju na tym obszarze jest przeciwdziałanie konfliktom przestrzennym wynikającym z warunków naturalnych (depresja, bliskość morza, zagrożenie powodzią, występowanie bardzo dobrych gleb i terenów cennych przyrodniczo w skali kraju), i działalności gospodarczej (presja Trójmiasta, rolnictwo, turystyka, transport) oraz zapewnienie koordynacji działań rozwojowych podejmowanych przy wykorzystaniu instrumentów sektorowych i działań inwestycyjnych podejmowanych w ramach polityki regionalnej na terenie dwóch sąsiadujących województw. Brakowi koordynacji działań prowadzonych na obszarze Żuław przez bardzo wiele podmiotów będą przeciwdziałać specjalne wytyczne ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie zrównoważonego wykorzystywania obszaru Żuław oraz strategia rozwoju obszaru Żuław i plan ich przestrzennego zagospodarowania, przygotowane w porozumieniu przez obydwie samorządy województw. Te działania wzmocnią warunki dla zapewnienia ochrony i rozwoju obszaru. Podstawą intensyfikacji współpracy i koordynacji będzie objęcie całego obszaru ochroną ze względu na zachowanie walorów dziedzictwa kulturowego, unikatowej kompozycji krajobrazowo-przyrodniczej oraz przyjęcie elementarnych zasad, artykułowanych w opisach Celu 4. i 5.

### **6.3.5. Obszary ochrony gleb dla celów produkcji rolnej**

Wielość funkcji pełnionych przez obszary wiejskie oraz potrzeba ochrony gleb wysokiej bonitacji w horyzoncie czasowym przypisanym KPZK 2030 tworzy konieczność określenia przestrzeni niezbędnej dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. W planach zagospodarowania przestrzennego województw na zasadzie zalecenia oraz w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zostaną wyznaczone obszary roślinnej rolniczej przestrzeni produkcyjnej, chroniące przed zmianą użytkowania gleby o najwyższej przydatności dla produkcji roślinnej. Ochrona roślinnej rolniczej przestrzeni produkcyjnej może także wynikać z wymogu ochrony funkcji towarzyszących produkcji żywności, takich jak np. zachowania zależnych od ekstensywnego rolnictwa walorów przyrodniczych lub tradycyjnego krajobrazu rolniczego lub utrzymania zielonych pierścieni w funkcjonalnych obszarach miast wojewódzkich i regionalnych lub utrzymania trwałych użytków zielonych dla przeciwdziałania skutkom zmian klimatycznych.

### **6.3.6. Obszary terenów zamkniętych**

Ład przestrzenny wymaga zintegrowania przestrzeni ważnej z punktu widzenia obronności państwa z przestrzenią otaczającą. W planach zagospodarowania przestrzennego województw już obecnie wyznacza się tereny zamknięte oraz ich strefy ochronne, które wymagają ujęcia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Szczególne znaczenie mają zwłaszcza tereny zamknięte użytkowane przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju powinna zapewnić ochronę funkcji podstawowych terenów zamkniętych – obronności państwa – z jednoczesnym wykorzystaniem cech tych obszarów dla rozwoju regionu.

Dla zmniejszenia obciążeń środowiska przyrodniczego na obszarze terenów zamkniętych powinna nastąpić integracja sieci infrastrukturalnych, zwłaszcza sieci wodno-kanalizacyjnej lub systemów sanitacji obszarowej w wypadku braku uzasadnienia ekonomicznego dla włączenia do aglomeracji ściekowych, programowanych w Krajowym Planie Oczyszczania Ścieków Komunalnych. W wyznaczonych strefach buforowych mogą zostać wprowadzone regionalne standardy architektoniczno-urbanistyczne oraz mogą być prowadzone działania dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

### **6.3.7. Obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy**

W sensie prawnym obszar narażony na niebezpieczeństwo powodzi to obszar wynikający ze wstępnej oceny ryzyka powodziowego. Dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo



powodzi sporządza się mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego, które określają skalę ryzyka w powiązaniu z prawdopodobieństwem występowania zjawiska. Na podstawie wyżej wspomnianych map sporządza się plany zarządzania ryzykiem powodziowym, których ustalenia wraz z mapami muszą być uwzględnione w planach zagospodarowania przestrzennego wszystkich szczebli oraz w innych aktach planistycznych wskazanych przez ustawę Prawo wodne z 18 lipca 2001 roku (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.) Przebieg granic dorzeczy określa rozporządzenie Rady Ministrów z 27 czerwca 2006 roku (Dz. U. z 2006 r. Nr 126, poz. 878). W związku z powyższym określenie obszaru funkcjonalnego, jakim są obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy, wynika z konieczności integrowania m.in. strategii i planów zagospodarowania przestrzennego województw z kompleksowymi, interdyscyplinarnymi działaniami zmniejszającymi ryzyko powodziowe na obszarach dorzeczy.

Wstępna ocena ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym w dorzeczach wykonywane przez Prezesa KZGW podlegają przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby są aktualizowane. Wówczas można dokonać weryfikacji obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i m.in. dodatkowo wskazać obszary, na których zwiększyło się ryzyko powodziowe. Głównym celem wskazania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi w skali dorzeczy jest podniesienie stopnia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego na obszarach przekraczających granice jednego województwa oraz konieczność zarządzania wodami powodziowymi odpływającymi z terytorium Polski aż do ujściowych odcinków Wisły i Odry.

Na podstawie analiz map ryzyka powodziowego i map zagrożenia powodziowego sporządzanych w odniesieniu do układu hydrograficznego określa się kierunki i ograniczenia zagospodarowania przestrzeni województw objętych planem, obszary działań wspólnych oraz wskazuje lokalizacje i rezerwy terenu dla programowanych działań technicznych i nietechnicznych, zapewniając ograniczanie ryzyka powodziowego dla miast i obszarów wiejskich oraz zabytków kultury materialnej położonych w obszarach zalewowych, różnicując stopień zabezpieczenia obszarów i obiektów.

Należy określić na obszarach zalewowych zasięgi obowiązywania standardów urbanistycznych, takich jak ograniczenia lub zakazy zabudowy, wskazania obszarów i obiektów o zerowym lub niskim poziomie zabezpieczenia lub o wyższych niż standardowe potrzebach zabezpieczenia, np. zbiornik we Włocławku czy stopień Przewóz na Górnej Wiśle. Działania te będą służyć programowaniu niezbędnych zadań inwestycyjnych oraz przewidywaniu rezerw terenu dla przyszłych inwestycji wieloletnich: zwiększenia pojemności retencyjnej i wezbraniowej dolin rzek wylewających, wykorzystania gospodarczego powstających obiektów hydrotechnicznych oraz rozwoju infrastruktury transportowej i komunikacyjnej.

Plany obszarów uwzględniają zwiększenie zdolności buforowania wezbrań przez struktury krajobrazowe (m.in. obszary upraw i przyrodniczą zabudowę dolin rzecznych) oraz pozostałe działania nietechniczne. W obszarach, dla których przewidywany jest wzrost ekstremów deszczów nawalnych, plan wskazuje niezbędne działania długookresowe, zmniejszające ryzyko ponoszenia strat.

W dorzeczu Odry jest realizowany inwestycyjny Program dla Odry 2006, który przed przekształceniem w samodzielną strategię makroregionalną wymaga aktualizacji i skoordynowania z KPZK 2030, uspołnieniami z planami gospodarowania wodami międzynarodowego dorzecza Odry (MODO)<sup>154</sup> i innych uzupełnień. Program – który można

---

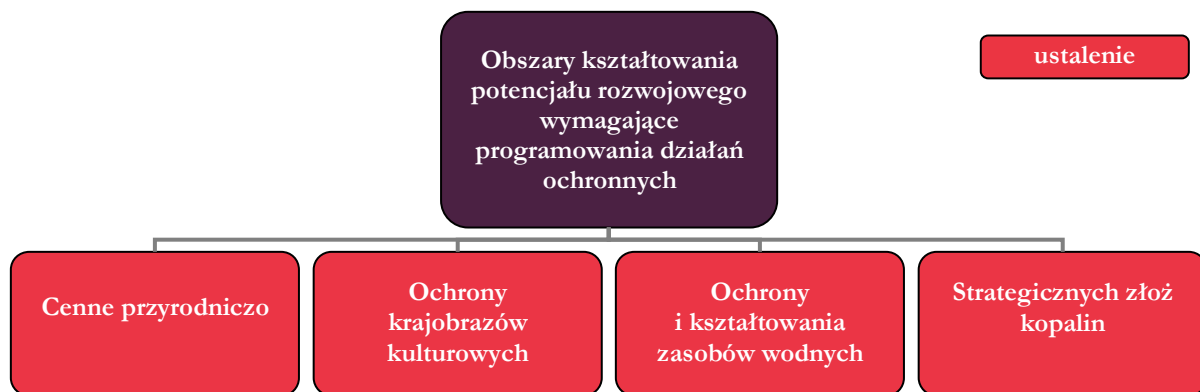
<sup>154</sup> Międzynarodowy Obszar Dorzecza Odry wyznaczony na podstawie Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW) obejmuje powierzchnię 122 512 km<sup>2</sup>, w tym wody przejściowe i przybrzeżne Zalewu Szczecińskiego, wschodnią część wyspy Uznam, zachodnią część wyspy Wolin. 87,6% tego obszaru znajduje się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (w tym zlewnie Świny i Gowienicy, polska część zlewni Uecker). Pozostałe części rozciągają się na terytorium Republiki Czeskiej (5,9%, w tym źródła i pierwsze 90 km rzeki wraz ze zbiornikami przeciwpowodziowymi)

traktować jako wzorcowy – obejmuje działania w zakresie budowy biernego i czynnego systemu ochrony przed powodzią, ochronę ekosystemów związanych z wodami, zwiększenie lesistości dorzecza, osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego wód, usuwanie szkód powodziowych, prewencyjne zagospodarowanie przestrzenne dolin, utrzymanie i rozwój żeglugi śródlądowej i energetyczne wykorzystanie rzek. W dorzeczu Wisły brak jest programu o podobnym charakterze. Na potrzeby realizacji KPZK z dorzecza Wisły został wyłączony obszar funkcjonalny Żuławy (opisany w podrozdziale 6.3.4.). Odrębnego potraktowania wymaga zarządzanie w transgranicznej zlewni Bugu, gdzie obecnie jest realizowany cały szereg międzynarodowych programów badawczych, mających na celu określenie potrzeb i zasobów zlewni. Istotną dla zarządzania ryzykiem powodzi częścią dorzecza Wisły są obszary górskie. Szczególnie pilne – ze względu na potencjał redukcji wezbrań powodziowych i wysoki poziom strat ponoszonych na tych obszarach – jest określenie strategii dla obszaru obejmującego zlewnie dopływów górnej Wisły od źródeł do ujścia Sanu w oparciu o projekt Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, który obejmie co najmniej spowolnienie odpływu wód, wzrost retencji obiektowej i krajobrazowej, zarządzanie walorami chronionymi, zarządzanie drogami wodnymi, produkcję energii, dostosowanie infrastruktury do potrzeb zarządzania ryzykiem powodzi i działania nietechniczne możliwe w obszarze szczególnego ryzyka.

#### 6.4. Obszary kształtowania potencjału rozwojowego wymagające programowania działań ochronnych

Obszary te wyznacza się w celu ich dalszego rozwoju i wykorzystania potencjałów endogenicznych związanych z istniejącymi na nich zasobami kulturowymi lub naturalnymi. Są to obszary funkcjonalne, wobec których konieczne jest stosowanie działań ochronnych, ograniczeń i wykluczeń funkcji oraz specyficznych form użytkowania ze względu na ich wartość przyrodniczą, kulturową lub szczególne znaczenie dla ochrony zasobów naturalnych. Wskazane obszary wymagają uwzględnienia w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego województwa oraz w studiach i planach miejscowych gmin, a ponadto podjęcia niezbędnych działań zgodnych z przeznaczeniem każdego z tych obszarów (Rysunek 44).

Rysunek 44. Obszary kształtowania potencjału rozwojowego



##### 6.4.1. Obszary cenne przyrodniczo

Obszary cenne przyrodniczo stanowią potencjał rozwoju lokalnego i regionalnego. Delimitacja obszaru funkcjonalnego w oparciu o walory przyrodnicze wynika z konieczności równoważenia działalności ekonomicznej z celami ochrony, dla których zostały powołane poszczególne obszary objęte ochroną prawną – ponieważ znakomitą większość<sup>155</sup> terytorium

oraz Republiki Federalnej Niemiec (6,5%). Odra i Nysa Łużycka są rzekami granicznymi. Koordynacja wdrożenia RDW w ramach Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem jest prowadzona na podstawie porozumienia z 8 maja 2002 r.

<sup>155</sup> Parki Narodowe zajmują 1% powierzchni kraju, wobec 30% objętych ochroną w tradycyjnej formie.

zajmowanego przez nie oraz przez system łączących je korytarzy ekologicznych stanowią obszary użytkowane gospodarczo. Przydatność do realizacji zamierzonych funkcji gospodarczych określają ograniczenia prawne ustawowych form ochrony przyrody, podatność na powstawanie konfliktów ekologicznych związanych z naruszeniami celów ochronnych oraz zamierzone zarządzanie walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi obszaru w aktach planowania zagospodarowania przestrzeni. Na obszarach Natura 2000 i innych objętych ochroną cennych przyrodniczo terenach oraz w korytarzach ekologicznych za dominującą uznaje się funkcję przyrodniczą i ochronną. Na obszarach wyznaczanych dla ochrony krajobrazu (PK, OChK) ograniczeniu podlega przede wszystkim lokalizacja turbin wiatrowych, plantacji, jednolitych upraw wielkopowierzchniowych i obiektów kubaturowych niedostosowanych do otoczenia.

Zarządzanie przestrzenią funkcjonalną dotyczy przeniesienia na poziom wojewódzki planowania przestrzennego dyspozycji wynikających z analizy przyjętego modelu ochrony, dopuszczonych lub zakazanych w planach ochrony i planach zadań ochronnych form aktywności ekonomicznej i analizy struktur przyrodniczych. Celami uwzględnienia wyżej wymienionych dyspozycji są delimitacja i kształtowanie przestrzeni umożliwiającej rozwój społeczno-ekonomiczny zgodny z oczekiwaniami społeczeństwa i akceptacja wprowadzanych ograniczeń. Obejmuje to także koordynację planowania kompleksów zalesień i innych nasadzeń uzupełniających strukturę przyrodniczą województwa oraz rozwój funkcji symbolicznych i promocyjnych w oparciu o ponadprzeciętne w skali kraju i kontynentu walory przyrodnicze i krajobrazowe. Ponadto pojęcie zarządzania dotyczy wskazania obszaru, który powinien znajdować się pod ochroną prawną o różnym stopniu restrykcyjności ze względu na zachowanie spójności przestrzeni przyrodniczej.

Docelowy układ obszarów chronionych obejmuje obiekty objęte obecnie ustawową ochroną przyrody i proponowane do objęcia wraz z otulinami, chroniące siedliska i gatunki ważne dla utrzymania w dobrym stanie różnorodności biologicznej kraju i kontynentu, przestrzeń funkcjonalną określaną jako korytarze ekologiczne lub korytarze migracji, łączące poszczególne obiekty o określonych prawnie granicach, oraz obszary niezbędnych świadczeń ekosystemowych w obszarach funkcjonalnych miast. Dodatkowo należy określić pozostałe obszary ważne dla zasilania systemu przyrodniczego województw, w tym obszary użytkowane rolniczo lub leśne o wysokich walorach przyrodniczych (*High Nature Value, HNV*).

Wyznaczanie obiektów tworzących hierarchiczną sieć przyrodniczą, w tym korytarzy łączących biocentra oraz obszarów zasilania systemu przyrodniczego, oparte jest na kryteriach oceny wystarczalności dotychczasowego zakresu i sposobu ochrony zasobów i walorów przyrodniczych, także krajobrazowych, oraz postępującej fragmentacji przestrzeni, związanej ze zmianą funkcji przestrzeni w rozwoju społeczno-gospodarczym. Podstawą prawną dla obszarów i funkcji zdefiniowanych prawnie jest ustawa o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220) oraz Strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej (dokument przyjęty przez Rząd). Podmiotami wyznaczającymi obszar i określającymi potrzeby ochronne są odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego w porozumieniu z ministrem właściwym ds. środowiska, Generalnym lub Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska – na podstawie aktualnej dokumentacji przyrodniczej, stanowiącej część opracowania ekofizjograficznego.

#### **6.4.2. Obszary ochrony krajobrazów kulturowych**

Konieczne jest określenie przestrzeni mogącej pełnić funkcje symboliczne oraz identyfikacyjne w skali kraju i kontynentu, a także zahamowanie postępującego procesu homogenizacji krajobrazu miejskich obszarów funkcjonalnych. Potrzebne jest również określenie potencjału rozwojowego związanego z zachowaniem wartościowych elementów i struktur przestrzennych obszarów przemysłowych i miejskich zdegradowanych oraz mniej eksponowanych

krajobrazów decydujących o jakości życia społeczności lokalnych i będących świadectwem historii – także najnowszej.

W celu stworzenia systemu zmierzającego do zahamowania postępującej degradacji środowiska kulturowego, nieodwracalnej utraty krajobrazów historycznych i tworzących tożsamość miejsca, w tym rozwiązania konfliktów społecznych związanych z degradacją przestrzeni przyrodniczej, zabytkowych zespołów urbanistycznych i ruralistycznych, zabytków architektonicznych, konieczne jest wprowadzenie do dokumentów planistycznych wszystkich szczebli zintegrowanej ochrony środowiska kulturowego, umożliwiającej gospodarowanie krajobrazem w celu podniesienia konkurencyjności regionów. Wymaga to opracowania metodologii dotyczącej identyfikacji równorzędnych wartości przyrodniczych, krajobrazowych, niematerialnego dziedzictwa kulturowego związanego z regionem geograficznym i zabytkowych obiektów kultury materialnej, w tym potencjalnych obszarów stanowisk archeologicznych, oraz zarządzania nimi w celu stworzenia warunków do prowadzenia aktywnej polityki konserwatorskiej i promocyjnej w stosunku do tych zasobów. Zadanie obejmuje określenie przestrzeni i obiektów poddanych ochronie lub wskazanych do ochrony (łącznie z poziomem ochrony gwarantowanym na podstawie list obiektów i obszarów) oraz prowadzenie monitoringu zachowania zasobów i zachowania materialnego dowodu do analiz archeologicznych, które wykonają następne pokolenia<sup>156</sup>. Metodologia zostanie opracowana przez zespół, złożony z przedstawicieli ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego, Narodowego Instytutu Dziedzictwa oraz środowisk naukowych. Obszary te zostaną wyodrębnione w planach zagospodarowania przestrzennego województw jako ustalenie wiążące.

#### **6.4.3. Obszary ochrony i kształtowania zasobów wodnych**

Racjonalne gospodarowanie zasobami wód ujmowanych na potrzeby zaopatrzenia ludności oraz dla rozwoju gospodarczego powinno zapewniać równowagę poboru i odtwarzania zasobów, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednio wysokiego poziomu oczyszczania wód zużytych. Zużywanie wody powinno zapewnić zrównoważony rozwój społeczeństwa oraz poszanowanie i zapewnienie zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Wspomaganiem racjonalnego korzystania z zasobów wodnych powinno być coraz większe zagospodarowywanie wód opadowych w obrębie zlewni, zwłaszcza w aglomeracjach i pozostałych obszarach zurbanizowanych. Określone w programie wodno-środowiskowym kraju (PWŚK) zasięgi obszarów występowania deficytów wody będących wynikiem nadmiernego rozdysponowania jej zasobów w procesie wydawania pozwoleń wodno-prawnych, wymaga podjęcia ścisłej współpracy organów wydających te pozwolenia, którymi są starostowie z odpowiednimi RZGW.

W pzpww należy określić obszary realizacji następujących zadań:

- a. ochrona i ewentualna rewitalizacja struktur krajobrazowych odpowiadających za mikroretencję obszarową, w tym obszarów mokradlowych 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,

---

<sup>156</sup> Europejska Konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego (poprawiona) (Dz. U. z 1996 r. Nr 120, poz. 564)

- d. uwzględnienie obszarów ubogich w zasoby wodne lub obszarów o zasobach wodnych złej jakości poprzez wyłączenie tych obszarów z możliwości lokalizowania użytkowników o dużym zapotrzebowaniu na wodę i zrzut ścieków,
- e. zarządzanie obiegiem wód deszczowych,
- f. wprowadzenie ekologicznych obszarów ochronnych wokół jezior oraz stref ochronnych ujęć i głównych zbiorników wód podziemnych,
- g. uwzględnienie obszarów ochrony głównych zbiorników wód podziemnych i ujęć wody do spożycia,
- h. koordynowanie działań z zakresu sanitacji obszarowej, ujętych w KPOŚK i w programach powiązanych oraz dokumentach planistycznych niższego szczebla.

Pzpw powinny zawierać warstwę informacyjną co najmniej na temat scalonych jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych oraz wszystkie działania określone dla nich w PWŚK i planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Warstwę informacyjną stanowią dokumenty gospodarki wodnej odnoszące się do wydzieleni scalonych jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, których granice nie pokrywają się z granicami podziału administracyjnego.

#### **6.4.4. Obszary ochrony strategicznych złóż kopalin**

W celu zachowania wartości użytkowych złóż kopalin mających znaczenie strategiczne dla gospodarki państwa, w tym zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju w perspektywie roku 2030 i późniejszych lat, konieczna jest delimitacja obszarów występowania strategicznych złóż kopalin i podjęcie działań w zakresie ich ochrony przed stałą zabudową i inwestycjami liniowymi oraz wprowadzenie ograniczeń co do sposobu gospodarowania na tych terenach. Wskazanie tych obszarów jest szczególnie istotne dla terenów występowania złóż, których eksploatacja nie została jeszcze podjęta. Oprócz określenia przestrzennego występowania złóż (delimitacji) należy także zdefiniować rodzaje działań możliwych do prowadzenia na tych terenach do czasu rozpoczęcia eksploatacji tych złóż. Wymaga to sporządzenia przez Rząd (ministra właściwego ds. gospodarki we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska<sup>157</sup>) wykazu złóż o znaczeniu strategicznym dla państwa z określeniem przestrzennego zasięgu ich zalegania. Następnie wojewoda wspólnie z samorządem, na którego terenie znajdują się wskazane złoża, ustala rodzaj i czas działalności oraz rodzaj zabudowy dopuszczalnej na danym terenie. Wyniki tych ustaleń winny być wprowadzone zarówno do strategii wojewódzkich, jak i do planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich kategorii.

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

Na pewnych obszarach kraju występuje koncentracja problemów o charakterze społeczno-gospodarczym mogących mieć znaczenie krajowe. Ze względu na ich wpływ na procesy zagospodarowania przestrzennego kraju, w tym poprawę spójności wewnętrznej, rozwiązywanie tych problemów wymaga specjalnych działań polityki przestrzennego zagospodarowania, wspieranej instrumentami polityki regionalnej oraz koordynowanymi instrumentami terytorialnymi innych polityk publicznych.

Ze względu na zasięg i skalę problemów wymagających działań nie tylko w sferze polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, ale także w sferze polityki regionalnej, wyróżniono pięć typów obszarów (wymienionych także w KSRR 2020), które wymagają długofalowej interwencji publicznej z poziomu krajowego w partnerstwie z władzami regionalnymi i lokalnymi. Zalicza się do nich: miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje

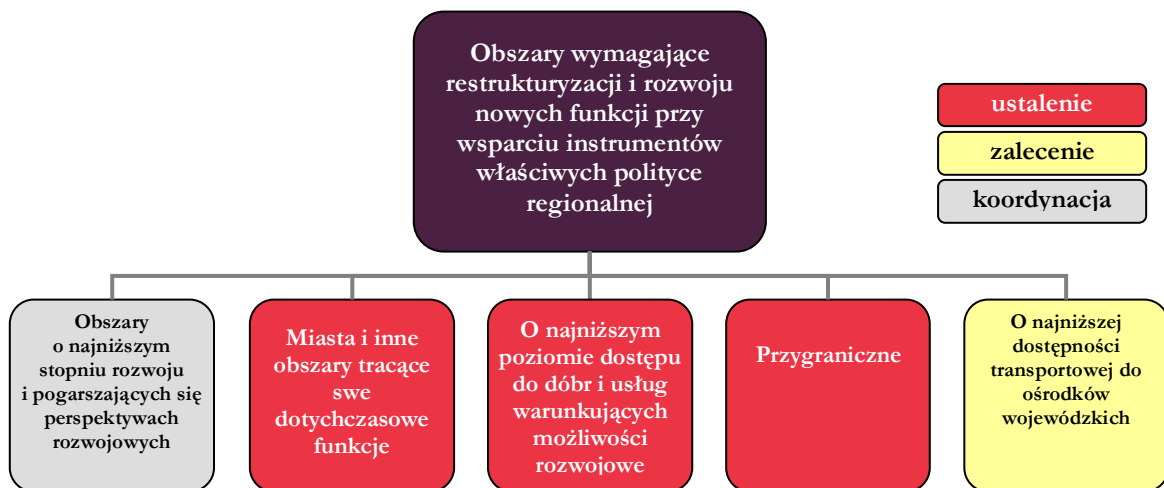
---

<sup>157</sup> Minister właściwy do spraw środowiska pełni funkcję organu administracji geologicznej, odpowiedzialnego za gospodarowanie zasobami złóż kopalin.

społeczno-gospodarcze, obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe, obszary przygraniczne, obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich oraz obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych (Rysunek 45).

Aby zapewnić integrację działań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki regionalnej dla wsparcia tych obszarów, przewidziane jest opracowanie makroregionalnych strategii rozwoju, obligatoryjnie uwzględnianych w planach zagospodarowania przestrzennego województw i strategiach regionalnych, zgodnie z hierarchicznym systemem planowania (Rysunek 37.). Szczegółowe działania zostaną zawarte w strategii rozwoju dla Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej oraz aktualizacji Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej.

Rysunek 45. Obszary funkcjonalne wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy wsparciu instrumentów właściwych polityce regionalnej



### 6.5.1. Obszary o najniższym stopniu rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych

W KPZK 2030, a następnie w planistycznym dokumencie krajowym oraz w pzpw uwzględnia się dwa obszary funkcjonalne o najniższym stopniu rozwoju oraz pogarszających się perspektywach rozwojowych w skali kraju. Obszary tej kategorii znajdują się w co najmniej ośmiu województwach położonych na terenie Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej. Niski poziom PKB *per capita*, słaba dostępność oraz jakość usług publicznych, a także mały potencjał ośrodków miejskich, słabo rozwinięta sieć osadnicza i zaburzona struktura demograficzna wywołana m.in. migracjami ludzi młodych do największych miast w kraju i za granicę pogarszają sytuację społeczną, gospodarczą i przestrzenną tych terenów. Na rozwój Polski Wschodniej duży wpływ mają dodatkowo położenie wzdłuż stanowiącej istotną barierę społeczną i kulturową zewnętrznej granicy UE oraz niski w skali kraju poziom urbanizacji.

### 6.5.2. Miasta i inne obszary tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze

Analizy wykonane na potrzeby KSRR 2020 i KPZK 2030 wskazują, że w wyniku przemian gospodarczych o charakterze strukturalnym oraz zmian na lokalnych rynkach zatrudnienia dochodzi do obniżenia znaczenia gospodarczego pewnych obszarów, w szczególności miejskich, a także do koncentracji negatywnych zjawisk społecznych i fizycznej degradacji zabudowy mieszkaniowej oraz przestrzeni miejskich. Zjawiska te dotyczą najczęściej ośrodków lokalnych i subregionalnych, w których niemożliwe jest przeprowadzenie w krótkim czasie restrukturyzacji upadających tradycyjnych gałęzi przemysłu. Ze względu na dużą dynamikę

zmian i naturalne procesy przepływu osób w dużych ośrodkach miejskich i ich obszarach funkcjonalnych negatywne zjawiska tego typu mają tendencję do koncentrowania się w pewnych dzielnicach. W Polsce przeważnie są to obszary blokowisk oraz stare dzielnice miast, w których nie uregulowano stosunków własnościowych. Obok degradacji społeczno-gospodarczej punktowo występuje także zjawisko degradacji środowiskowej terenów użytkowanych wcześniej przez przemysł lub przez wojsko.

Miasta i obszary tracące swoje dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze znajdują się na terenie całego kraju (Łódź, Radom), a ich największa koncentracja występuje na terenie Aglomeracji Górnośląskiej. Obszary zdegradowane społecznie i gospodarczo oraz środowiskowo wymagają identyfikacji w planach zagospodarowania przestrzennego województw i w strategiach rozwoju województw oraz przygotowania kompleksowych planów rewitalizacji uwzględniających aspekty społeczne, gospodarcze i przestrzenne. Plany będą podstawą do prowadzenia kompleksowych działań (z poziomu kraju, regionu i gmin) na rzecz odwrócenia negatywnych trendów rozwojowych. Działania rewitalizacyjne na poziomie krajowym i regionalnym będą realizowane w ramach prac nad polityką miejską w zespole powołanym przez ministra ds. rozwoju regionalnego, w którego skład wejdą przedstawiciele innych resortów, jednostek samorządu terytorialnego i partnerów społecznych.

### **6.5.3. Obszary o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe**

W ramach prac nad KSRR 2020 jako jedną z podstawowych przyczyn złych perspektyw rozwojowych obszarów wiejskich i miast położonych z dala od głównych ośrodków wzrostu zidentyfikowano niski poziom dostarczania usług publicznych decydujących o rozwoju. Obszary, które charakteryzują najgorsze wskaźniki w zakresie dostępu mieszkańców do edukacji, zdrowia, usług komunalnych i kultury, są rozmieszczone mozaikowo na terenie całego kraju. Są to najczęściej obszary słabiej rozwijające się, naznaczone niekorzystnymi trendami demograficznymi i w małym stopniu przygotowane do uczestniczenia w procesach absorpcji innowacji płynących z największych ośrodków miejskich czy też wytworzenia własnej specjalizacji. Ze względu na priorytet spójności wewnętrznej kraju i regionów poszczególne ministrowie określają krajowe minimalne standardy dostępu do usług (np. do usług medycznych). Regionalne standardy, wyższe niż minimalne standardy na poziomie krajowym, zostaną określone przez samorząd województw w partnerstwie z samorządami i organizacjami lokalnymi. Standardy krajowe zostaną opracowane w ramach zespołu powołanego przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Obszary te, jako ustalone obligatoryjnie, będą delimitowane w planach zagospodarowania przestrzennego województw w oparciu o standardy krajowe i regionalne, natomiast działania naprawcze będą realizowane na podstawie strategii rozwoju województw i odpowiednich krajowych zintegrowanych strategii zintegrowanych.

### **6.5.4. Obszary przygraniczne**

KPZK 2030 (w ślad za KSRR 2020) rozróżnia dwa rodzaje obszarów przygranicznych. Są to obszary zlokalizowane na zewnętrznej granicy UE oraz obszary przygraniczne położone wzdłuż wewnętrznej granicy z UE. Konieczność odmiennej analizy i odmiennych działań na tych obszarach wynika z uwarunkowań politycznych i prawno-instytucjonalnych. Rozwój obszarów zlokalizowanych wzdłuż zewnętrznej granicy UE zależy od sytuacji politycznej państw sąsiadujących z Polską od wschodu. Na potencjał tych obszarów wpływają niewielkie powiązania gospodarcze i społeczne z obszarami przygranicznymi po drugiej stronie granicy. Dodatkowym czynnikiem potęgującym trudności w ich rozwoju jest słabość ośrodków miejskich zlokalizowanych na ich obszarze oraz niekorzystna sytuacja społeczno-gospodarcza i słaba dostępność do regionalnych ośrodków wzrostu. Z kolei obszary zlokalizowane wzdłuż wewnętrznej granicy z UE pozostają pod wpływem blisko położonego Berlina oraz miast po

drugiej stronie granicy, co powoduje wypłukiwanie zasobów do niemieckich ośrodków miejskich. Przyczyną słabego rozwoju tych obszarów jest także rzadsza sieć osadnicza oraz niska dostępność do centrum kraju.

Specyfika problemów charakteryzujących te obszary wymusza zintegrowane podejście w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki regionalnej na każdym poziomie programowania i zarządzania. Służyć temu będzie opracowanie na poziomie krajowym docelowo od sześciu do ośmiu makroregionalnych strategii rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego, obejmujących tereny położone po obu stronach granicy. Strategie te powinny obejmować obszar Morza Bałtyckiego, Zalew Wiślany, Obwód Kaliningradzki, Litwę, Białoruś, Ukrainę, Słowację, Czechy oraz Niemcy. Dokumenty zostaną opracowane z udziałem polskich podmiotów samorządowych i społecznych oraz przedstawicieli samorządów i partnerów społecznych państwa, z którym będzie opracowywana dana strategia.

#### **6.5.5. Obszary o najniższej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich**

Analizy wykonane na potrzeby KPZK 2030 i KSRR 2020 wskazują, że dla zapewnienia spójności wewnętrznej kraju duże znaczenie ma zwrócenie szczególnej uwagi polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki regionalnej na obszary najbardziej oddalone od głównych ośrodków wzrostu. Naturalne przeszkody geograficzne (np. góry), niska gęstość zaludnienia oraz fizyczne oddalenie od ośrodków administracyjnych i gospodarczych powiązane ze słabą jakością infrastruktury są szczególną barierą rozwojową. Obszary takie nie mają możliwości uczestniczenia w procesach rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, oferowania dobrych miejsc pracy, mają charakter depopulacyjny i w dłuższej perspektywie osłabiają spójność wewnętrzną kraju oraz jego poszczególnych regionów. Wyznaczanie obszarów o najniższej dostępności na poziomie regionalnym w ramach planów zagospodarowania przestrzennego województw będzie się odbywało na zasadzie zalecenia. Wojewódzkie strategie rozwoju będą zawierały specjalnie dedykowane działania krajowe związane z realizacją sektorowych programów rozbudowy infrastruktury transportowej i unowocześnienia taboru. Uzupełnieniem działań krajowych będą działania realizowane w ramach programów regionalnych.



## VII. System realizacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

### 7.1. Założenia przebudowy systemu prowadzenia krajowej polityki przestrzennej

Podstawową rolą systemu prowadzenia polityki przestrzennej jest zapewnienie skutecznego i efektywnego urzeczywistnienia priorytetów formułowanych w KPZK 2030 oraz dokumentach planistycznych różnego szczebla. Dla właściwej realizacji tych zadań niezbędny jest stabilny i przejrzysty system prawny oraz dostosowany do zadań system instytucjonalny, który zapewni współdziałanie i koordynację działań różnych podmiotów i szczebli biorących udział w realizacji polityki przestrzennej kraju.

Zgodnie z Załoženiami systemu zarządzania rozwojem Polski, proponowane w KPZK 2030 rozwiązania powinny cechować: kompletność pod względem wszystkich składowych procesów prowadzenia polityki przestrzennej oraz integracja planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym, zgodnie z europejskimi nowoczesnymi kierunkami prowadzenia zintegrowanej polityki rozwoju.

System realizacji KPZK 2030 uwzględnia: aktualny stan prawny dotyczący planowania i zagospodarowania przestrzennego, zasady prowadzenia polityki rozwoju, propozycje założeń nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i powiązanych aktów prawnych. KPZK 2030 zawiera w dużej mierze elementy postulatywne wobec systemu planowania przestrzennego i szeroko rozumianego gospodarowania przestrzenią. Dokument proponuje dokonanie zasadniczego przeorganizowania systemu, w tym wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. W ten sposób zostaną stworzone w Polsce warunki budowy spójnego, zintegrowanego i hierarchicznego układu planowania i gospodarowania przestrzenią. Zintegrowany system będzie pozytywnie oddziaływał na realizację celów społeczno-gospodarczych wyznaczanych w odniesieniu do przestrzeni.

Postulowane w KPZK 2030 zmiany mają na celu zwiększenie koordynacyjnej roli polityki przestrzennej w stosunku do polityk sektorowych wpływających najsilniej na stan zagospodarowania przestrzennego kraju i poszczególnych terytoriów oraz na zmiany tego stanu. Koordynacyjna rola polityki przestrzennej wymaga systemu realizacji opartego na skutecznych mechanizmach koordynacji na płaszczyźnie poziomej (resortowym) i pionowej (poszczególne podmioty). Za realizację krajowej polityki przestrzennej odpowiada przede wszystkim Rząd. Postulowane zmiany dotyczą nie tylko koordynacji, ale także racjonalizacji funkcji, w tym w odniesieniu do instytucji biorących udział w realizacji polityki przestrzennej, polityki regionalnej i polityk sektorowych na poziomie krajowym i regionalnym. W nowym systemie wzrasta znaczenie dialogu i partnerstwa w relacjach pionowych, aby zrównoważyć pojawiające się silniejsze hierarchiczne powiązania poszczególnych poziomów planowania.

Sprawny system musi zapewniać realizację ponadlokalnych celów publicznych. Wiąże się to z koniecznością zapewnienia warunków dla łączenia celów realizacji polityki przestrzennej z działaniami na poziomie regionalnym. Temu celowi służy propozycja silniejszego powiązania planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, tj. strategii rozwoju i studiów uwarunkowań oraz dokumentów realizacyjnych, tj. programów operacyjnych oraz planów zagospodarowania przestrzennego.

Postulaty kierowane wobec systemu obecnego oraz opis nowego systemu zostały sformułowane w postaci celu KPZK 2030, równorzędnego z pozostałymi pięcioma, zatytułowanego: Przywrócenie i utrwalenie ładów przestrzennego.

## **7.2. Plan działań służący realizacji KPZK 2030**

Integralnym elementem w procesie realizacji wizji i założeń nowego systemu jest Plan działań zawierający propozycje zagadnień, terminów i jednostek realizacyjnych odpowiedzialnych za przygotowanie zmian o charakterze prawnym i instytucjonalnym. Plan formułuje zadania podmiotów uczestniczących w realizacji celów polityki planowania przestrzennego, w szczególności ministrów właściwych (przede wszystkim tych, którzy odpowiadają za prowadzenie polityk mających silny wpływ na kształtowanie struktur przestrzennych) oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Zaproponowane w Planie działań zadania wymagają realizacji w określonym dla każdego działania horyzoncie czasowym i korzystania z instrumentów: planistycznych, prawnych, inwestycyjnych oraz instytucjonalnych. Realizacja Planu działań pozwoli urzeczywistnić koordynacyjną funkcję polityki przestrzennej uwzględniającej współzależności pomiędzy sferami jej wpływu, nadając jej status głównej płaszczyzny, na której następuje porównanie resortowych (sektorowych) planów i zamierzeń mających odwzorowanie w przestrzeni z koncepcją uporządkowanego rozwoju przestrzennego zagospodarowania państwa.

## **7.3. Ustalenia i zalecenia**

W myśl ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z marca 2003 roku, realizacja koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju następuje m.in. poprzez przełożenie zapisów koncepcji na poziom regionalny dzięki wprowadzeniu ustaleń koncepcji do planów zagospodarowania przestrzennego województw. Działanie to stanowi warunek uzgodnienia planu z Koncepcją, dokonywanego przez ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

W KPZK 2030 przejęto obowiązek wdrożenia ustaleń i zaleceń określonych w Tabeli 5. (Rozdział VI.), odnoszących się do działań wobec wskazanych w dokumencie obszarów funkcjonalnych oraz wdrożenia działań o charakterze planistycznym w formie opracowania strategii, planów i studiów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia (obowiązkowe) i zalecenia (fakultatywne) angażują instytucje na każdym poziomie planowania i realizacji, tj. od delimitacji po wdrożenie strategii. Przyjęcie zapisu KPZK jako obligatoryjnego ustalenia czy fakultatywnego zalecenia nie musi narzucać sposobu zaadresowania danej kwestii.

KPZK 2030 nie formułuje ustaleń i zaleceń odnoszących się do przygotowania i wyznaczania programów zadań celu publicznego o charakterze inwestycyjnym, a podobnie jak planowanie regionalne wskazuje priorytety i kierunki zmian, pozostawiając przygotowanie dokumentów strategicznych i realizacyjnych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego.

Realizacja KPZK 2030 będzie angażować także wszystkie te instytucje, których udział jest niezbędny dla powodzenia danego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem przede wszystkim Ministerstwa Finansów.

## **7.4. System finansowania**

KPZK 2030 określa wizję przestrzennego zagospodarowania kraju i wskazuje na działania, które należy podjąć, aby została ona zrealizowana. Mają one różny charakter: planistyczny, prawny, administracyjny. Wiele z określonych w Koncepcji przedsięwzięć ma charakter infrastrukturalny – tam, gdzie było to możliwe i zasadne, wskazano na etapy modernizacji i powstawania nowych inwestycji (np. w odniesieniu do obszaru transportu drogowego i kolejowego oraz rozbudowy i modernizacji sieci energetycznych) lub wskazano przybliżony horyzont czasowy realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

Koncepcja wskazuje na konieczność realizowania określonych inwestycji, niemniej nie jest dokumentem, na podstawie którego są podejmowane decyzje realizacyjne. Zgodnie z hierarchicznym systemem planowania, poszczególne projekty będą realizowane na podstawie

planów, programów i innych dokumentów operacyjnych przewidzianych w krajowym systemie strategicznego zarządzania i przyjmowanych przez właściwe organy państwa (najczęściej przez Radę Ministrów). To w ramach tych dokumentów będą podejmowane decyzje dotyczące wysokości i sposobu finansowania oraz dokładnych lat realizacji. Następnie zapisy tych dokumentów powinny stać się podstawą do tworzenia wieloletnich planów finansowania państwa (obejmujących wszystkie wydatki sektora finansów publicznych), a następnie zapisów budżetów samorządów terytorialnych i planów budżetowych innych jednostek sektora finansów publicznych. Tam, gdzie do realizacji przedsięwzięć będą wykorzystywane środki UE, zostaną one alokowane w ramach odpowiednich programów operacyjnych lub innych dokumentów programowych (np. w przypadku instrumentu wsparcia dla rozbudowy połączeń transgranicznych w ramach sieci TEN). Ważną rolę w realizacji zapisów KPZK 2030 będą odgrywały także środki finansowe podmiotów prywatnych, np. w zakresie rozbudowy i modernizacji energetyki oraz sieci telekomunikacyjnych i energetycznych.

Jak wynika z powyższych informacji, kierunki inwestycyjne wynikające z KPZK 2030 mają charakter ramowy – określają pożądane inwestycje, jednak ich realizacja pozostawiona jest odpowiednim instytucjom i jest warunkowana zmieniającymi się w czasie możliwościami finansowymi i administracyjnymi. Jak wspomniano w Rozdziale VI, przebieg realizacji inwestycji realizowanych w ramach różnych programów i planów inwestycyjnych będzie systematycznie monitorowany, tak aby można było formułować rekomendacje na poziomie Rady Ministrów odnoszące się do zapewnienia realizacji przedstawionej w KPZK 2030 wizji.

Przewiduje się również możliwość aktualizacji KPZK, w całości lub w części, w zależności od zmian uwarunkowań społeczno- gospodarczych i rozwoju przestrzennego.

#### **7.5. Poziom i źródła finansowania działań rozwojowych**

Nie jest możliwe precyzyjne określenie poziomu nakładów, które są niezbędne dla zrealizowania programu inwestycyjnego określonego w KPZK 2030 w perspektywie najbliższych dwudziestu lat. Wynika to z faktu, że wynikające z KPZK 2030 przedsięwzięcia zostaną dopiero oszacowane w momencie tworzenia wieloletnich planów i programów o charakterze operacyjnym i średniookresowym horyzoncie obowiązywania (5 do 10 lat). Tylko część wydatków niezbędnych do poniesienia w latach 2012 - 2015 (w zależności od sektora) została już szczegółowo oszacowana i określona w obowiązujących dokumentach rządowych. Pamiętać także należy, że w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych, np. drogowych, dużą część kosztów mogą stanowić wydatki na sfinansowanie zakupu gruntów (inwestycje po nowych trasach), których wartość może znacznie zmieniać się w czasie.

Obecnie trudna do określenia jest skala dochodów i wydatków, którymi w perspektywie do 2030 roku dysponować będzie budżet finansów publicznych, w szczególności w związku z dynamicznymi zmianami koniunktury gospodarczej na świecie, a stąd rozmiarami potencjału krajowego, prawdopodobnym tempem wzrostu PKB i możliwościami reform strukturalnych. Niejasna jest również skala środków unijnych, jakie będą możliwe do pozyskania w perspektywie finansowej 2014 – 2020, w warunkach zaburzeń gospodarczych w strefie euro. Można jednak przewidywać, że środki po roku 2020 będą niewielkie.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania wykonano symulacje, które szacują wielkość dostępnych publicznych środków finansowych (krajowych i UE) na sfinansowanie wydatków o charakterze modernizacyjnym i rozwojowym w perspektywie następnych dziesięciu lat (z próbą wskazania perspektywy do roku 2030). Wydatki te, zwane wydatkami strukturalnymi, zasadniczo pokrywają się z kategoriami interwencji funduszy strukturalnych w czterech podstawowych obszarach: sektor produkcyjny (wsparcie przedsiębiorstw, turystyka, badania i rozwój technologiczny), zasoby ludzkie (polityka rynku pracy, przeciwdziałanie wykluczeniu, kształcenie i szkolenie zawodowe, potencjał adaptacyjny pracowników, działania na rzecz kobiet), infrastruktura podstawowa (transport, telekomunikacja, energetyka, ochrona

środowiska i gospodarka wodna, planowanie przestrzenne, infrastruktura społeczna), pomoc techniczna. W tym kontekście, ze względu na specyfikę KPZK 2030, największe znaczenie mają środki przeznaczone na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych. Należy jednak pamiętać, że umiejscowione przestrzennie wydatki w obszarze sektora produkcyjnego i zasobów ludzkich mogą z jednej strony determinować potrzeby infrastrukturalne, a z drugiej określać wysokość możliwych do wydatkowania środków.

Należy zaznaczyć, że wydatki strukturalne nie są kategorią tożsamą z nakładami inwestycyjnymi (nakładami brutto na środki trwałe<sup>158</sup>). Wydatki strukturalne obejmują także wydatki na cele związane z rozwojem kapitału ludzkiego; również nie wszystkie wydatki w kategorii wsparcie sektora produkcyjnego są związane z nakładami brutto na środki trwałe. Wydatki strukturalne są zatem kategorią znacznie szerszą niż nakłady inwestycyjne.

W 2010 roku (ostatnim, dla którego są dostępne szczegółowe dane statystyczne) w Polsce wydatkowano około 95,5 mld zł ze środków strukturalnych, z tego ponad 61 mld zł pochodziło ze środków krajowych, a około 34,5 mld zł ze środków UE. W 2010 r. odnotowano wysoki wzrost wydatków z instrumentów strukturalnych UE. Wyniosły one około 36% wartości wszystkich wydatków strukturalnych.

Wyniki symulacji wskazują, iż w latach 2014 – 2015, a zwłaszcza w roku 2015 zostanie osiągnięty maksymalny poziom wydatków strukturalnych. Nastąpi przy tym kumulacja wydatków unijnych wynikająca z nałożenia się dwóch perspektyw finansowych i zakładane w tym okresie wydatki z funduszy unijnych osiągną maksymalny poziom, wynoszący ponad 2,5% PKB.

Po 2020 roku stopniowo udział wydatków strukturalnych w PKB i w wydatkach sektora finansów publicznych będzie spadać ze względu na zmniejszanie się transferów ze strony UE oraz zwiększanie udziału innych wydatków, w tym związanych z utrzymaniem sieci infrastruktury.

Powyższe symulacje wskazują, że w Polsce można liczyć (przyjmując założenie 3,7% rocznego tempa wzrostu gospodarczego w latach 2011 – 2020<sup>159</sup>) na możliwości pokrycia ze źródeł publicznych (krajowych i UE) wartości wszystkich wydatków modernizacyjnych i rozwojowych w latach 2011-2020 w wysokości:

- w wariantcie optymistycznym: około 1,4 bln zł, z czego ponad 1 bln zł pochodzić będzie ze źródeł krajowych, a ponad 400 mld zł ze źródeł UE;
- w wariantcie umiarkowanym około 1,1 bln zł, z czego około 750 mld zł pochodzić będzie ze źródeł krajowych, a blisko 400 mld zł ze źródeł UE.

Należy przy tym pamiętać, że szacunki środków ze źródeł unijnych są wstępne i niepewne.

Porównanie udziału nakładów inwestycyjnych<sup>160</sup> w PKB w innych krajach UE pozwala domniemywać, że wyznaczony szacunek wielkości wydatków strukturalnych wydaje się adekwatny do możliwości polskiej gospodarki. W krajach, które najdotkliwiej odczuły skutki spowolnienia gospodarczego, a w których notowano wysoki poziom wydatków strukturalnych, przy jednoczesnym wysokim deficycie finansów publicznych, np. w Estonii, w Irlandii, na Łotwie, w latach kryzysu 2008-2009 notowany spadek tempa wzrostu PKB był dużo wyższy niż w Polsce. Należy zatem brać też pod uwagę wielkość gospodarki Polski.

---

<sup>158</sup> Nakłady brutto na środki trwałe obejmują nakłady na budynki i budowle, maszyny, urządzenia techniczne i narzędzia, środki transportu i inne, w tym melioracje szczegółowe, koszty ponoszone przy nabyciu gruntów i środków trwałych, inwentarz żywy oraz odsetki od kredytów i pożyczek inwestycyjnych.

<sup>159</sup> Na podstawie Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – kwiecień 2011, Ministerstwo Finansów, 19 maja 2011 r.

<sup>160</sup> Porównano dane dotyczące nakładów inwestycyjnych z uwagi na fakt, że dane na temat wydatków strukturalnych w innych krajach nie są dostępne.

Podział na poszczególne kategorie wydatków powinien uwzględniać priorytety inwestycyjne określone w średniookresowej strategii rozwoju kraju (aktualizacja SRK 2020 w przygotowaniu). Punktem wyjścia może być jednak obecna struktura wydatków strukturalnych – na infrastrukturę podstawową w 2010 roku wydatkowane zostało około 67,8 mld zł (łącznie blisko 71% wszystkich wydatków), natomiast na transport około 36,8 mld zł (39%). Biorąc pod uwagę zapóźnienia w tym względzie oraz potrzeby związane z realizacją już zatwierdzonych programów rozwoju infrastruktury (program budowy dróg, program rozwoju infrastruktury kolejowej), można się spodziewać, że udział wydatków na infrastrukturę podstawową pozostanie do końca drugiej dekady XXI na podobnym poziomie i będą one miały 70-procentowy udział w całości wydatków rozwojowych. Pod koniec drugiej dekady stopniowo zacznie maleć udział wydatków na infrastrukturę – ze względu na zwiększanie roli wydatków na sektor badawczo rozwojowy i zasoby ludzkie.

Należy zauważyć, że już w najbliższych latach (po 2015 roku) będzie się zmieniała struktura wydatków przeznaczonych na infrastrukturę: przy stałym udziale wydatków na transport (około 40%) może wzrastać udział wydatków na infrastrukturę kolejową, co wynika z zamierzeń związanych z modernizacją kolei i transportu multimodalnego w dużych miastach na ich obszarach funkcjonalnych. Szacuje się, że łącznie do 2020 roku będzie możliwe sfinansowanie ze źródeł publicznych transportowego programu inwestycyjnego o wartości około 440-560 mld zł (średnio 44-56 mld zł rocznie), inwestycji w infrastrukturę środowiskową i wodną o wartości około 110-140 mld zł (średnio 11-14 mld zł rocznie), inwestycji w infrastrukturę społeczną (szkolnictwo, kultura, zdrowie, sport) o wartości około 170-220 mld zł i inwestycji w działania z zakresu odnowy i rewitalizacji obszarów zdegradowanych około 70-90 mld zł. Przy założeniu początkowo stałego, a później malejącego (po 2020 roku) udziału nakładów na infrastrukturę podstawową w wydatkach strukturalnych, ewentualne zwiększanie wydatków w poszczególnych sferach musiałoby się wiązać ze zmniejszeniem udziału wydatków w innych obszarach.

Należy zwrócić uwagę, że podane kwoty zawierają jedynie inwestycje finansowane ze źródeł publicznych krajowych (budżet państwa, samorzady terytorialne, inne jednostki sektora finansów publicznych) oraz zagranicznych (głównie instrumenty strukturalne polityki spójności). Środki prywatne mogą uzupełniać wydatki w obszarze transportu (np. w realizacji programu budowy autostrad), są też głównym źródłem inwestycji w obszarze energetyki, budowy infrastruktury portowej, lotniskowej i telekomunikacyjnej (uzupełnianej środkami UE i towarzyszącymi im środkami publicznymi krajowymi przeznaczonymi na współfinansowanie).

Sugestie nowych inwestycji proponowanych przez KPZK 2030 są przewidziane do realizacji głównie po 2020 roku – łączna ich wartość jest jednak mniejsza niż inwestycji planowanych (na podstawie decyzji rządowych) do realizacji w latach 2011-2020 i tak np. KPZK postuluje budowę dodatkowych 750 km autostrad (wobec ok. 2000 km planowanych do roku 2020, z czego 1100 km ma powstać w latach 2010 - 2020), 800 km dróg ekspresowych (wobec 2800 km planowanych do roku 2020 i 5300 km do roku 2030). Biorąc pod uwagę, że największy wysiłek inwestycyjny w zakresie dróg i kolei planowany jest do 2020 roku, można przypuszczać, że dopiero później pojawią się możliwości sfinansowania ze środków publicznych w szerszym zakresie innych elementów infrastruktury podstawowej: dalszego podwyższania standardu i prędkości kolei, dużych projektów hydrotechnicznych, przedsięwzięć z zakresu transportu wodnego. W wypadku inwestycji w infrastrukturę lotniczą, w szczególności budowy centralnego portu lotniczego, model finansowania jego budowy będzie uwzględniał pozabudżetowe mechanizmy finansowania.

## VIII. Stan przestrzennego zagospodarowania kraju 2011 – mapy diagnostyczne

Jak zapisano we *Wprowadzeniu*, KPZK 2030 nie zawiera diagnozy w formie opisu rozmieszczenia struktur przestrzennych kraju, w związku z ich niewielką zmiennością zobrazowaną w innych dokumentach. Diagnozę w Koncepcji tworzą opisy problemu rozpoczynające każdy z sześciu celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz uzupełnia je zbiór map diagnostycznych przygotowany specjalnie na potrzeby dokumentu. Na 23 mapach przygotowanych w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN zostało zaprezentowane szerokie spektrum zagadnień, przedstawiających stan polskiej przestrzeni na koniec pierwszego dziesięciolecia XXI wieku. Do przedstawienia diagnozy wykorzystano mapy, ponieważ tylko one dają unikalną szansę pokazania wszystkich badanych zjawisk, związanych z zagospodarowaniem przestrzeni całego kraju, aż do poziomu powiatów i gmin, a także pozwalają na błyskawiczne porównanie jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, wiele z map diagnostycznych nie ogranicza się jedynie do przedstawienia stanu danego zjawiska, ale pokazuje także trendy z ostatnich lat w ujęciu dynamicznym.

Należy podkreślić, że przeważająca część map diagnostycznych bazuje na unikalnych zbiorach informacji i badaniach, często specjalnie zamawianych, prezentują zatem dane niedostępne lub informacje będące wynikiem przeprowadzonych analiz. Zdarza się więc, że mapy nie są oparte na najnowszych danych z powodu ich niedostępności lub konieczności wykorzystania danych pochodzących ze spisów powszechnego lub rolnego, który zapewnia ich wymaganą szczegółowość. Należy jednak podkreślić, że większość trendów jest ciągła bądź stała i nie charakteryzuje się wysoką zmiennością w czasie, dlatego fakt użycia danych sprzed kilku lat nie obniża wartości przekazu.

Za sprawą planowanych aktualizacji dokumentu, porównanie map prezentujących te same zjawiska w kolejnych okresach umożliwi rzetelną i precyzyjną analizę zmian oraz będzie stanowić podstawę do oceny trendów i monitoringu z wykorzystaniem Systemów Informacji Geograficznej (GIS).

### **Mapy opracowano w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pod kierunkiem dr hab. prof. PAN Przemysława Śleszyńskiego**

**Współautorstwo i konsultacje map:** prof. dr hab. Marek Degórski (Zespół Ekspertów Naukowych, zagadnienia przyrodnicze), dr hab. prof. PAN Tomasz Komornicki (Zespół Ekspertów Naukowych, zagadnienia transportowe i gospodarcze), prof. dr hab. Piotr Korcelli (Zespół Ekspertów Naukowych, zagadnienia osadnicze i demograficzne), dr hab. prof. PAN Roman Kulikowski (zagadnienia rolnicze na Mapie 6.), dr hab. prof. PAN Jerzy Solon (różnorodność krajobrazowa i biologiczna na Mapie 18., dr Piotr Rosik (zagadnienia natężenia ruchu na Mapie 7.).

**Redakcja techniczna i opracowanie baz danych:** dr hab. prof. PAN Przemysław Śleszyński, mgr Magdalena Górczyńska, mgr Aleksandra Kurek, dr Piotr Rosik, mgr Marcin Stepniak, Beata Zielińska.

**Copyright © Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2009-2010**

## Krótki opis stanu i najważniejszych trendów wynikających z map diagnostycznych KPZK 2030:

### Mapa 1. Struktura osadnicza<sup>161</sup>

Polska charakteryzuje się korzystną, policentryczną strukturą miast równomiernie rozmieszczonych w przestrzeni. Zbliżony do regularnego rozkład dużych miast, zazwyczaj pełniących funkcje wojewódzkie, przyspiesza rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych na obszar całego kraju. Pozytywną cechą jest również kilkustopniowa struktura ośrodków miejskich i równomierny rozkład mniejszych miast zapewniający dostęp do usług podstawowych na całym terytorium Polski.

Zauważalne różnice występują w osadnictwie wiejskim, które na Warmii, Mazurach, Pomorzu, Ziemi Lubuskiej i w zachodniej części Niziny Wielkopolskiej charakteryzują się niższą gęstością mniej licznych wsi. Wynika to przede wszystkim z warunków naturalnych – obecności jezior, dużego udziału lasów i wyższej od średniej powierzchni obszarów prawnie chronionych. Podobna sytuacja cechuje powiaty wzdłuż wschodniej granicy państwa, gdzie dodatkowo istotnym czynnikiem jest zewnętrzna granica UE, która stanowi pewnego rodzaju barierę.

Istotnym uwarunkowaniem są także kierunki powiązań Polski z krajami sąsiednimi, które, w związku z członkowstwem w UE, są najsilniejsze z Niemcami, Czechami, Węgrami i Austrią, a w drugiej kolejności ze Słowacją, Krajami Skandynawskimi, Ukrainą, Białorusią i Krajami Bałtyckimi.

### Mapa 2. Współczesne procesy osadnicze<sup>162</sup>

W pierwszym dziesięcioleciu XXI w. obserwowano w Polsce stosunkowo dużą dynamikę procesów osadniczych. Zgodnie z trendami globalnymi następuje koncentracja ludności w największych miastach, zwłaszcza w ich strefach podmiejskich, przy jednoczesnym zmniejszaniu się liczby ludności rdzeni miast. Wyjątkiem są Warszawa, Kraków, Olsztyn, Białystok, w których następuje przyrost ludności w całym obszarze funkcjonalnym miasta oraz Katowice, Opole i inne miasta położone na Śląsku i w Sudetach, gdzie obserwuje się zmniejszanie liczby ludności zarówno w strefie rdzeniowej i podmiejskiej. Głównymi kierunkami stałych migracji międzyregionalnych, mających źródło zwłaszcza na Śląsku, w Sudetach, na Równinie Kutnowskiej, południowym Mazowszu oraz we wschodnich województwach, są Warszawa, Poznań, Wrocław i Kraków. Najwyższy poziom urbanizacji występuje na Śląsku, w województwach zachodnich, południowych i północnych. Skutki zjawiska *Urban sprawl* często nie są ujęte w oficjalnych statystykach, a różnice między rzeczywistą a formalną stopą urbanizacji w niektórych obszarach funkcjonalnych największych polskich miast wynoszą nawet ponad 50% w Krakowie, czy 25-50% w Poznaniu, Warszawie, Kielcach.

### Mapa 3. Wewnętrzne powiązania funkcjonalne<sup>163</sup>

W dobie globalizacji o sile gospodarek krajowych decydują nie tylko cechy poszczególnych miast, ale także skala ich współpracy, generujących wartość dodaną i efekt synergii. Dlatego tak ważne są zarówno siła jak i kierunek powiązań funkcjonalnych między najważniejszymi miastami.

<sup>161</sup> Autor: P. Śleszyński, konsultacja: P. Korcelli. Siła i kierunki potencjalnych ciężarów grawitacyjnych według: Śleszyński P., 2008, Ocena powiązań gospodarczych i kapitałowych między miastami, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033, tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 335-391.

<sup>162</sup> Autor: P. Śleszyński. Szacunek rzeczywistej stopy urbanizacji na podstawie liczby ludności zamieszkałej w miastach i strefach podmiejskich o gęstości zaludnienia powyżej 100-150 mieszkańców/km<sup>2</sup>.

<sup>163</sup> Autor: P. Śleszyński.

- 1) Teoretyczne ciężary społeczno-gospodarcze. Na podstawie metodyki wykorzystującej model grawitacyjny, opisany w artykule: P. Śleszyński, 2008, *Ocena powiązań gospodarczych i kapitałowych między miastami*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 335-391.
- 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: *Gospodarowe funkcje kontrolne w przestrzeni Polski*, Prace Geograficzne, 213, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa).

W Polsce współpraca ta, mierzona za pomocą różnych wskaźników takich jak migracje, powiązania organizacyjne przedsiębiorstw oraz właścicielskie spółek, nie jest jeszcze wykształcona w zadowalającym stopniu. Cechuje ją „warszawocentriczność” powiązań, czyli dominacja powiązań wszystkich miast wojewódzkich bezpośrednio ze stolicą. Ponadto, rośnie siła zależności Olsztyna z Gdańskiem, Krakowa z Katowicami i Wrocławiem oraz Poznania z Łodzią. Obecny stan świadczy o niepełnym wykorzystaniu potencjału, jaki daje policentryczna struktura osadnicza i równomierny rozkład przestrzenny dużych ośrodków miejskich, co jest wynikiem niedorozwoju infrastruktury transportowej. Jednak w związku z trwającymi pracami w tym zakresie i perspektywą zniwelowania bariery infrastrukturalnej, oczekiwany jest wzrost siły powiązań funkcjonalnych pomiędzy miastami wojewódzkimi.

#### Mapa 4. Miejskie obszary funkcjonalne<sup>164</sup>

Podobnie jak w Europie i na świecie, w Polsce obserwuje się intensyfikację osadnictwa wokół miast dużej i średniej wielkości oraz idący za nią rozwój funkcji pozarolniczych. Na podstawie dojazdów do pracy, form osadnictwa i funkcji obszarów delimituje się funkcjonalne obszary miejskie składające się ze stref rdzeniowych i zewnętrznych. W miarę rozwoju infrastruktury technicznej, w tym komunikacji szynowej, obserwuje się zwiększanie zasięgu miejskich obszarów funkcjonalnych oraz zjawisko *urban sprawl*. Jednocześnie tradycyjny podział na miasto i wieś przestaje być wystarczający i rzeczywistość nie jest odzwierciedlona w statusie administracyjnym jednostek. Miejskie obszary funkcjonalne różnią się od siebie m.in. udziałem mieszkańców strefy zewnętrznej w liczbie mieszkańców całego obszaru, która waha się od około 15% w Trójmieście, do 40% w Krakowie. Stosunek ten jest istotny, ponieważ skala codziennych dojazdów do pracy ze strefy podmiejskiej do rdzeniowej generuje konieczność rozwijania systemu komunikacji zbiorowej, którego skala i jakość znacząco wpływa na jakość życia mieszkańców.

#### Mapa 5. Struktura demograficzna<sup>165</sup>

Obecnie dużą część Polski cechuje korzystna struktura demograficzna, charakteryzująca się dużym udziałem ludności w wieku przedprodukcyjnym. Dotyczy to zwłaszcza województw Pomorskiego, Kujawsko-Pomorskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Wielkopolskiego i Małopolskiego. W największych miastach dominuje ludność w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, natomiast ich obszary funkcjonalne mają dużo większy udział ludności w wieku przedprodukcyjnym. Zgodnie z prognozami GUS w perspektywie 2030 roku największy wzrost liczby ludności spodziewany jest w Małopolsce, okolicach Warszawy, Gdańska, Poznania, Bydgoszczy i Torunia, Olsztyna, Lublina i Kielc.

#### Mapa 6. Dojazdy do pracy najemnej<sup>166</sup>

W Polsce obserwowany jest duży wzrost mobilności przestrzennej ludności, dotyczący zwłaszcza dziennych migracji wahadłowych odbywających się głównie do stolic województw. Wynikają one z liczby i jakości miejsc pracy oferowanych przez największe miasta oraz z rozwoju transportu

<sup>164</sup> **Autorzy:** P. Śleszyński, P. Korcelli, z modyfikacjami MRR. Delimitacja rdzeni i stref podmiejskich na bazie opracowania wykonanego dla potrzeb programu ESPON 1.4.3 *Study on Urban Functions* (P. Korcelli, P. Śleszyński, 2006) oraz opracowania wykonanego dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (*Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku według kryterium powiązań z największymi aglomeracjami miejskimi i miastami oraz endogenicznego potencjału. Zadanie 1. Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto wieś*, autorzy T. Komornicki i P. Śleszyński, pod kierunkiem prof. dr hab. J. Bańskiego). Wyróżniono tylko 24 FOM spośród 151 w oryginale delimitacji P. Korcelliego i P. Śleszyńskiego. Strefy dojazdu do centrów 25 ośrodków miejskich wyznaczone na podstawie zmodyfikowanego modelu prędkości ruchu, mierzonego natężeniem ruchu i uwzględniającego kongestię w godzinach szczytu (zob. na ten temat: Śleszyński P., 2009, *Zaludnienie i zróżnicowanie rzeszy terenu w modelowaniu prędkości ruchu w transporcie drogowym*, Przegląd Komunikacyjny, 5, s. 26-32 oraz Rosik P., Śleszyński P., 2009, *Wpływ zaludnienia w otoczeniu drogi, ukształtowania powierzchni terenu oraz natężenia ruchu na średnią prędkość jazdy samochodem osobowym*, „Transport Miejski i Regionalny”, 10, s. 26-31).

<sup>165</sup> **Autor:** P. Śleszyński, **konsultacja:** P. Korcelli. Przewidywane zmiany zaludnienia i struktury demograficznej do roku 2030 według modyfikacji prognozy popisu GUS (2004), z korektą dotyczącą obszarów metropolitalnych i depopulacyjnych.

<sup>166</sup> **Autor:** P. Śleszyński. Wg danych GUS na koniec 2006 r. (zob. *Informacja o wynikach badania przepływów ludności związanych z zatrudnieniem w Polsce*, 2009, Główny Urząd Statystyczny, Departament Pracy i Warunków Życia, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Materiał na konferencję prasową w dniu 23 października 2009 r.). Dane nie obejmują wszystkich faktycznych dojazdów ze względu na metodologię badania (brak informacji o dojazdach osób fizycznych do zakładów pracy), brak ujawnienia przez GUS pełnej macierzy przepływów międzygminnych. Podstawą do obliczeń GUS były zbiory wchodzące w skład systemu podatkowego urzędów skarbowych w Polsce za 2006 r., zgromadzone w bazie POLTAX (PIT-11/8B i PIT-40), a udostępnione dla GUS przez Ministerstwo Finansów.



zbiorowego. W wielu gminach, zwłaszcza w woj. wielkopolskim, śląskim, łódzkim i dolnośląskim, wyjazdy do pracy dotyczą nawet jednej piątej ludności. Pozytywnym zjawiskiem jest także fakt, że niektóre miasta średniej wielkości także stanowią cel dojazdów do pracy nawet 20 tysięcy osób (np. Belchatów czy Lubin).

#### Mapa 7. Struktura gospodarcza<sup>167</sup>

W związku z przemianami gospodarczymi, malejącym znaczeniem tradycyjnych gałęzi przemysłu oraz integracją Polski z gospodarką europejską i światową, postępują zmiany struktury gospodarczej, także w ujęciu przestrzennym.

Obecnie największy przyrost sprzedanej produkcji przemysłowej nastąpił w Płocku, Trójmieście, Wałbrzychu, Żywcu, Ostrowcu Świętokrzyskim i kilku innych mniejszych ośrodkach. Jednak to duże miasta oraz zachodnia część kraju cechuje się największą liczbą podmiotów gospodarczych. Odzwierciedla to także poziom PKB, którego wartość jest najwyższa w podregionach obejmujących miasta wojewódzkie oraz w ich sąsiedztwie. Najmniejsze zróżnicowanie wysokości PKB *per capita* występuje w województwach śląskim, lubuskim, wielkopolskim i dolnośląskim, co świadczy o najniższym poziomie różnic wewnątrz regionalnych.

#### Mapa 8. Towarowość rolnictwa<sup>168</sup>

Intensywne przemiany zachodzą także na obszarach rolnych, przyczyniając się do wzrostu konkurencyjności rolnictwa. W dużej części kraju (obszar byłego Zaboru Rosyjskiego, Podgórze Karpackie i Kaszuby) w dalszym ciągu dominuje rozdrobnione rolnictwo, produkujące na własne potrzeby. Natomiast na niektórych obszarach zwiększa się wielkość gospodarstw, co pozwala na wzrost wydajności i obniżenie kosztów produkcji, zwłaszcza na Pomorzu Zachodnim i na północno-wschodnim Mazowszu. Ponadto obserwuje się poprawę towarowości rolnictwa, specjalizację terytorialną i specjalizację produkcji, w tym rozwój produkcji biomasy, stanowiącej źródło energii odnawialnej.

#### Mapa 9. Infrastruktura społeczna wyższego rzędu<sup>169</sup>

Infrastruktura społeczna wyższego rzędu koncentruje się w największych miastach, głównie wojewódzkich. Pod tym względem najważniejszym ośrodkiem jest stolica, w której koncentrują się funkcje metropolitalne: kontrolne, zarządcze, badawczo-rozwojowe i symboliczne. Poza Warszawą najbardziej prężnymi ośrodkami szkolnictwa wyższego są Kraków, Poznań i Wrocław, o czym świadczy jakość szkół oraz liczba kadry naukowej. Ponadto województwo mazowieckie wyróżnia się najwyższym odsetkiem uczestników studiów doktoranckich. Są to istotne czynniki dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności.

Ośrodkami szczególnie odznaczającymi się na kulturalnej mapie Polski są Warszawa, Kraków i Łódź, biorąc pod uwagę stałe instytucje kultury (teatry, filharmonie i obiekty koncertowe) oraz liczbę wystaw. W ostatnich latach, zwłaszcza w związku z mistrzostwami w piłce nożnej EURO

<sup>167</sup> Autorzy: P. Śleszyński, T. Komornicki. Zastosowanie dwuletnich okresów porównawczych w wypadku produkcji sprzedanej przemysłu wynika z dużej zmienności wyników ekonomicznych przedsiębiorstw, mających wpływ na zagregowane wyniki w podziale powiatowym.

<sup>168</sup> Autor: P. Śleszyński, konsultacja: R. Kulikowski. Wskaźnik rolniczej przestrzeni produkcyjnej według Instytutu Uprawy i Nawożenia Gleb w Puławach. Wskaźnik rolniczej przestrzeni produkcyjnej według Powszechnego Spisu Rolnego 2002.

<sup>169</sup> Autor: P. Śleszyński, z modyfikacjami MRR.

1) Dane o szkolnictwie wyższym według materiałów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego za rok akademicki 2008/2009. Ranking szkół wyższych: dziennik „Rzeczpospolita”, miesięcznik „Perspektywy”, <http://www.perspektywy.pl/>.

2) Liczba ważniejszych stałych publicznych instytucji kultury wysokiej o charakterze widowiskowym według własnych baz danych IGiPZ PAN.

3) Liczba samodzielnych jednostek (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 oszacowanie liczby łóżek jednostek wpisanych do różnych typów), na podstawie danych Ministerstwa Zdrowia. Lokalizacje planowanych centrów urazowych według programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Wykres kumulacyjny 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 przestrzeni w modelowaniu prędkości ruchu w transporcie drogowym*, „Przegląd Komunikacyjny”, 5, s. 26-32).

Liczba miejsc w obiektach sportowych o znaczeniu krajowym i międzynarodowym według materiałów zgromadzonych przez IGiPZ PAN.

2012 poprawia się również infrastruktura sportowa i wielu miastach otwierane są stadiony sportowe, które pozwolą także na organizowanie dużych imprez kulturalnych.

#### Mapa 10. Sieć transportowa<sup>170</sup>

W ciągu ostatniej dekady w bardzo dużym stopniu poprawiła się sieć transportowa, przede wszystkim dzięki wybudowaniu wielu odcinków autostrad i dróg ekspresowych. Obecnie trwają intensywne prace budowlane i modernizacyjne zarówno na drogach jak i liniach kolejowych, które systematycznie przyczyniają się do poprawy dostępności transportowej polskiej przestrzeni. Duży nacisk kładziony jest również na multimodalność systemu transportowego oraz koordynację sieci drogowej i kolejowej z lotniskami i portami morskimi. Najlepszym wskaźnikiem międzygałęziowej dostępności transportowej odznacza się centralna część kraju oraz Śląsk.

#### Mapa 11. Czasowa dostępność transportowa do głównych ośrodków administracyjno-osadniczych<sup>171</sup>

Z każdym rokiem, poza spowolnieniami wynikającymi z prac budowlanych i modernizacyjnych, poprawia się dostępność Warszawy oraz pozostałych miast wojewódzkich, zarówno dla ruchu kołowego jak i szynowego. Ma to istotne znaczenie dla całej gospodarki poprzez umożliwienie rozwoju powiązań funkcjonalnych oraz zwiększenie dostępności rynków pracy.

#### Mapa 12. Typologia czasowej dostępności transportowej do ośrodków koncentracji usług różnego rzędu<sup>172</sup>

Poprawa dostępności transportowej Polski uwidacznia się także w typologii czasowej dostępności transportowej ośrodków koncentrujących usługi różnego rzędu. Należy zaznaczyć, że ośrodki usług wyższego rzędu nie zawsze są tożsame z właściwymi miastami wojewódzkimi – nie pokrywają się one z obszarami rynkowymi. W najmniej korzystnej sytuacji są gminy części województw warmińsko-mazurskiego, zachodnio-pomorskiego, pomorskiego, a także gminy wzdłuż południowej granicy kraju. Wynika to przede wszystkim z charakterystyki terenu – obecności pojezierzy lub gór. W mniej korzystnej sytuacji są także obszary na granicach województw (mazowieckiego i podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego, opolskiego i łódzkiego) oraz w sąsiedztwie wschodniej granicy kraju. Dostępność ta również ulega poprawie, w związku z wieloma aktualnie trwającymi inwestycjami.

#### Mapa 13. Gospodarka ropą naftową i gazem ziemnym<sup>173</sup>

Infrastruktura przesyłu ropy naftowej i gazu ziemnego nie jest w Polsce w wystarczającym stopniu rozwinięta i cechuje ją duże zróżnicowanie przestrzenne. Najważniejszym ośrodkiem jest płocka rafineria naftowa, leżąca na skrzyżowaniu głównych ropociągów oraz Gdańsk. Sytuacja na tym polu również ulegnie zmianie w związku z przygotowywanymi inwestycjami w gazociągi i ropociągi zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne, które zapewnią Polsce większe bezpieczeństwo

<sup>170</sup> **Autorzy:** T. Komornicki, P. Śleszyński, **konsultacja:** P. Rosik. Prędkości techniczne dróg kolejowych według danych Polskich Sieci Kolejowych SA. Klasy śródlądowych dróg wodnych według danych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Liczba pasażerów na dworcach kolejowych według danych Polskich Kolei Państwowych SA.

<sup>171</sup> **Autor:** P. Śleszyński. Na podstawie: Komornicki T., Śleszyński P., Silka P., Stepniak M., 2008, Wariantowa analiza dostępności w transporcie lądowym, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008-2033*, tom II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 133-334.

<sup>172</sup> **Autor:** P. Śleszyński. Czas dojazdu samochodem osobowym obliczony na podstawie modelu prędkości ruchu w warunkach poza godzinami szczytu w normalnych warunkach pogodowych (opisany w pracy: Śleszyński P., 2009, Zaludnienie i zróżnicowanie rzeźby terenu w modelowaniu prędkości ruchu w transporcie drogowym, „Przegląd Komunikacyjny”, 5, s. 26-32).

<sup>173</sup> **Autor:** P. Śleszyński. Wydobycie ropy naftowej i gazu ziemnego według danych Państwowego Instytutu Geologicznego (baza złóż surowców naturalnych MIDAS). Zdolność do przerobu ropy naftowej w rafineriach i sieci przesyłowej według danych PKN Orlen.

1) Sieci przesyłowe gazu ziemnego według danych Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ--SYSTEM S.A.

2) Gasidło K., Popczyk J., 2008, *Obszary metropolitalne i wielkie miasta a problem rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE)*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008-2033*, Tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 67-150.

Malko J., Parczewski Z., 2008, *Przestrzenne uwarunkowania i potrzeby terytorialne związane z rozwojem systemów technicznej infrastruktury energetycznej. Rekomendacje dla KPZK*, [w:]

K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2008-2033*, Tom II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 75-510.

energetyczne. Zwiększa je także wydobywany na terenie kraju i wyłącznej strefy ekonomicznej gaz ziemny i, w mniejszym stopniu, ropa naftowa (pasy w okolicach Rzeszowa, Głogowa, Poznań, Gorzowa Wielkopolskiego, Lublina, Koszalina i na morzu, w obszarach koncesji wydobywczych). Największą gęstość gazowej sieci rozdzielczej notuje się w województwach małopolskim, śląskim i podkarpackim, a także w pobliżu największych miast wojewódzkich.

#### Mapa 14. Elektroenergetyka<sup>174</sup>

Podstawą polskiej produkcji energii elektrycznej w dużych elektrowniach powyżej 300 MW, jest węgiel kamienny i brunatny, a tylko w niewielkim stopniu elektrownie wodne. W związku z rozwojem nowych technologii stopniowo rośnie także udział energii wiatrowej oraz energii z pozostałych źródeł odnawialnych. W ciągu ostatniego dziesięciolecia największy przyrost użycia energii elektrycznej nastąpił w województwie podlaskim, mazowieckim i częściowo łódzkim, małopolskim i lubelskim.

#### Mapa 15. Gospodarka wodna<sup>175</sup>

Polska należy do krajów o umiarkowanych zasobach wodnych oraz cechuje się niskim poziomem przekształcenia rzek. W związku z tym śródlądowe drogi wodne nie stanowią spójnej sieci oraz, poza Odrzańską Drogą Wodną, mają niskie klasy żeglowności.

Największa gęstość sieci wodociągowej występuje wokół dużych miast oraz w środkowej części Polski, natomiast największy udział ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków charakteryzuje województwa północne i zachodnie. Sytuacja w tym zakresie ulega zmianom, w związku z uruchamianiem nowych oczyszczalni ścieków, często współfinansowanych ze środków unijnych.

#### Mapa 16. Różnorodność krajobrazu<sup>176</sup>

W Polsce występuje wiele typów krajobrazu naturalnego od nizin młodogłacjalnych, wyżyn lessowych, aż po krajobraz wysokogórski. W wyniku długotrwałego oddziaływania gospodarczego struktury te ulegały przekształceniom, prowadzącym do zmniejszenia różnorodności krajobrazu i zaniku form naturalnych i zbliżonych do naturalnych, głównie w pasie równin centralnej Polski i wokół miast. Największy poziom lesistości charakteryzuje północną, zachodnią oraz południowo-wschodnią część kraju, ponadto w wielu regionach, zwłaszcza wschodnich i północnych obserwuje się dalszy przyrost powierzchni lasów, które wpływają korzystnie nie tylko na walory przyrodnicze i krajobrazowe, ale także obniżają zagrożenie powodziowe.

---

#### <sup>174</sup> Autor: P. Śleszyński

- 1) Sieci przesyłowe i stacje elektroenergetyczne według danych Polskich Sieci Elektroenergetycznych Operator SA.
- 2) Elektrownie i elektrociepłownie według różnych źródeł (w tym stron internetowych przedsiębiorstw produkujących energię elektryczną oraz instytucji i stowarzyszeń promujących odnawialne źródła energii).
- 3) Gasidło K., Popczyk J., 2008, *Obszary metropolitalne i wielkie miasta a problem rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE)*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*. tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 67-150.
- 4) Malko J., Parczewski Z., 2008, *Przestrzenne uwarunkowania i potrzeby terytorialne związane z rozwojem systemów technicznej infrastruktury energetycznej. Rekomendacje dla KPZK*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*. tom II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 375-510.

#### <sup>175</sup> Autor: P. Śleszyński

- 1) Śródlądowe drogi wodne według danych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.
- 2) Sztuczne zbiorniki wodne według różnych źródeł, w tym danych Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej.
- 3) Granice zlewni cząstkowych według baz *European Environment Agency* (baza EUNIS).
- 4) Nachlik E., 2008, *Gospodarka wodna w kontekście przestrzeni kraju – rekomendacje dla KPZK*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego zagospodarowania Kraju 2008-2033*. tom IV, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 95-152.

#### <sup>176</sup> Autor: P. Śleszyński, konsultacja: J. Solon

- 1) Dna dolin i obniżen oraz wyżyny węglanowe, gipsowe i lessowe: Richling A., Dąbrowski A., 1995, *Typy krajobrazów naturalnych*, [w:] *Atlas Rzeczypospolitej Polskiej*, 1993-1995, Główny Geodeta Kraju, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, plansza 53.1.
- 2) Mokradła: *System Informacji Przestrzennej o Mokradłach Polski*, 2006, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych, Falenty, opracowany przez zespół: H. Piórkowski, Z. Oświęcimska-Piasko, M. Rycharski, M. Szewczyk.
- 3) Obszary o dużym i bardzo dużym zróżnicowaniu rzeźby terenu: na podstawie danych satelitarnych SRTM (Śleszyński P., 2009, *Wykorzystanie danych georadarowych SRTM-3 w analizie zróżnicowania ukształtowania terenu Polski*, „Polski Przegląd Kartograficzny”, 41, 3, s. 237-252).

### Mapa 17. Obszarowa ochrona przyrody<sup>177</sup>

Duża część powierzchni kraju, ze względu na walory przyrodnicze objęta została różnymi formami obszarowej ochrony przyrody. Obszary te są szansą rozwojową regionów, ze względu na znaczny potencjał generowania miejsc pracy w sektorach związanych z świadczeniem usług i zachowaniem walorów przyrodniczo-krajobrazowych. Natomiast analiza rozmieszczenia ustawowych form ochrony przyrody i wysycenia gmin ustawowymi formami ochrony przyrody wskazuje na niepełną ochronę wysokich walorów różnorodności biologicznej niektórych regionów geograficzno-krajobrazowych (np. Mazury) oraz konieczność promocji aktywnych działań umożliwiających zrównoważone użytkowanie przestrzeni dla zachowania wysokich walorów przyrodniczo-krajobrazowych.

### Mapa 18. Krajobraz kulturowy<sup>178</sup>

Termin krajobraz kulturowy dotyczy przestrzeni historycznie ukształtowanej w wyniku działalności człowieka. Przykładem jest system osadniczy na kształtowanie się którego istotny wpływ miały nadania praw miejskich, począwszy od rozbicia dzielnicowego oraz okres intensywnej urbanizacji i współczesne rozlewianie się miast, pokazywane przez udział budownictwa mieszkaniowego według gmin. Najbardziej powszechną formą ochrony zabytków jest Rejestr zabytków, który jest stale uaktualniany przez służby konserwatorskie. Największa liczba zabytków nieruchomych znajduje się w Krakowie, Warszawie, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku i Łodzi, natomiast nasycenie gmin zabytkami nieruchomymi umieszczonymi w rejestrach obecnie dotyczy województw opolskiego, dolnośląskiego i wielkopolskiego oraz na obszarze między Warszawą i Łodzią. Ochrona przestrzeni o charakterze symbolicznym, posiadającej ponadprzeciętne walory i znaczny potencjał rozwojowy będzie stopniowo zwiększana poprzez powoływanie kolejnych miejsc o charakterze promocji dziedzictwa kulturowego i naturalnego (miejsca światowego dziedzictwa UNESCO, pomniki historii i parki kulturowe).

### Mapa 19. Występowanie złóż kopalin i zasoby bilansowe w złożach<sup>179</sup>

Polska jest zasobna w surowce mineralne. Na mapie zostały przedstawione tereny występowania oraz miejsca eksploatacji złóż kopalin. Dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski mają znaczenie występujące na terenie kraju złoża kopalin energetycznych, w tym zwłaszcza węgla kamiennego i brunatnego. Szansą dla Polski mogą być także złoża gazu ziemnego w łupkach ilastych, których eksploatacja, przy wykorzystaniu nowych technologii, może przyczynić się w znaczącym stopniu do poprawy bezpieczeństwa energetycznego kraju.

---

<sup>177</sup> **Autor: P. Śleszyński, konsultacja: M. Degórski.** Obszary chronione i ich zasięgi według ostatnich danych przekazanych przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, w tym dane Krajowego Systemu Obszarów Chronionych. Lokalizacje obszarów naturalnych poza granicami Polski pochodzą z baz European Environment Agency (baza EUNIS). W podkładzie mapy wykorzystano dane o użytkowaniu ziemi według *Corine Land Cover 2000* (Instytut Geodezji i Kartografii, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Europejska Agencja Środowiska).

<sup>178</sup> **Autor: P. Śleszyński, z modyfikacjami MRR.**

- 1) Wektorowa mapa użytkowania ziemi *Corine Land Cover 2006*, opis na stronie <http://clc.gios.gov.pl/>.
- 2) Udział budownictwa mieszkaniowego po 1989 roku obliczony na podstawie danych GUS z lat 1989-2008.
- 3) Daty pierwszego nadania praw miejskich według: Najgrakowski M., 2009, *Miasta Polski do początku XXI wieku*, „Dokumentacja Geograficzna”, 39, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- 4) Granice obszarów historyczno-kulturowych według M. Kowalskiego (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN), niepublikowane.
- 5) *Wzrost zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków*, stan aktualny na 2010, Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków, Warszawa.

<sup>179</sup> **Autor: P. Śleszyński.** Występowanie i zasoby bilansowe w złożach według danych Państwowego Instytutu Geologicznego (baza złóż surowców naturalnych MIDAS). Stan aktualny na 2007/2008 r. W podkładzie mapy wykorzystano dane o użytkowaniu ziemi według *Corine Land Cover 2000* (Instytut Geodezji i Kartografii, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Europejska Agencja Środowiska).

Rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce jest szansą na dywersyfikację źródeł energii oraz ograniczenie emisji zanieczyszczeń. Przestrzenne rozmieszczenie naturalnie występujących źródeł energii odnawialnej pozwala na generowanie w różnych regionach kraju energii z różnych źródeł. Mapa nie uwzględnia takich nośników energii odnawialnej jak biomasa z produkcji roślinnej czy odpady różnego pochodzenia wykorzystywane do produkcji biogazu. Południowa oraz północna część Polski cechuje się najlepszymi warunkami dla energetyki wodnej, które są już częściowo wykorzystywane. Najkorzystniejsze warunki wiatrowe występują w północnej części kraju oraz w pasie równoleżnikowym środkowej części kraju. Część zachodnią charakteryzują najlepsze warunki geotermalne, natomiast wschodnią i środkową najlepsze warunki dla rozwoju energetyki słonecznej. Obecnie najwięcej energii odnawialnej na jednego mieszkańca produkowane jest w województwach zachodnio-pomorskim, pomorskim oraz kujawsko-pomorskim i pochodzi ona głównie z elektrowni wodnych.

Polska, w porównaniu do innych państw Europy, cechuje się umiarkowaną podatnością na zmiany klimatu, mimo to głównymi zagrożeniami naturalnymi są powodzie, susze oraz osuwiska związane z występowaniem ekstremalnych stanów pogodowych. Miejscowo występuje także

<sup>180</sup> P. Śleszyński – kompilacja materiałów innych autorów, konsultacja: M. Degórski.

- 1) **Energia wodna:** Stachý J., Biernat B., 1994, *Średni odpływ jednostkowy (1951-1970)*, [w:] *Atlas Rzeczypospolitej Polskiej*, 1993-1995, Główny Geodeta Kraju, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, plansza 32.3, mapa 2.
- 2) **Energia wiatrowa:** a) Lorenc H., 2001, *Strefy energetyczne wiatru*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa; b) Niedźwiedz T., Paszyński J., Czekierda D., 1994, *Średnia roczna częstość ciszy i słabego wiatru o prędkości poniżej 2 m/s*, [w:] *Atlas Rzeczypospolitej Polskiej* (jw.), plansza 31.6, mapa 15.
- 3) **Energia słoneczna:** *Atlas Rzeczypospolitej Polskiej* (jw.): a) Paszyński J., Miara K., 1994, *Średnie całkowite promieniowanie słoneczne w roku*, plansza 31.2, mapa 5; b) Kuczmarzki M., 1994, *Sumy roczne usłonecznienia o prawdopodobieństwie wystąpienia 90%*, plansza 31.1, mapa 15.
- 4) **Energia geotermalna:** Szewczyk J., Gientka D., 2009, *Terrestrial Heat Flow Density in Poland – A New Approach*, „Geological Quarterly”, 53, 1, s. 125-140 (zmodyfikowany oryginał mapy zamieszczony na ryc. 13. ww. artykułu).

<sup>181</sup> P. Śleszyński – na mapie głównej kompilacja zagadnień różnych autorów, konsultacja: M. Degórski

Na mapach w skali 1:3.750.000 wykorzystano dane z *Atlasu Rzeczypospolitej Polskiej*, 1993-1995, Główny Geodeta Kraju, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa; autorzy, lata wydania, plansze i mapy:

- 1) Guterch B., Lewandowska-Marciniak H., 1995, *Aktywność sejsmiczna*, plansza 22.1, mapa 6.
  - 2) Józefaciuk Cz., 1995, *Splukiwanie potencjalne gleby*, plansza 23.3, mapa 3.
  - 3) Ziętała T., 1995, *Rozmieszczenie osuwisk*, plansza 23.3, mapa 4.
  - 4) Ziętała T., 1995, *Rozmieszczenie osuwisk w Karpatach*, plansza 23.3, mapa 5.
  - 5) Dynowska I., 1994, *Reżym odpływu rzeczny*, plansza 32.3, mapa 1.
  - 6) Niedźwiedz T., Ustrnul Z., 1994, *Liczba dni mroźnych w roku o prawdopodobieństwie wystąpienia 50% (dni z temperaturą maksymalną niższą od 0°C)*, plansza 31.3, mapa 5.
  - 7) Niedźwiedz T., Ustrnul Z., 1994, *Liczba dni gorących w roku o prawdopodobieństwie wystąpienia 50% (dni z temperaturą maksymalną powyżej 25°C)*, plansza 31.3, mapa 10.
  - 8) Niedźwiedz T., Limanówka D., Ustrnul Z., 1994, *Data ostatnich przymrozków wiosennych o prawdopodobieństwie wystąpienia 50%*, plansza 31.4, mapa 4.
  - 9) Niedźwiedz T., Cebulak E., 1994, *Liczba dni z opadem powyżej 10 mm o prawdopodobieństwie wystąpienia 90%*, plansza 31.4, mapa 13.
  - 10) Niedźwiedz T., Czekierda D., Limanówka D., 1994, *Liczba dni z pokrywą śnieżną o prawdopodobieństwie wystąpienia 50%*, plansza 31.4, mapa 9.
  - 11) Fal B., Punzet J., 1994, *Maksymalny odpływ jednostkowy*, plansza 32.3, mapa 3.
  - 12) Paczyński B., 1994, *Wody podziemne zwykłe (słodkie)*, plansza 32.5, mapa 1.
- oraz:
- 13) Górski D., 1994, *Bonitacja klimatyczna dla rolnictwa*, [w:] *Atlas Środowiska Geograficznego Polski*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, tablica 10.
  - 14) Kowalczak P., 2001, *Hierarchia potrzeb obszarowych malej retencji w dorzeczu Warty*, Warszawa, zamieszczone w pracy: Kudlicki L., 2004, *Zagrożenie pustynnieniem w Polsce*, Bezpieczeństwo Narodowe, 1, s. 201-211.
  - 15) *Typy wzebrań rzecznych*, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie (dane nie uwzględniają wzebrań 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. Zuber (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. Zuber (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 Mokradytach Polski*, 2006, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych, Falenty, opracowanego przez zespół: H. Piórkowski, Z. Oświęcimski-Piasko, M. Rycharski, M. Szewczyk;
- 20) baz danych *Corine Land Cover 2000*, opracowanych i udostępnianych do celów niekomercyjnych, po akceptacji przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wniosku o udostępnienie danych, przez Instytut Geodezji i Kartografii w Warszawie.

erozja wietrzna oraz– na obszarach górniczych lub intensywnej eksploatacji wód podziemnych – powstające leje depresyjne mogą powodować ograniczenia rozwoju. Niewielka część gmin charakteryzuje się niekorzystnymi warunkami dla budownictwa związanymi z obecnością obszarów podmokłych, przede wszystkim na wschodzie kraju oraz dużymi nachyleniami stoków przekraczającymi 5%, które koncentrują się na południu na obszarach górskich i pogórzach.

#### Mapa 22. Zagrożenia i infrastruktura związana z ochroną przeciwpowodziową<sup>182</sup>

Obszary największego zagrożenia powodziowego koncentrują się na Żuławach, u ujścia Pasłęki do Zalewu Wiślanego, w obszarach górskich, w środkowym biegu Odry oraz we wschodniej części kraju. Jednak w związku z trwającymi pracami modernizacyjnymi infrastruktury przeciwpowodziowej, zwłaszcza planowanymi polderami i realizowanymi inwestycjami, zagrożenie powodzią będzie stopniowo maleć. Ponadto Polskę cechuje równomierne rozmieszczenie sieci obserwacyjno-pomiarowej (stacji synoptycznych, klimatycznych i opadowych oraz wodowskazów), dzięki czemu zbierane są kompleksowe dane dające pełną informację o całej przestrzeni kraju, stanowiące podstawę do podejmowania działań w miejscach najbardziej zagrożonych.

#### Mapa 23. Pokrycie planistyczne<sup>183</sup>

W Polsce poziom pokrycia gmin obowiązującymi planami miejscowymi cechuje się bardzo dużymi różnicami. Poza miastami i ich obszarami funkcjonalnymi najwyższe pokrycie planistyczne występuje w województwach małopolskim, śląskim, dolnośląskim i lubelskim, w których przeważającej części obowiązujące plany dotyczą ponad połowy powierzchni gmin. Mimo to, w roku 2010 zaledwie nieco ponad 26% powierzchni kraju posiadało obowiązujący plan miejscowym. Świadczy to o niewydolności planowania na szczeblu lokalny i braku aktywnej polityki przestrzennej prowadzonej przez gmin. Pozytywny jest natomiast trend, że poziom pokrycia planistycznego stopniowo się zwiększa, zwłaszcza powiatach grodzkich, w których w 2010 roku przekroczył 35%.

#### *Mapy, wykorzystane źródła oraz objaśnienia*

Na mapach, jeśli tego nie wymieniono niżej, zostały wykorzystane ostatnie aktualne dane Głównego Urzędu Statystycznego (w tym niepublikowane), a w szczególności Bank Danych Regionalnych 1995-2009. Korzystano również z ekspertyz wykonanych dla potrzeb KPZK 2030 oraz z map wykonanych dla potrzeb Eksperskiego Projektu KPZK 2008-2033 z grudnia 2008 roku, w których to pracach uczestniczyli w zakresie merytorycznym: prof. dr hab. Jerzy Bański, prof. dr hab. Marek Degórski, prof. dr hab. Andrzej Gawryszewski, dr hab. prof. PAN Tomasz Komornicki, prof. dr hab. Piotr Korcelli, mgr Marcin Stępiak, prof. dr hab. Jerzy Szlachta, dr hab. prof. PAN Przemysław Śleszyński, prof. dr hab. Janusz Zaleski.

Podkład kartograficzny przygotowano specjalnie dla potrzeb KPZK 2030. Nazewnictwo miast niepolskich zostało opracowane zgodnie z zaleceniami Komisji Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>182</sup> Autor: P. Śleszyński.

- 1) Obliczenia zasięgów występowania olsów, łęgów i torfowisk według wektorowej mapy roślinności potencjalnej Polski, wykonanej w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pod kierunkiem J. M. Matuszkiewicza (zob. Matuszkiewicz J. M., 2008, *Potencjalna roślinność naturalna Polski*, IGiPZ PAN, Warszawa [http://www.igipz.pan.pl/geoekoklimat/roslinnosc/prn\\_mapa/home\\_pl.htm](http://www.igipz.pan.pl/geoekoklimat/roslinnosc/prn_mapa/home_pl.htm)).
- 2) Obliczenia zasięgów występowania mokradel według *Systemu Informacji Przestrzennej o Mokradlach Polski*, 2006, Instytut Melioracji i Użytków Zielonych, Falenty, opracowanego przez zespół: H. Piórkowski, Z. Oświęcimski-Piasko, M. Rycharski, M. Szewczyk.
- 3) Sieć pomiarowo-obserwacyjna IMiGW według aktualnych udostępnionych danych (zob. Czarnecka H. – kierownik tematu, Głowacka B., Krupa-Marchlewska J., Moskwiński T., Zaniewska M., 2010, *System informacyjny sieci stacji meteorologicznych i wodowskazowych IMGW jako warstwa użytkowa zintegrowana z komputerową mapą podziału hydrograficznego Polski*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna, Ośrodek Hydrologii IMiGW, Warszawa).
- 4) Granice zlewni cząstkowych według baz *European Environment Agency* (baza EUNIS).

<sup>183</sup> Autor: P. Śleszyński. Wg danych GUS/Ministerstwa Infrastruktury pochodzących z badania PP-01 nt. sytuacji planistycznej we wszystkich gminach w Polsce. Badania są koordynowane przez Departament Gospodarki Przestrzennej MI, a wykonawcą corocznych *Raportów o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach* jest Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Wszystkie zagadnienia prezentują stan możliwie najbardziej aktualny, jaki był do uzyskania w chwili opracowania map (trzy etapy: sierpień-wrzesień 2009 r. – 16 map, luty-marzec 2010 r. – 3 mapy, wrzesień-październik 2010 r. – 4 mapy).

Poniższe objaśnienia dotyczą plansz, na których przedstawiono mapy w skalach głównie 1:2 500 000, czyli tzw. części **diagnostycznej**. Mapy **prognostyczne** („wizyjne”) zostały opracowane w większości przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w zakresie zarówno merytorycznym, jak i technicznym. W wypadku tych map zamieszczono lub wykorzystano zmodyfikowane w różnym stopniu mapy części autorów Ekspertyzowanego Projektu KPZK 2008-2033, zarówno z wersji z grudnia 2008 roku, jak i późniejszych aktualizacji z lata i jesieni 2009 roku (M. Degórski, T. Komornicki, P. Korcelli). Mapa Docelowego układu sieci przesyłowej pochodzi z Polskich Sieci Elektroenergetycznych Operator SA (Plan działań w zakresie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, PSE Operator SA, Warszawa, wrzesień 2009).

