

Warszawa, dnia 4 sierpnia 2022 r.

Poz. 746

**UCHWAŁA NR 136  
RADY MINISTRÓW**

z dnia 14 czerwca 2022 r.

**w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej 2030**

Na podstawie art. 21c ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 oraz z 2022 r. poz. 1079) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się Krajową Politykę Miejską 2030, stanowiącą załącznik do uchwały.

§ 2. Traci moc uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M.P. poz. 1235).

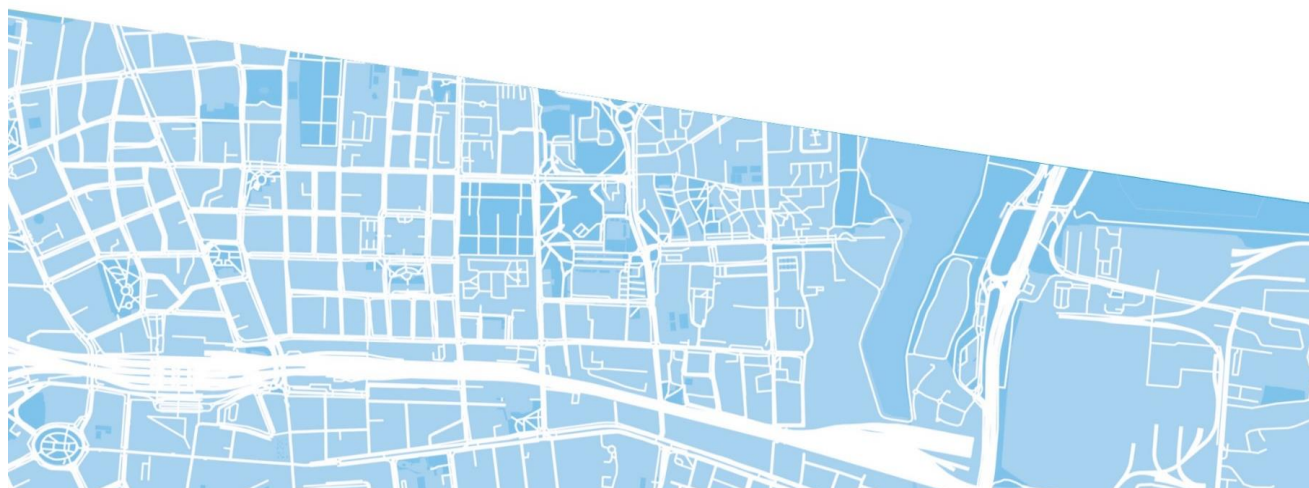
§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

Prezes Rady Ministrów: *M. Morawiecki*

Załącznik do uchwały nr 136 Rady Ministrów  
z dnia 14 czerwca 2022 r. (M.P. poz. 746)



KRAJOWA	20
POLITYKA	30
MIEJSKA	



## Spis treści

1.	Wstęp .....	5
2.	Krajowa polityka miejska w systemie zarządzania rozwojem kraju .....	5
2.1.	Rola Krajowej Polityki Miejskiej 2030 .....	5
2.2.	Polityka miejska w krajowych dokumentach strategicznych .....	6
3.	Kontekst międzynarodowy dla krajowej polityki miejskiej .....	8
4.	Charakterystyka miejskiej sieci osadniczej i systemu miast .....	11
5.	Wizja i zasady kształtowania rozwoju miejskiego .....	17
6.	Zakres wyzwań krajowej polityki miejskiej .....	21
7.	Wyzwania Krajowej Polityki Miejskiej 2030 .....	24
7.1.	Wyzwanie I: Dbłość o ład przestrzenny i estetyczny .....	24
7.2.	Wyzwanie II: Niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji .....	33
7.3.	Wyzwanie III: Wzmocnienie współpracy samorządowej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych .....	42
7.4.	Wyzwanie IV: Niwelowanie negatywnych skutków zmian klimatu w miastach .....	50
7.5.	Wyzwanie V: Poprawa jakości środowiska przyrodniczego w miastach .....	64
7.6.	Wyzwanie VI: Zapewnienie zrównoważonego i zintegrowanego systemu mobilności miejskiej w miejskich obszarach funkcjonalnych .....	75
7.7.	Wyzwanie VII: Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym .....	89
7.8.	Wyzwanie VIII: Poprawa dostępności mieszkaniowej .....	96
7.9.	Wyzwanie IX: Poprawa zdolności inwestycyjnych miast .....	107
7.10.	Wyzwanie X: Zwiększenie wykorzystania potencjału społecznego .....	117
7.11.	Wyzwanie XI: Przyspieszenie tempa transformacji cyfrowej miast .....	126
8.	Implementacja Krajowej Polityki Miejskiej .....	134
8.1.	Mechanizm wdrożeniowy oparty na powołaniu Rady Wykonawczej Krajowej Polityki Miejskiej .....	136
8.2.	Krajowa Polityka Miejska jako ukierunkowanie wsparcia w innych programach i strategiach ..	139
8.3.	Projekty strategiczne .....	140
8.4.	Monitoring KPM 2030 .....	141

---

Załącznik nr 1 – Projekty strategiczne w trakcie realizacji i proponowane do uruchomienia .....	143
Załącznik nr 2 – Podsumowanie konsultacji publicznych.....	149

## 1. Wstęp

*Krajowa Polityka Miejska 2030* (KPM 2030) jest dokumentem ukierunkowanym na zrównoważony rozwój miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. Koncentruje się na działaniach i instrumentach zorientowanych terytorialnie, które odpowiadają aktualnym wyzwaniom stojącym przed miastami oraz miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Polityki publiczne realizowane przez liczne instytucje, szczególnie rządowe, powinny umożliwić jak najlepsze wykorzystanie potencjałów oraz przewagę konkurencyjnych polskich miast dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego.

Na obszarach miejskich zjawiska i problemy o różnym charakterze (gospodarcze, społeczne, demograficzne, infrastrukturalne, przestrzenne, środowiskowe, kulturowe i inne) przenikają się i wzajemnie na siebie wpływają, tworząc nie tylko skomplikowaną strukturę, ale także różnorodną siłę wzajemnych zależności. Logika KPM 2030 formułuje konieczność zerwania z podejściem wyłącznie sektorowym w prowadzeniu polityk publicznych po to, aby z jednej strony oddać złożoność i wzajemne powiązania występujących w przestrzeni miejskiej uwarunkowań i problemów, a z drugiej strony, aby proponować skuteczną odpowiedź na sformułowane wyzwania krajowej polityki miejskiej.

Kluczowymi podmiotami oraz pierwszoplanowymi adresatami niniejszego dokumentu są instytucje rządowe odpowiedzialne za programowanie kierunków rozwoju na poziomie krajowym. Natomiast kluczowymi partnerami w realizacji celów krajowej polityki miejskiej powiązanych z zasadami rozwoju miejskiego, są przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz podmioty ze sfery pozarządowej, biznesu, nauki, kultury, organizacji zrzeszających mieszkańców, przedsiębiorców i innych interesariuszy rozwoju miejskiego.

*Krajowa Polityka Miejska 2030* jest zbieżna z horyzontem czasowym kluczowych dokumentów strategicznych obecnie obowiązujących, szczególnie średniookresowej strategii rozwoju kraju – *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. (SOR). W niej zostały stworzone nowe ramy dla polityki rozwoju, w tym dla polityki miejskiej, uszczegółowione w 2019 r. przez *Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2030* (KSRR 2030). KPM 2030 uwzględnia także wyzwania i cele sformułowane na poziomie międzynarodowym, w tym europejskim, odzwierciedlone w licznych dokumentach, takich jak: *Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (Agenda 2030)*, *Nowa Agenda Miejska ONZ*, *Agenda Miejska dla UE*, *Agenda Terytorialna – 2030 Przyszłość dla wszystkich obszarów* czy niedawno zaktualizowana *Nowa Karta Lipska – Transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra*.

## 2. Krajowa polityka miejska w systemie zarządzania rozwojem kraju

### 2.1. Rola Krajowej Polityki Miejskiej 2030

Biorąc pod uwagę istniejące deficyty w zakresie prowadzenia polityki miejskiej, należy przyjąć, że istotną rolą *Krajowej Polityki Miejskiej 2030* jest koordynacja polityk sektorowych odnoszących się do miast i ich obszarów funkcjonalnych. Zatem rolą dokumentu jest inicjacja i integracja działań podmiotów różnego rodzaju – od krajowego po lokalny – na rzecz realizacji wizji i celów rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych (MOF). W tym ujęciu podstawowe aspekty krajowej polityki miejskiej to:

- **KIERUNKI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU** – realizacja pożądaných kierunków i sposobów rozwoju miast, określenie wizji ich rozwoju oraz celów do osiągnięcia, które powinny być realizowane w szerokim dialogu z partnerami publicznymi na wszystkich poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym oraz lokalnym wraz z osobami niepublicznymi, których działania są istotne dla osiągnięcia celów tej polityki.
- **INTEGRACJA I KOORDYNACJA NA POZIOMIE KRAJOWYM** – integracja i ukierunkowanie działań prowadzonych zarówno w ramach polityki rozwoju i polityk sektorowych, jak i przez inne podmioty sektora publicznego, których działalność może mieć istotne znaczenie dla osiągnięcia celów. Tworzy to przestrzeń dla efektywniejszego prowadzenia działań na rzecz rozwoju miast na poziomie krajowym i do większego współdziałania ze sobą rozproszonych inicjatyw sektorowych, realizowanych w ramach różnych horyzontalnych polityk publicznych m.in. klimatu, mobilności, innowacyjności, demografii.
- **WSPÓŁPRACA I PARTNERSTWO Z SAMORZĄDEM REGIONALNYM I LOKALNYM** – wyznaczanie celów rozwoju dla obszarów miejskich nie oznacza zastępowania roli samorządów. To budowanie przyjaznego otoczenia i zachęcanie do stosowania przez samorzady rozwiązań zgodnych z celami i kierunkami ogólnej polityki rozwoju kraju.
- **KREOWANIE SPRZYJAJĄCEGO OTOCZENIA PRAWNEGO I ORGANIZACYJNEGO** – określanie takich ram prawnych, systemowych i instytucjonalnych, aby miasta były w stanie realizować nakreślone cele. Polityka miejska ukierunkowuje konieczne zmiany prawne np. dotyczące planowania przestrzennego, finansów publicznych czy organizacji mobilności miejskiej, jeśli istnieje taka potrzeba.
- **KONKRETNE DZIAŁANIA I PROJEKTY** – zaplanowanie i realizacja projektów strategicznych nakierowanych na realizację określonych celów (mechanizm projektowy na bazie doświadczeń SOR), które będą angażować miasta i inne podmioty, pokazywać pożądaný kierunek rozwiązań oraz testować wybrane działania.

## 2.2. Polityka miejska w krajowych dokumentach strategicznych

Bazą dla dokumentów strategicznych oraz dla działań polityki rozwoju jest ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (uzppr). Nowelizacja uzppr przyjęta w 2020 r. oraz zmiana ustawy o samorządzie gminnym wprowadziła zintegrowane strategie – lokalną i ponadlokalną. To praktyczne narzędzia dla miast i miejskich obszarów funkcjonalnych, które mają wspierać zarządzanie nimi. Strategie zintegrowane włączają w proces zarządzania danym terytorium, np. miastem lub MOF-em, zagadnienia planowania przestrzennego. To istotne *novum* w stosunku do dotychczasowych strategii i punkt zwrotny w myśleniu o procesach rozwojowych, dla których zarówno punktem wyjścia, jak i efektem zmian jest właśnie przestrzeń.

Problematyka miejska jest uregulowana fragmentarycznie w różnych ustawach (np. w uzppr, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie o rewitalizacji, ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim). Nie daje to pełnego obrazu przepisów, jakimi powinny kierować się podmioty zarządzające miastami lub MOF-ami przy planowaniu oraz realizacji działań na obszarach miejskich. Zakres i różnorodność tych działań są bardzo szerokie i wymagają precyzyjnie sformułowanych i spójnych przepisów. Polityka miejska – jako jedyna do tej pory polityka wymieniona w uzppr z nazwy – będzie obecna w tej ustawie do dnia 31 grudnia 2025 r. Po tej dacie zostanie włączona do katalogu polityk publicznych w uzppr. Do tego czasu zostanie przygotowany projekt ustawy regulującej możliwie szeroko zagadnienia polityki miejskiej. To wyraźny sygnał jej wzmocnienia i ułatwienie uwzględnienia w procesie zarządzania miastem lub MOF-em.

W SOR podkreśla się, że jednym z filarów odpowiedzialnego rozwoju jest rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, wzmacniający potencjał endogeniczny danego terytorium i oparty na solidarności społecznej. Z efektów podejmowanych działań powinni korzystać wszyscy obywatele.

W dokumencie wskazano na konieczność wdrożenia działań służących pełnemu wykorzystaniu potencjału miast w ujęciu horyzontalnym oraz terytorialnym na poziomie krajowym, regionalnym i subregionalnym, obejmujących kwestie istotne z punktu widzenia miasta każdej wielkości. Ponadto w SOR podkreśla się horyzontalne działania, podejmowane na rzecz wszystkich miast, dotyczące sfery regulacyjnej, instytucjonalnej i inwestycyjnej. Są one podejmowane w powiązaniu z działaniami polityki regionalnej oraz ukierunkowanymi terytorialnie instrumentami polityki krajowej i europejskiej.

Wraz z przyjęciem SOR polityka miejska zyskała dodatkowo na znaczeniu, stając się integralną częścią polityki rozwoju kraju. Rząd RP pozyskał realne instrumenty wdrożeniowe w postaci projektów strategicznych skierowanych do miast (np. Pakiet dla miast średnich, Partnerska Inicjatywa Miast, systemowe wsparcie rewitalizacji) lub o charakterze horyzontalnym, ale dotyczącym zagadnień szczególnie istotnych dla obszarów miejskich (np. Program „Czyste powietrze”). Dzięki nim polityka miejska uzyskała szerszy i bardziej konkretny aspekt wdrożeniowy.

Przyjęta w 2019 r. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030* precyzuje zapisy SOR, szczególnie w kontekście Celu II – *Rozwój społecznie wrażliwy i zrównoważony terytorialnie*. Celem polityki regionalnej jest zapewnianie warunków dla zrównoważonego rozwoju kraju oraz zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego różnych terytoriów, w szczególności wspomaganie rozwoju obszarów, które nie mogą w pełni rozwinąć swojego potencjału lub utraciły funkcje społeczno-gospodarcze. Zgodnie z KSRR 2030 wspieranie ośrodków miejskich służy budowaniu siły konkurencyjnej regionów. KSRR 2030 zakłada wsparcie rozwoju wszystkich miast, tj.: największych aglomeracji, średnich oraz małych miast powiązanych funkcjonalnie z obszarami wiejskimi bez względu na ich wielkość, położenie czy pełnione funkcje społeczne, gospodarcze i administracyjne. KSRR 2030 dostrzega rosnące znaczenie i ważną rolę różnych ośrodków miejskich w kontekście ich wpływu na rozwój ich otoczenia i powiązanych z nimi funkcjonalnie gmin. Wzmacnianie miast różnej wielkości i powiązanych z nimi obszarów wiejskich będzie odgrywać istotną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym regionów w najbliższych latach. Zgodnie z zapisami KSRR 2030 miasta średnie, tracące funkcje społeczno-gospodarcze, stanowią obszar strategicznej interwencji i będą komplementarnie wspierane na poziomie krajowym i regionalnym. Działania wobec tych obszarów powinny być dostosowane do indywidualnych potrzeb i potencjałów danego terytorium. Kluczowa jest odbudowa bazy gospodarczej miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz wzmocnienie ich roli jako centrów aktywności społecznej i gospodarczej. Obok działań ukierunkowanych na problemy i wyzwania miast w granicach administracyjnych szczególną uwagę poświęca się współpracy z ich otoczeniem i gminami sąsiadującymi i powiązanymi funkcjonalnie. Rozwijanie silniejszych relacji współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych miast może przynieść lepsze wyniki rozwoju społeczno-gospodarczego dla nich samych oraz dostarczyć korzyści wszystkim interesariuszom.

Wyróżnienie polityki miejskiej w SOR i KSRR 2030 wskazuje na potrzebę istotnego ujęcia kwestii miejskich w dokumentach określających prowadzenie polityki rozwoju na poziomie regionalnym. Dokumenty opracowywane na tym poziomie muszą być zgodne z wyżej wymienionymi dokumentami i przyczyniać się do realizacji zawartych tam wskazań.

### 3. Kontekst międzynarodowy dla krajowej polityki miejskiej

#### Działania Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) na rzecz zrównoważonego rozwoju miast

UN-Habitat<sup>1</sup> jest organizatorem globalnych debat i konferencji poświęconych wyzwaniom dotyczącym zrównoważonego rozwoju miast. *Nowa Agenda Miejska ONZ*<sup>2</sup> przedstawia globalną wizję, cele i priorytety zrównoważonego rozwoju miast na najbliższe 20 lat. Jest to kontynuacja działań ONZ podjętych w ramach *Agendy 2030*. Realizacja *Nowej Agendy Miejskiej* jest wkładem we wdrażanie miejskiego wymiaru 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju, w szczególności Celu 11 dotyczącego uczynienia miast „bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”. *Nowa Agenda Miejska ONZ* wskazuje na potrzebę współpracy między wszystkimi szczeblami administracji w celu umożliwienia osiągnięcia zrównoważonego, zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich. W dokumencie przedstawiono szereg postulatów w wymiarach społecznym, gospodarczym i środowiskowym, nad których wdrożeniem członkowie ONZ zobowiązali się pracować we własnych krajach. Polska uczyniła to, poczynając od 2 kwietnia 2019 r. przyjęciem przez poszczególnych ministrów polskiego rządu oraz przedstawicieli samorządów *Deklaracji o współpracy na rzecz realizacji krajowej polityki miejskiej oraz Nowej Agendy Miejskiej ONZ*<sup>3</sup>.

Jednym z narzędzi prowadzenia przez UN-Habitat globalnej dyskusji nad kierunkami rozwoju miast jest organizowane co dwa lata wydarzenie pn. Światowe Forum Miejskie (*World Urban Forum*), które pozwala na systematyczne śledzenie aktualnych trendów i wyzwań oraz ich uwzględnienie w lokalnych uwarunkowaniach rozwojowych. Dotychczasowe działania naszego kraju w zakresie realizowania polityki miejskiej zostały docenione przez UN-Habitat i dlatego Polska organizuje XI sesję Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w 2022 r.

#### Aktywność Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wobec obszarów miejskich

OECD od lat zajmuje się tematyką rozwoju miast w ramach prac Komitetu do spraw polityk rozwoju regionalnego oraz działającej pod jego auspicjami Grupy roboczej ds. polityk miejskich, tworząc własne bazy danych, opracowując szereg przeglądów metropolitalnych i miejskich, analiz tematycznych czy sieci wymiany doświadczeń. W 2011 r. OECD przygotowało *Przegląd krajowej polityki miejskiej OECD. Polska 2011*, który zapoczątkował cykl przeglądów miejskich dla innych krajów. Jako podsumowanie ponad 20 lat prac w tej tematyce w 2019 r. opracowano *Zasady OECD dla polityk miejskich*, które zostały przyjęte przez ministrów państw członkowskich UE w marcu 2019 r. w Atenach. Obecnie OECD przygotowało we współpracy z Polską raport poświęcony kwestiom powiązań miejsko-wiejskich.

---

<sup>1</sup> W ramach ONZ działa wyspecjalizowana agenda, tj. Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (*United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat*), zajmująca się kwestiami urbanizacji i osiedli ludzkich, w tym promocją zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich.

<sup>2</sup> ONZ apeluje o zmianę podejścia w zakresie planowania, projektowania, finansowania i zarządzania w miastach w dokumencie *Nowa Agenda Miejska ONZ*, przyjętym podczas ostatniej konferencji Habitat w 2016 r.

<sup>3</sup> Ministrowie oraz przedstawiciele samorządów zobowiązali się do wzmocnienia koordynacji i integracji polityk publicznych i działań skierowanych do obszarów miejskich, w tym działań administracji rządowej i realizacji projektów strategicznych realizowanych w ramach *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, dotyczących obszarów miejskich lub mających na nie wpływ.



## Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP) i działania na rzecz miast

Cykliczne konferencje ONZ w sprawie zmian klimatu stanowią największe światowe wydarzenia, których celem jest wypracowanie wspólnej polityki na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu. Terytorium szczególnie wrażliwym na skutki zmian klimatu są miasta. Przełomowym wydarzeniem była konferencja klimatyczna w Paryżu w roku 2015 (COP21). Przyjęte tzw. *Porozumienie paryskie*<sup>4</sup> było pierwszym w historii uniwersalnym, prawnie wiążącym porozumieniem w dziedzinie klimatu. Podkreślono w nim szczególną rolę miast, w tym zarówno samorządów, jak i społeczności lokalnych w budowaniu odporności obszarów zurbanizowanych na niekorzystne skutki zmian klimatu i zmniejszania podatności na zagrożenia związane ze zmianami klimatu. Zasadniczym celem późniejszej konferencji klimatycznej w Katowicach (COP24) w 2018 r. było przyjęcie decyzji zapewniającej pełne wdrożenie *Porozumienia paryskiego*. Tak zwany Pakiet implementacyjny nadaje *Porozumieniu paryskiemu* realny kształt, wyznaczając ścieżkę, którą każde z państw zdecyduje się podążać w zakresie intensyfikacji działań na rzecz ochrony klimatu. Rezultatem ostatniej konferencji klimatycznej w Glasgow w 2021 r. (COP26) było zobowiązanie podpisane przez wszystkich sygnatariuszy do stopniowego zmniejszania wykorzystania węgla. Miasta mają istotną rolę do odegrania w tym procesie.

## Rosnące znaczenie polityki miejskiej w Unii Europejskiej

Mimo że Unia Europejska (UE) nie posiada bezpośrednich uprawnień w zakresie polityki miejskiej, bez wątpienia szereg unijnych inicjatyw wpływa na miasta. Kwestie dotyczące roli obszarów miejskich na poziomie europejskim pojawiają się w komunikatach Komisji Europejskiej (KE) już od lat 90. Także ostatnie kilkanaście lat spotkań unijnych ministrów odpowiedzialnych za politykę miejską zaowocowało wieloma przyjętymi dokumentami<sup>5</sup>, określającymi wizję, priorytety i ramy dla tworzenia w państwach członkowskich UE polityk miejskich na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Podkreśla się potrzebę wzmocnienia roli miast w kształtowaniu przyszłych polityk UE. Obok obszarów metropolitalnych, uważanych w Europie za główne filary gospodarcze i siłę napędową tworzenia nowych miejsc pracy, coraz silniej dostrzega się również istotną rolę oraz potencjał małych i średnich miast w realizowaniu zrównoważonego rozwoju UE. Wymiar miejski jest także sukcesywnie wzmocniany przez KE w ramach różnych inicjatyw, także przez propozycje dotyczące pakietu działań i środków *Europejskiego Zielonego Ładu*<sup>6</sup>, mającego na celu przejście ku zrównoważonej, zielonej transformacji i Europie neutralnej klimatycznie. Jednym z ważnych wydarzeń dla europejskiej polityki miejskiej było przyjęcie w 2016 r. przez ministrów państw członkowskich UE ds. rozwoju miast tzw. *Paktu amsterdamskiego*, będącego odpowiedzią Unii Europejskiej na Cele Zrównoważonego Rozwoju ONZ. W ramach *Paktu amsterdamskiego* została ustanowiona *Agenda Miejska dla UE*, która oprócz określenia kilkunastu priorytetów dla polityki miejskiej, stworzyła nową, pierwszą tego rodzaju w Europie, platformę współpracy międzyrządowej w ramach partnerstw tematycznych.

---

<sup>4</sup> *Porozumienie paryskie* zostało przyjęte przez 195 krajów, na konferencji klimatycznej w Paryżu w 2015 r.

<sup>5</sup> Wśród dokumentów przyjętych przez ministrów znalazły się m.in.: *Karta lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich*, Lipsk, 2007 r.; *Deklaracja z Toledo* dotycząca rozwoju obszarów miejskich, Toledo 2010 r.; *W kierunku europejskiej agendy miejskiej*, Ateny, 2014 r.; *W kierunku unijnego programu rozwoju miast*, Ryga, 2015 r.; *Nowa Karta Lipska – transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra*, Lipsk, 2021 r.

<sup>6</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów ws. Europejskiego Zielonego Ładu, 11.12.2019 r., (COM(2019) 640 final).

Skupiają one podmioty różnego szczebla – od instytucji europejskich, przez rządy państw członkowskich, po miasta i organizacje miejskie. Ich wspólnym celem jest wypracowanie nowych rozwiązań i rekomendacji dla poprawy danego obszaru rozwoju miast w aspektach: prawodawstwa, mechanizmów finansowania i wymiany wiedzy. Uwzględnienie wyników i zaleceń partnerstw powierza się Komisji Europejskiej przy opracowywaniu lub zmienianiu prawodawstwa, instrumentów i inicjatyw UE oraz państwom członkowskim przy opracowywaniu krajowych polityk miejskich. W listopadzie 2021 r. unijni ministrowie przyjęli *Deklarację z Lubljany* z wieloletnim programem prac, które urzeczywistniają początek nowego etapu realizacji *Agendy Miejskiej dla UE*. Dokument przewiduje konkretne kroki w celu odnowienia Agendy oraz proponuje nowe priorytety polityki miejskiej.

W kontekście bieżących działań prowadzonych z poziomu UE na rzecz rozwoju obszarów miejskich należy wskazać na *Nową Kartę Lipską*<sup>7</sup>. Podkreśla ona potrzebę poprawy zarządzania i koordynacji polityk miejskich na wszystkich szczeblach zarządzania oraz transformacji w kierunku miast: sprawiedliwych, zielonych i produktywnych. Wspomniane trzy wymiary mają przyczyniać się do budowania „miast odpornych”, mogących stawić czoła nadchodzącym wyzwaniom społecznym, gospodarczym i ekologicznym, gwarantując przy tym wysoką jakość życia. *Nowa Karta Lipska* zapewnia ramy realizacyjne niezbędnej transformacji miast i zasady dla polityk miejskich. Przyjęcie *Nowej Karty Lipskiej* jest impulsem dla państw członkowskich do tego, aby dokonać przeglądu ich własnych polityk miejskich i dostosować je do nowych wyzwań i uwarunkowań.

#### **Inicjatywy wspierające rozwój miast w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 (realizacja do 2023 r.)**

W perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w ramach polityki spójności odbywa się przez realizację zintegrowanych strategii, służących rozwiązywaniu problemów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) obligatoryjnie co najmniej 5% wsparcia finansowego przeznaczono na działania z zakresu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (art. 7 EFRR<sup>8</sup>). Wsparcie zintegrowanych działań w obszarach miejskich umożliwił państwom nowy instrument terytorialny, tj. zintegrowane inwestycje terytorialne. KE wprowadziła również wsparcie innowacyjnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (art. 8 EFRR<sup>9</sup>) – *Urban Innovative Actions* (UIA). W ramach europejskiej współpracy terytorialnej realizowana jest także kolejna edycja programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej URBACT, który koncentruje się na wymianie wiedzy i dobrych praktyk między miastami.

#### **Wsparcie miast w perspektywie finansowej 2021–2027**

W perspektywie 2021–2027 w ramach funduszy polityki spójności w dalszym ciągu jest wzmacniany zrównoważony rozwój obszarów miejskich dzięki przeznaczeniu na ten cel co najmniej 8% zasobów

---

<sup>7</sup> *Nowa Karta Lipska* przyjęta została przez unijnych ministrów do spraw rozwoju miast, w listopadzie 2020 r.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.

<sup>9</sup> Jak wyżej.

Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w skali kraju. (art. 11 EFRR/FS<sup>10</sup>). Kontynuowana będzie tym samym realizacja instrumentów terytorialnych, w szczególności kierowanych do miast i miejskich obszarów funkcjonalnych, takich jak: zintegrowane inwestycje terytorialne, rozwój lokalny kierowany przez społeczność oraz inne instrumenty terytorialne, utworzone odpowiednio do potrzeb przez państwa członkowskie. Współpraca między władzami miejskimi będzie kontynuowana w ramach IV edycji programu URBACT. KE tworzy także nowy instrument pn. Europejska Inicjatywa Miejska (*European Urban Initiative* – EUI, art. 12 rozporządzenia EFRR/FS<sup>11</sup>), zapewniający spójne wsparcie dla miast w obszarach priorytetowych *Agendy Miejskiej dla UE*. Celem EUI jest wzmocnienie zintegrowanego i partycypacyjnego podejścia do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz zapewnienie silniejszego powiązania z odpowiednimi politykami UE, w szczególności inwestycjami w polityce spójności. Jedną z konkluzji raportu Komisji Europejskiej<sup>12</sup> jest przekonanie, że miasta są ważnymi podmiotami, które muszą być zaangażowane w projektowanie i wdrażanie polityk europejskich, w tym polityki spójności.

#### 4. Charakterystyka miejskiej sieci osadniczej i systemu miast

W określeniu wyzwań krajowej polityki miejskiej jest konieczne uwzględnienie specyfiki miejskiej sieci osadniczej. Charakterystyka aktualnej, miejskiej sieci osadniczej i systemu miast pozwoli na pełniejszy obraz procesów urbanizacyjnych w Polsce i lepsze zrozumienie zaproponowanych w KPM 2030 celów rozwojowych oraz kierunków rozwiązań w kluczowych wyzwaniach dla miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. Struktura funkcjonalna i przestrzenna polskich miast ma wpływ na siłę powiązań i efektywność przepływów (dóbr, usług, osób, technologii itp.) w skali regionalnej, krajowej oraz międzynarodowej.

W 2021 r. w Polsce odnotowano łączną liczbę 954 miast. Zajmują one powierzchnię 22,4 tys. km<sup>2</sup> (7,2% powierzchni Polski) i zamieszkuje je 22,8 mln ludności (59,8%). Większość miast to ośrodki małe: poniżej 20 tys. mieszkańców – 737 ośrodków (21,8% ludności miast), w tym poniżej 5 tys. – 372 jednostek (4,6%). Z kolei 37 miast, z których każde ma powyżej 100 tys. mieszkańców, koncentrowało 46,1% populacji miejskiej. Okres po 1989 r. charakteryzuje szybki przyrost liczby miast, ich liczba w tym czasie zwiększyła się o 134 (rys. 1).

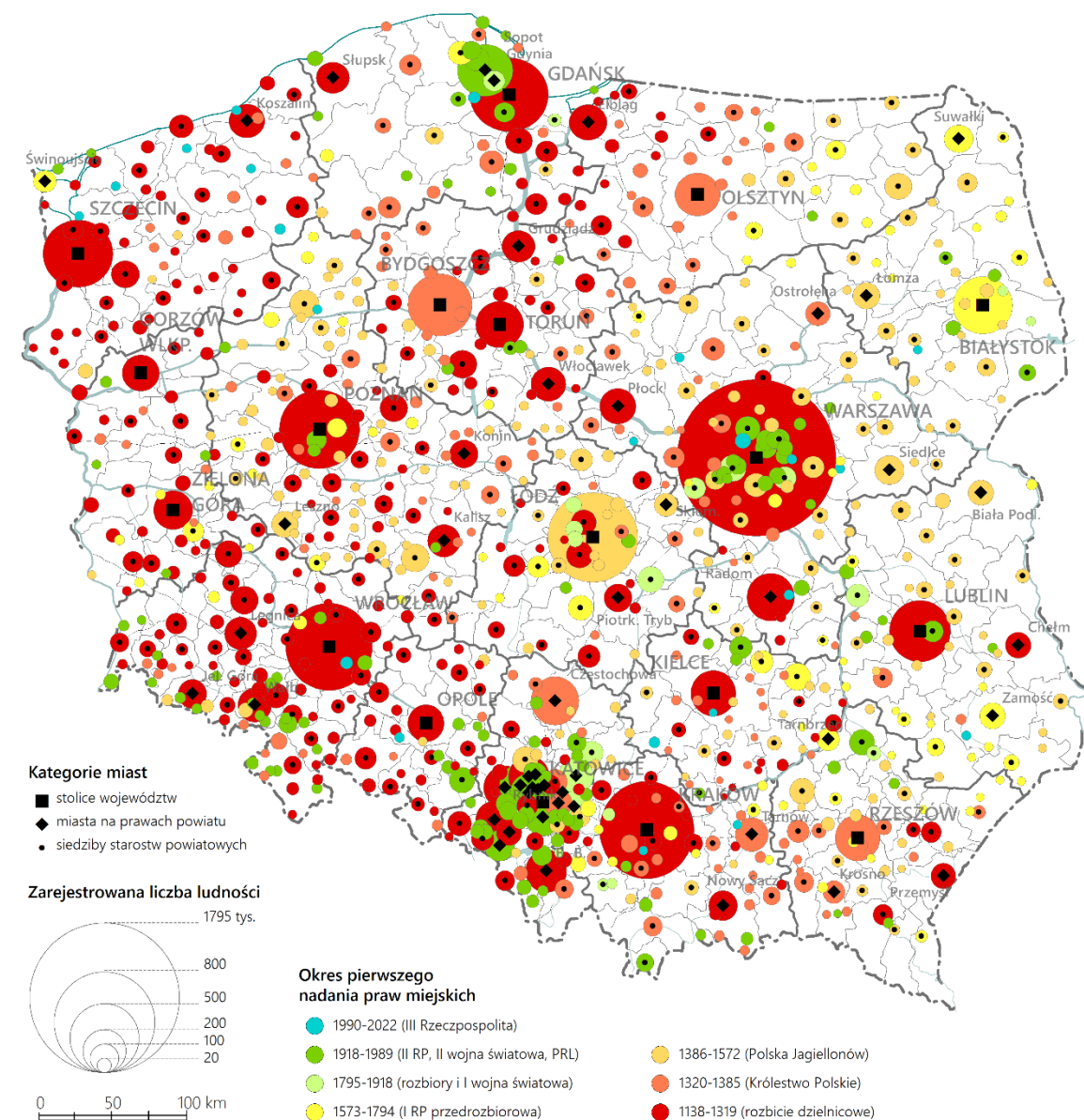
---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, art. 11 ust. 2.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, art. 12 dotyczący Europejskiej inicjatywy miejskiej.

<sup>12</sup> Raport Komisji Europejskiej na temat Agendy Miejskiej skierowany do Rady UE, listopad 2017 r. (COM(2017) 657 final).

Rysunek 1. Miasta w Polsce według liczby ludności (2021), aktualnego statusu administracyjno-funkcjonalnego i okresu nadania praw miejskich



Źródło: na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) i M. Najgrakowskiego (2009), uzupełnione. Najgrakowski M., 2009, Miasta Polski do początku XXI w., Dokumentacja Geograficzna, 39, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa

Sieć polskich miast na tle Europy charakteryzuje się wysokim stopniem policentryczności, tj. nie ma silnie dominującej przewagi miasta centralnego nad ośrodkami regionalnymi. Wskutek tego udział Warszawy w populacji jest stosunkowo niewielki – 7,8% w grupie wszystkich miast oraz 4,7% populacji całego kraju (tab. 1). Jest to równocześnie jeden z najniższych wyników na kontynencie europejskim. Ponadto duże miasta (powyżej 200 tys. mieszkańców) są dość równomiernie rozmieszczone w kraju. Korzystna dla rozwoju regionalnego policentryczność sieci miejskiej wynika z przeszłości historycznej i kształtowania się ośrodków regionalnych i ponadregionalnych w różnych częściach państw zaborczych w XIX wieku (np. Gdańsk, Łódź, Poznań, Szczecin), granic państwowych w okresie międzywojennym (1918–1939), wreszcie intensywnej industrializacji i urbanizacji po II wojnie światowej (Białystok, Lublin, konurbacja katowicka<sup>13</sup>).

Tabela 1. Charakterystyka miast w Polsce pod względem pełnionych funkcji i struktury wielkościowej w 2020 r.

Kategoria administracyjno-terytorialna	Pełnione funkcje w systemie osadniczym	Liczba miast	Mediana liczby ludności (2020, tys.)	Sumaryczna liczba ludności (2020)	
				tys.	%
<b>Stolica kraju (Warszawa)</b>	metropolitalne	1	1 794,2	1 794,2	7,8
<b>Pozostałe stolice województw</b>	regionalne i ponadregionalne, w tym metropolitalne	17	296,6	5 916,6	25,8
<b>Pozostałe miasta na prawach powiatu</b>	subregionalne i regionalne	48	88,9	4 799,9	21,0
<b>Siedziby powiatów</b>	lokalne i subregionalne	268	19,0	6 620,2	28,9
<b>Pozostałe gminy miejskie</b>	lokalne	86	9,9	1 094,6	4,8
<b>Pozostałe gminy miejsko-wiejskie</b>	lokalne	524	3,7	2 679,6	11,7
<b>Ogółem</b>		944	7,4	22 905,1	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Polski system miast ma też zrównoważoną strukturę wielkościową i charakteryzuje się kilkustopniową hierarchicznością. Trzon stanowią miasta wojewódzkie, pełniące funkcje regionalne i ponadregionalne, w tym metropolitalne. Według większości klasyfikacji za ukształtowane ośrodki metropolitalne uważa się miasta mające co najmniej około 400 tys. mieszkańców (według liczby ludności kolejno jest to: konurbacja katowicka, Warszawa, Kraków, Gdańsk z Gdynią i Sopotem, Łódź, Wrocław, Poznań, Szczecin), a niekiedy także Bydgoszcz, Lublin, Białystok, Rzeszów i inne, w tym jako metropolie potencjalne lub kształtujące się.

Kolejny rodzaj to miasta na prawach powiatu, z reguły liczące co najmniej 100 tys. mieszkańców lub w większości będące stolicami województw przed rokiem 1999. Łącznie jest tych miast 48 (bez stolic

<sup>13</sup> Nazewnictwo takie jak konurbacja katowicka czy rybnicka na rysunkach i w tekście ma charakter przede wszystkim informacyjny i poglądowy. W analizie i ilustracji poszczególnych zagadnień konieczne było oparcie się na jednoznacznej metodologii oraz systematyce miast i obszarów zurbanizowanych, która z jednej strony uwzględniałaby poprawność koncepcyjno-teoretyczną i metodyczną, a z drugiej – różnice między- i wewnątrzregionalne. W przypadku Katowic i otoczenia za rdzeń przyjęto 14 miast na prawach powiatu, w przypadku Rybnika to jednocześnie dodatkowe 3 miasta oraz w przypadku Gdańska – to jeszcze Gdynia i Sopot.

województw) i pełnią one na ogół rolę subregionalną lub regionalną. W tym drugim przypadku chodzi zwłaszcza o miasta liczące co najmniej 100 tys. mieszkańców (np. Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom, Tarnów, Wałbrzych). Część miast na prawach powiatu (w liczbie 19) wchodzi w skład układów policentrycznych (konurbacje katowicka i rybnicka oraz Trójmiasto).

Miasta pełniące funkcje lokalne i niekiedy subregionalne to 269 stolic powiatów tzw. ziemskich (oficjalnie taka nazwa była używana w podziale administracyjno-terytorialnym przed rokiem 1975 i w okresie międzywojennym). Spośród omawianych grup miast stanowią one największą część populacji miejskiej (28,9%). Znajdują się one zazwyczaj w odległości 20–30 km od siebie i odtwarzają w dużym stopniu jeszcze średniowieczną sieć miejską.

Ostatnią kategorię tworzą pozostałe miasta należące do grupy gmin miejskich (86) oraz nieskategoryzowane wcześniej części miejskie gmin miejsko-wiejskich (544). Jest to więc ponad połowa liczby wszystkich miast, ale koncentrują tylko 16,5% ludności miejskiej. Gęstość sieci tych najmniejszych miast jest korzystna i nie występują duże dysproporcje w rozmieszczeniu w całym kraju, co ma znaczenie dla rozwoju lokalnego. Generalnie, sieć miast zmniejsza się z południa na północ i z zachodu na wschód, co wynika z ogólnego rozmieszczenia ludności.

Niekorzystną cechą polskich miast jest dekoncentracja dotychczas zamieszkałej ludności poza miejskie granice administracyjne. Następuje to w chaotyczny, słabo kontrolowany lub niekontrolowany sposób, przejawiający się w zjawisku „żywiłowej” suburbanizacji oraz rozlewania się miast (*urban sprawl*). Wynika to z chęci poprawy warunków zamieszkania, a także z relatywnie niższych cen zakupu nieruchomości. Dzieje się to jednak przy dużych zasobach ziemi w samych miastach (według ostatnich dostępnych szczegółowych danych geodezyjnych z 2014 r. użytki rolne stanowiły w miastach 921,9 tys. ha, a nieużytki – kolejne 33,7 tys. ha, co stanowiło łącznie 42,7% powierzchni miast np. w Warszawie było to 23,6%, a w Krakowie – aż 47,3%). Jednak migrująca ludność na ogół zachowuje silny związek z poprzednią gminą zamieszkania w postaci dojazdów do pracy i usług (tzw. dzienne systemy miejskie). Specyfiką Polski jest to, że klasyczna suburbanizacja, polegająca na przenoszeniu się ludności zwłaszcza z centrów miast na przedmieścia, jest powiększana silnymi, dodatkowymi strumieniami ludności pochodzącej z innych miejsc w kraju, a także w coraz większym stopniu z zagranicy.

Powyższe rozważanie uprawnia do zwrócenia uwagi na miasta nie tylko w ich granicach administracyjnych, ale także na miasta z ich najbliższym, najsilniej powiązaniem funkcjonalnie otoczeniem, czyli ze strefami podmiejskimi (miejskie obszary funkcjonalne). W przypadku Polski o wyraźnie wykształconych strefach tego typu można mówić w przypadku nie tylko największych, ale także mniejszych miast, niekiedy nawet powiatowych (tzw. gminy obwarzankowe, obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich). Przy tym istnieje bardzo wiele różnych delimitacji zasięgów oddziaływania, najczęściej różniących się wynikami z powodu przyjmowania różnych podejść metodycznych. Na potrzeby KPM 2030 przyjęto, że analizy diagnostyczno-kartograficzne zostały wykonane co najmniej dla miast na prawach powiatu (66 miast), przy czym ze względu na policentryczny charakter liczba ta została zredukowana do 48 (dane dla rdzeni miejskich zostały zagregowane w trzech przypadkach: konurbacje katowicka i rybnicka oraz Trójmiasto).

Przyjęto też, że granice stref podmiejskich zostaną wyznaczone w oparciu o podział na gminy. Dla miast wojewódzkich wykorzystano Delimitację Miejskich Obszarów Funkcjonalnych z 2012 r.<sup>14</sup>, a dla miast na prawach powiatu – opracowanie wykonane dla potrzeb projektu ESPON 1.4.3 *Study on urban function*<sup>15</sup>. Przy tak zakreślonych założeniach, w wyznaczonych strefach podmiejskich miast powiatowych co najmniej miast na prawach powiatu mieszkało 50,7% populacji kraju oraz zajmowały one 16,0% terytorium Polski (tab. 2).

Tabela 2. Charakterystyka kategorii miejskich obszarów funkcjonalnych (2020)

Kategoria	Liczba gmin		Powierzchnia (km <sup>2</sup> )		Liczba ludności (tys.)	
	rdzeń	strefa podmiejska	rdzeń	strefa podmiejska	rdzeń	strefa podmiejska
<b>Warszawa</b>	1	49	51,7	330,2	1 794,2	1 185,5
<b>Ośrodki wojewódzkie</b>	32	232	448,7	2 493,1	7 729,1	4 002,2
<b>Miasta na prawach powiatu</b>	33	138	246,7	1 435,9	2 987,4	1 692,7
<b>Udział w Polsce (%)</b>	2,7	16,9	2,4	13,6	32,7	18,0

Uwaga: delimitację miejskich obszarów funkcjonalnych przyjęto na podstawie opracowań:

(1) Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, Przegląd Geograficzny, 85, 2, s. 173–197;

(2) Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., 2010, *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, 128, Warszawa (mapa Funkcjonalnych Obszarów Miejskich);

(3) Śleszyński P., Nowak M., Legutko-Kobus P., Hołuj A., Lityński P., Jadach-Sepioto A., Błaszke M., 2021, *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*, Studia. Cykl Monografii, 11/203, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa, s. 148.

Uwaga do map, na których wyznaczono strefy zewnętrzne dla miast powyżej 35 tys. mieszkańców: przyjęcie cezury 35 tys. ma charakter porządkujący i wynikało z uwzględnienia miast w zasadzie większych pod względem liczby ludności niż najmniejsze pod tym względem miasto na prawach powiatu (Sopot; 35,2 tys. mieszkańców.).

Źródło (powierzchnia, ludność): opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Polski system osadniczy jeszcze do niedawna (lata 80. i 90. ubiegłego wieku) był uważany za dojrzały, tj. stabilny pod względem stanu zaludnienia grup wielkościowych miast. Po roku 2000 dochodzi do

<sup>14</sup> Jej wyniki są szczegółowo opisane w pracy: Przemysław Śleszyński, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, Przegląd Geograficzny, 2013, tom 85, zeszyt 2, s. 173–197.

<sup>15</sup> Zob. Piotr Korcelli, Marek Degórski, Dominik Drzazga i inni, *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, nr 128, Warszawa 2010, s. 127. Aby móc w syntetyczny i porównywalny sposób przedstawić główne cechy, w tym prawidłowości rozwoju miejskiej sieci osadniczej i systemu miast Polski, konieczne było oparcie się na jednoznacznej metodologii, która z jednej strony uwzględniałaby poprawność koncepcyjno-teoretyczną i metodyczną, a z drugiej – różnice między- i wewnątrzregionalne. Ponieważ nie ma jednej oraz powszechnie uznawanej typologii i delimitacji podsystemów miast i ich otoczenia, oparto się na klasyfikacjach, które pojawiały się we wcześniejszych dokumentach strategicznych i są w środowisku naukowo-eksperckim uznawane za swego rodzaju punkt odniesienia.

jego coraz silniejszego różnicowania się. Spada liczba ludności w coraz większej liczbie ośrodków (wyk. 1). W największym stopniu dotyczy to miast na prawach powiatu, czyli m.in. tych, które po 1998 r. przestały być stolicami województw (np. Krosno, Radom, Słupsk). W porównaniu z rokiem 2004, czyli wejściem Polski do Unii Europejskiej, w tej kategorii (miasta na prawach powiatu) do roku 2020 ubyło 219,6 tys. mieszkańców, czyli 6,8%. Nieco mniej dotkliwy spadek dotyczył miast będących siedzibami starostw powiatowych (-4,9%), a następnie miast obecnie wojewódzkich (-2,5%) i pozostałych miast, tj. niebędących siedzibami starostwa powiatowego (-1,8%). W tym samym czasie silnie wzrosły strefy podmiejskie zarówno wokół miast wojewódzkich (średnio o 17,9%), jak też miast na prawach powiatu (7,9%). W tym czasie typowe obszary wiejskie skurczyły się tylko o 0,7%.

Kategoria miast-rdzeni wojewódzkich jest bardzo niejednorodna pod względem zmian liczby ludności. W latach 2004–2020 wzrosła liczba ludności w Warszawie (o 6%), Krakowie (o 3%) i Białymstoku (o 1,6%). Jednak najsilniejszy wzrost wystąpił w Rzeszowie (o 23,7%), głównie wskutek powiększenia terytorialnego o sąsiadujące gminy. Z podobnych przyczyn nie nastąpił jednak wzrost w Opolu. Z kolei najbardziej spadła liczba ludności w rdzeniu konurbacji katowickiej (o -9,6%), a także w Kielcach (o -7,7%), Poznaniu (o -6,8%) i Bydgoszczy (o -6,6%). Natomiast spośród pozostałych 31 miast na prawach powiatu (poza wojewódzkimi rdzeniami) tylko dwa ośrodki odnotowały wzrost (Siedlce i Suwałki – w granicach 1%). W pozostałych wystąpił spadek, rekordowo w Wałbrzychu (o -13,8%), i Częstochowie (o -12,3%), a także powyżej 10% – w Chełmie, Jeleniej Górze, Koninie i Przemysłu.

Jeszcze inaczej wygląda sytuacja, jeśli porównać zmiany w układzie całych MOF-ów. Przyrost wystąpił zwłaszcza w aglomeracji warszawskiej (11,9%), rzeszowskiej (10,8%), poznańskiej (10,5%), trójmiejskiej (9,9%), wrocławskiej (9,5%) i krakowskiej (8,4%), a spadek – w aglomeracji łódzkiej (-7,9%) i konurbacji katowickiej (-7,1%). W MOF-ach miast grodzkich tylko w 10 przypadkach odnotowano wzrost (najwięcej w Lesznie w wysokości 7,1%), w pozostałych miał miejsce spadek liczby ludności (najbardziej dotkliwy w przypadku Wałbrzycha (-10,1%). W sumie oznacza to wyraźne różnicowanie się w zbiorze największych miast.

W rzeczywistości zmiany są jeszcze głębsze, ponieważ duża część faktycznych migracji jest nierejestrowana. Dotyczy to zarówno przemieszczeń za granicę, jak też wewnątrz kraju. Miasta na obszarach peryferyjnych wyludniają się w stopniu większym niż wskazuje na to tzw. statystyka bieżąca, z drugiej strony strefy podmiejskie i kilka najbardziej atrakcyjnych metropolii ma nadwyżkę ludności w stosunku do oficjalnych danych (np. Warszawa, jak wskazują dane telemetryczne, ponad 200 tys. więcej).

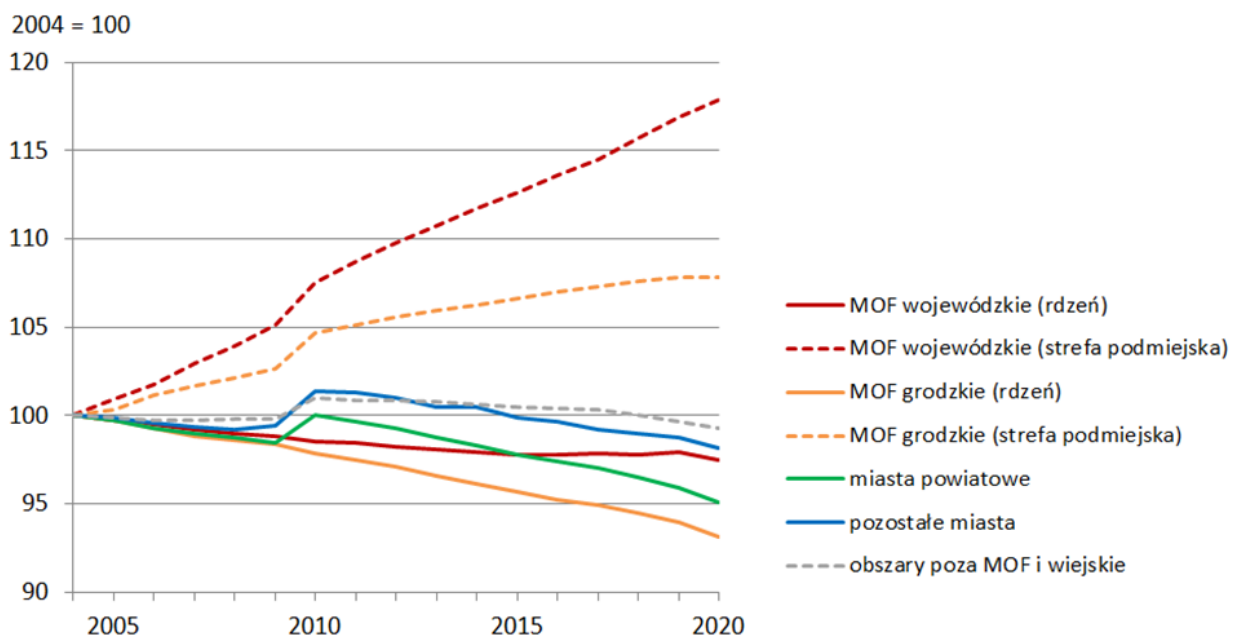
Przedstawione powyżej informacje odnośnie do zachodzących przeobrażeń demograficznych, jakie zachodziły przed rokiem 2022 w polskich miastach i obszarach je otaczających, ulegają znaczącym zmianom w wyniku działań zbrojnych podjętych przez Rosję na terenie Ukrainy w lutym 2022 r. W ciągu miesiąca po rozpoczęciu tych działań na teren Polski przybyło ponad 2 mln uchodźców i proces ten jest kontynuowany. Z różnych powodów większość tych osób trafia do ośrodków miejskich. Krótko po rozpoczęciu działań wojennych w Ukrainie ocenia się że np. w Warszawie przebywa ok 300 tys., a w Krakowie ponad 100 tys. uchodźców. Obecnie jest trudno oszacować skalę, okres i kierunki migracji obywateli Ukrainy wywołanej działaniami wojennymi.

Napływ uchodźców do Polski (nie tylko ukraińskich) należy rozpatrywać w perspektywie długookresowej. Zakładając, że populacja ludności ukraińskiej zwiększy się w Polsce, tj. oprócz



ekonomicznej imigracji (przedwojennej) o różnym statusie okresowości przebywania w Polsce ocenianej na 1–1,5 mln osób, przybędzie jakaś część aktualnego strumienia uchodźczego (zapewne liczona co najmniej w setkach tysięcy, a być może w milionach). Oznacza to fundamentalną zmianę struktury ludnościowej Polski z kraju jednolitego etnicznie (w grupie krajów tej wielkości – najbardziej jednorodnego etnicznie w Europie i jednego z niewielu na świecie) na kraj ze znaczącą mniejszością ukraińską (5% – z czasem zapewne więcej udziału w populacji kraju). Sytuacja ta będzie szczególnie obserwowana w miastach i będzie rodziła różnego rodzaju problemy. Część z nich została zaanonsowana w tym dokumencie, inne wykraczają poza zakres polityki miejskiej, ale mają istotny wpływ na charakter miast, tryb życia mieszkańców, atrakcyjność rozwojową itp.

Wykres 1. Zmiany rejestrowanej liczby ludności w kategoriach miejskich obszarów funkcjonalnych i miast w latach 2004–2020 (w 2009 r. występuje statystyczne zaburzenie trendu w wyniku przeprowadzenia spisu powszechnego w 2011 r. i aktualizacji danych bilansowych dwa lata wstecz)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

## 5. Wizja i zasady kształtowania rozwoju miejskiego

### 5.1. Wizja rozwoju polskich miast

*Krajowa Polityka Miejska 2030* jest instrumentem prowadzenia polityki rządu RP wobec miast i miejskich obszarów funkcjonalnych, natomiast rozwój miast wpisuje się w politykę rozwoju kraju, w tym politykę regionalną. Miasta różnej wielkości i powiązane z nimi funkcjonalnie obszary (w tym miejskie i wiejskie) odgrywają i będą odgrywać coraz bardziej istotną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym regionów w najbliższych latach.

Polityka rozwoju miast – obok działań ukierunkowanych na wyzwania i problemy miast w granicach administracyjnych – powinna coraz wyraźniej dostrzegać korzyści, jakie niesie współpraca z otoczeniem, czyli gminami sąsiadującymi i powiązаныmi funkcjonalnie. Te wzajemne relacje,

umiejętność rozwiązywania ponadlokalnych problemów i czerpanie obustronnych korzyści stanowić będzie o przewadze konkurencyjnej obszarów miejskich.

---

*Istotą prowadzenia krajowej polityki miejskiej jest stawianie czoła wyzwaniom rozwojowym oraz budowanie warunków do wzmacniania zdolności miast i miejskich obszarów funkcjonalnych do zrównoważonego rozwoju, polepszania jakości życia mieszkańców i budowania odporności na obserwowane zmiany klimatu.*

---

Oprócz nakreślenia celu nadrzędnego *Krajowa Polityka Miejska 2030* przyjmuje sześć celów, które wpisują się w wizję długofalowego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych:

- **Miasto kompaktowe** – oznacza dążenie do rozwoju obszarów miejskich (w zwartości strukturalnej) w sposób zrównoważony i odpowiedzialny oraz do racjonalnego wykorzystania przestrzeni i dostępnych zasobów.
- **Miasto zielone** – oznacza przeciwstawianie się pogłębianiu kryzysu klimatycznego, przeciwdziałanie skutkom zmian klimatu, ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza oraz odbudowywanie ekosystemów na obszarach miejskich (zwiększanie trenów zieleni oraz ciągłość ekosystemów przenikających się z obszarami zurbanizowanymi).
- **Miasto produktywne** – oznacza oparcie rozwoju obszarów miejskich na zdywersyfikowanej gospodarce, która zapewnia mieszkańcom miejsca pracy, tworząc solidną inwestycyjną podstawę zrównoważonego rozwoju miejskiego.
- **Miasto cyfrowe** – oznacza wykorzystanie procesów transformacji cyfrowej na rzecz wzmacniania wzajemnych relacji między zarządzającymi obszarem miejskim, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami, aby efektywnie zarządzać rozwojem miejskim.
- **Miasto dostępne** – oznacza nie tylko niwelowanie barier przez racjonalne usprawnienia organizacyjne i funkcjonalne, ale także gwarancję zapewnienia równych szans wszystkim mieszkańcom i pełnego ich uczestnictwa w życiu społeczności oraz w dostępie do usług publicznych niezależnie od wielkości i umiejscowienia w strukturze osadniczej.
- **Miasto sprawne** – oznacza zdolność skutecznego zarządzania, efektywnego wykorzystania zasobów własnych, ale także umiejętność współpracy między wszystkim uczestnikami procesów rozwoju miejskiego (współpraca partnerska między instytucjami, organizacjami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami, i innymi – nie tylko w obrębie miast, ale także w ich obszarze funkcjonalnym).

Wszystkie cele KPM 2030 są ze sobą powiązane i nie da się w pełni realizować żadnego z nich z pominięciem pozostałych. Sformułowana poniżej wizja rozwoju polskich miast pokazuje kierunek rozwoju miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. Stanowi ona jednocześnie ważny punkt odniesienia do kreowania warunków (prawnych, finansowych, organizacyjnych i innych), aby ułatwiać osiągnięcie zamierzonych celów.

---

*Polskie miasta są **przyjazne i dostępne** dla wszystkich mieszkańców oraz oferują wysoką jakość życia. W polskich miastach uwzględnia się wpływ przestrzeni na dobrostan i zdrowie mieszkańców, m.in. dzięki obecności zieleni i dbałości o **jakość ekosystemów** miejskich. Polskie miasta traktują priorytetowo niskoemisyjny i bezemisyjny transport zbiorowy oraz ruch niezmotoryzowany, ograniczają zużycie zasobów, coraz lepiej adaptują się do skutków **zmian klimatu** i są bardziej odporne na ich negatywne oddziaływanie, zapewniając wzrost gospodarczy bez odpowiedniego wzrostu presji na środowisko. Są **produktywne i nowoczesne**. Jako miejsca atrakcyjne do lokowania i prowadzenia biznesu – przyciągają przedsiębiorców. **Inteligentnie** planują swój rozwój, wykorzystując przy tym potencjał zasobów własnych i technologii cyfrowych. Duże i średnie miasta są motorami rozwoju przede wszystkim w skali europejskiej, krajowej i regionalnej. Natomiast małe miasta czerpią korzyści rozwojowe wynikające z **partnerskiej współpracy** z miastami większymi oraz otaczającymi je obszarami wiejskimi. Polskie miasta są **kompaktowe**, a w spójności i harmonii przestrzennej upatrują szans rozwojowych oraz racjonalizacji kosztów funkcjonowania. Są **otwarte** i rozwijają się w sposób zrównoważony w kierunku terytoriów zwartych przestrzennie, są pełne dobrze zorganizowanych **funkcjonalnych i estetycznych przestrzeni publicznych** z poszanowaniem dla wartości zabytków i dziedzictwa kulturowego. Są także **sprawnie zarządzane** – w sposób skuteczny, efektywny i partnerski. Wykorzystują zintegrowane działania adresowane do swoich obszarów funkcjonalnych oraz inicjują partnerską współpracę z sąsiednimi gminami, mieszkańcami, organizacjami społeczno-gospodarczymi i innymi interesariuszami miejskimi.*

---

Skuteczność realizacji wizji i celów rozwoju miast pokłada się w efektywnych działaniach i mechanizmach implementacyjnych. Jednak odnosić się one muszą przede wszystkim do przezwycięzania wyzwań i rozwiązywania problemów uniemożliwiających obszarom miejskim harmonijny i trwały rozwój.

## **5.2. Zasady prowadzenia polityki rozwoju miast**

W realizacji wizji i celów KPM 2030 obowiązują zasady mające charakter horyzontalny. Mają one wpływ na sprawność i jakość działań rozwojowych w obszarach miejskich. Polityka miejska jest realizowana z uwzględnieniem wszystkich zasad polityki regionalnej zawartych w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030*. W sposób szczególny należy jednak uwzględnić następujące standardy w działaniu:

- **Kompleksowość i zintegrowanie** przy realizacji działań miejskich i w obszarze funkcjonalnym. Zintegrowane podejście terytorialne w polityce rozwoju miejskiego odnosi się do obszarów funkcjonalnych, a nie tylko administracyjnych. Oznacza to konieczność realizacji przedsięwzięć w sposób skoordynowany, komplementarny i umożliwiający synergię. Takie podejście pozwala na lepsze wykorzystanie ukrytych lub niewłaściwie dotychczas wykorzystanych, szeroko rozumianych zasobów i specyficznych potencjałów. Tym samym polityka miejska oddziałuje zarówno na miasta na prawach powiatu, gminy miejskie, jak również na wchodzące z nimi w interakcje gminy miejsko-wiejskie i wiejskie. Kompleksowość w podejściu

*patrz na miasto terytorialnie i problemowo oraz działaj kompleksowo w stosunku do obszaru czy problemu, a jeśli cię nie stać na duży zakres działania od razu dostosuj swoje plany do skali i możliwości realizacyjnych*

terytorialnym oznacza takie zaplanowanie działań, aby przyniosły poprawę strukturalną na obszarze miejskim i powiązany z nim obszarem funkcjonalnym przy racjonalnym wydatkowaniu pieniędzy oraz minimalizacji kosztów społecznych i środowiskowych.

- Dbłość o **zazielenianie** obszarów miejskich jest jednym z priorytetów, który ma bardzo korzystny wpływ na jakość życia mieszkańców. Zasada ta dotyczy nie tylko odpowiedniego gospodarowania błękitno-zieloną infrastrukturą, ale także wiąże się z promocją proekologicznych postaw społecznych. Każda inwestycja czy pakiet przedsięwzięć na danym obszarze miejskim powinny być analizowane pod kątem ochrony środowiska przyrodniczego i zwiększania powierzchni biologicznie czynnej z zielenią dającą cień oraz zielenią wysoką, która pozytywnie wpływa na odczuwanie skrajnie wysokich temperatur przez mieszkańców miast. Ponadto uwzględniane powinny być rozwiązania oparte na naturze możliwe do zastosowania od strony technologicznej, takie jak zielone dachy czy fasady oraz różne formy retencjonowania wody.

*nie zasklepiaj powierzchni  
jeśli naprawdę nie musisz,  
postaw na zieleń*
- Zasada zapewnienia **dostępności** jest skierowana do nowych i modernizowanych inwestycji realizowanych na podstawie zasad projektowania uniwersalnego. Jego celem jest ułatwienie życia każdemu, szczególnie osobom z niepełnosprawnościami oraz osobom starszym. Dostępność to także usuwanie istniejących barier przez racjonalne usprawnienia organizacyjne i funkcjonalne. Należy podkreślić, że wiele rozwiązań technologicznych czy architektonicznych, które dziś są w powszechnym użyciu, pierwotnie była tworzona z myślą o osobach ze szczególnymi potrzebami, na przykład autobusy niskopodłogowe, podjazdy, brak progów, regulowane meble, antypoślizgowe powierzchnie, informacja głosowa. Świadczy to o potrzebie powszechności udogodnień dla wszystkich mieszkańców.

*jeśli coś budujesz/odnawiasz  
lub organizujesz na nowo –  
to rób to z myślą  
o zapewnieniu dostępności*
- Upowszechnianie **partycypacji** społecznej, rozumianej jako udział mieszkańców miasta i obszaru funkcjonalnego w definiowaniu i rozwiązywaniu problemów lokalnych i podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących społeczności lokalnej. W tym kontekście partycypację należy przedstawić jako platformę budowania relacji i więzi na poziomie społeczności lokalnych. Inspirowanie procesu zwiększania znaczenia partycypacji w procesie decyzyjnym leży po stronie władz. Ważne jest nadanie właściwej rangi partycypacji i formalne zobowiązanie się władz miejskich do stosowania partycypacji jako elementu zarządzania miastem. Nastawienie na partycypacyjny sposób podejmowania decyzji powinno w szerszym zakresie prowadzić także do większego zaangażowania obywatelskiego w działania na obszarach miejskich.

*nie tylko informuj i konsultuj,  
ale też włączaj się w działania  
uzupełniające do  
prowadzonych inwestycji,  
a także angażuj się w działania  
i inicjatywy obywatelskie*

- Zasada **współdziałania i partnerstwa** oznacza optymalizację wykorzystania współpracy na rzecz efektywnego i skutecznego działania. Działanie w partnerstwie daje większe szanse na powodzenie w realizacji celów rozwojowych. Partnerstwa mogą być tworzone w różnych konfiguracjach zarówno w zakresie współpracy międzyszczeblowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, jak również z partnerami prywatnymi, społecznymi i gospodarczymi, krajowymi i zagranicznymi. Kluczowym wymiarem współpracy w kontekście tworzenia obszarów powiązań funkcjonalnych oraz kierowania do tych obszarów rozwiązań wypracowanych systemowo staje się współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego.  
*sprawdź, czy wykonanie jakiegoś zadania nie byłoby efektywniejsze lub tańsze, robiąc to we współpracy z innym podmiotem*
- Zasada **obiegu zamkniętego** polega na racjonalnym wykorzystywaniu dostępnych zasobów w sposób pozwalający na zaspokajanie przez miasta, nie tylko bieżących potrzeb mieszkańców, lecz także na dążeniu do zapewnienia bezpiecznego środowiska do życia i rozwoju dla następnych pokoleń. Zamiast wyrzucać czy utylizować warto wcześniej podejmować próby naprawienia. Zwykłe zamówienie publiczne zmienione w zielone zamówienia publiczne – takie inwestycje, choć trudniejsze do przygotowania, zaowocują w dłuższej perspektywie. Należy wykorzystywać ponownie tereny i infrastrukturę, które utraciły dotychczasowe funkcje, w szczególności w centrach miast. Jednocześnie należy mieszkańcom stworzyć warunki, które pozwalają zadbać o posiadane zasoby, oraz dzielić się nimi – przez wsparcie gospodarki współdzielenia, innowacyjnych przedsiębiorstw czy rzemieślników, którzy nadadzą codziennym przedmiotom drugie życie.  
*zamknij obieg: nie marnuj posiadanych zasobów, pomyśl, jak możesz wykorzystać je ponownie i lepiej*

## 6. Zakres wyzwań krajowej polityki miejskiej

Zamierzeniem KPM 2030 jest ukierunkowanie na poziomie ogólnopolskim narzędzi i rozwiązań, które ułatwią samorządom miast oraz miejskich obszarów funkcjonalnych prowadzenie lokalnych i ponadlokalnych polityk zrównoważonego rozwoju. Postulowane zmiany w przepisach prawnych, modyfikacje mechanizmów finansowych oraz wsparcie dla transferu wiedzy mają na celu poszerzenie wachlarza rozwiązań, z których mogą korzystać samorządy.

Aby KPM 2030 mogła odnieść się w uporządkowany sposób do złożonego charakteru problematyki miejskiej, konieczne okazało się wyselekcjonowanie najbardziej aktualnych i kluczowych wyzwań obszarów miejskich. Wybrano te, szczególnie istotne dla obecnych potrzeb rozwojowych polskich miast, mając jednocześnie świadomość, że nie wyczerpują one w pełni wszystkich aspektów ich funkcjonowania. W diagnozie problemów miast pomocna była analiza danych w różnych przekrojach terytorialnych, w tym w wymiarze miejskim, która została zaprezentowana w opracowaniu *Rozwój regionalny Polski – raport 2020* sporządzonym przez Główny Urząd Statystyczny na potrzeby monitorowania *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do 2030 roku*. Zgodnie z założeniami, jednym z celów raportu, było przedstawienie diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej miast pod kątem sformułowania wyzwań w KPM 2030.

Ważną przesłanką, jaka była brana także pod uwagę przy wyborze poszczególnych wyzwań, jest możliwość istotnego wpływu na rozwiązywanie problemów miast i miejskich obszarów funkcjonalnych przez działania i instrumenty o charakterze terytorialnym.

W opracowaniu wyzwań i rozwiązań wykorzystano także efekty prac grup eksperckich prowadzonych przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów, których prace były ukierunkowane na przygotowanie rekomendacji dla krajowej polityki miejskiej i publicznie zaprezentowane na Kongresie Polityki Miejskiej w Katowicach, w czerwcu 2021 r. Dodatkowo należy podkreślić, że selekcja wyzwań opierała się także na hierarchizacji tych zagadnień, które najczęściej były zgłaszane w licznie prowadzonych dyskusjach i konferencjach poprzedzających pracę nad przygotowaniem KPM 2030, m.in. w ramach Krajowych Forów Miejskich.

KPM 2030 wyróżnia kluczowe wyzwania dotyczące miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz proponuje priorytetowe kierunki rozwiązań wokół kwestii:

- problemów suburbanizacji i ładu przestrzennego,
- współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych oraz wzmocnienia zdolności rozwojowych (także przez transformację cyfrową),
- jakości środowiska przyrodniczego w miastach i działań adaptacyjnych wobec zmian klimatu,
- systemów mobilności miejskiej i bezpieczeństwa, zwłaszcza niechronionych uczestników ruchu,
- promocji działań na rzecz podnoszenia kapitału społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb mieszkaniowych.

W każdym z przyjętych wyzwań krajowej polityki miejskiej znajdują się elementy diagnozy i charakterystyki problemu, ponadto w opisie każdego z nich są propozycje rozwiązań ograniczających skalę wyzwania. KPM 2030 operuje różnymi poziomami szczegółowości rozwiązań. W niektórych przypadkach są zdefiniowane konkretne artykuły ustaw czy paragrafy rozporządzeń. W innych przypadkach rozwiązania dotyczą pogłębionych analiz i kierunków prac legislacyjnych celem wypracowania optymalnych przepisów, które z kolei wymagają szerokiej współpracy z samorządami i ekspertami podczas całego procesu legislacyjnego.

W każdym z wyzwań, w odniesieniu do rozwiązań lub kierunków rozwiązań, określono ich znaczenie (wielkość wpływu) względem kategorii wielkościowych miast: duże, średnie, małe. Rozróżnienie kategorii wielkościowych miast bazuje na ustaleniach zawartych w przyjętych już przez Rząd RP dokumentach: *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* oraz *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030*. Wdrożenie poszczególnych rozwiązań warunkuje realizację KPM 2030, stąd został postawiony szczególny nacisk przede wszystkim na instytucje krajowe i realizację określonych zobowiązań. Instytucje rządowe w swych działaniach będą dążyć do realizacji celów i stawianych wyzwań w KPM 2030 i wyznaczonych w nich kierunków rozwiązań, przy zachowaniu stabilności makroekonomicznej. Płaszczyzna współpracy między administracją rządową a samorządem terytorialnym, w zakresie związanym z rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych, musi zostać zdefiniowana tak, aby instytucje rządowe nie wspierały finansowo lub organizacyjnie albo w inny sposób nie uczestniczyły w działaniach, które w ewidentny sposób stoją w sprzeczności z zasadami i kierunkami *Krajowej Polityki Miejskiej 2030*.

Macierz wyzwań krajowej polityki miejskiej – obszary realizacji celów KPM 2030						
Wyzwanie Krajowej Polityki Miejskiej:	Miasto kompaktowe	Miasto zielone	Miasto produktywne	Miasto cyfrowe	Miasto dostępne	Miasto sprawne
Wyzwanie I: Dbłość o ład przestrzenny i estetyczny	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie II: Niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie III: Wzmocnienie współpracy samorządowej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie IV: Niwelowanie negatywnych skutków zmian klimatu w miastach	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie V: Poprawa jakości środowiska przyrodniczego w miastach	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie VI: Zapewnienie zrównoważonego i zintegrowanego systemu mobilności miejskiej w miejskich obszarach funkcjonalnych	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie VII: Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie VIII: Poprawa dostępności mieszkaniowej	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie IX: Poprawa zdolności inwestycyjnych miast	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie X: Zwiększenie wykorzystania potencjału społecznego	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie XI: Przyspieszenie tempa transformacji cyfrowej miast	●	●	●	●	●	●

Legenda: ● silny wpływ ● bardzo silny wpływ

## 7. Wyzwania Krajowej Polityki Miejskiej 2030

### 7.1. Wyzwanie I: Dbłość o ład przestrzenny i estetyczny

#### 7.1.1. Diagnoza i charakterystyka wyzwania

##### Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:



1. *Nowa Karta Lipska – „Zielone Miasto”*
2. *Agenda Miejska dla UE*
3. *Nowa Agenda Miejska ONZ – „Zrównoważony środowiskowo i prężny rozwój obszarów miejskich”*
4. *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 – Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności; Cel 13. Działania w dziedzinie klimatu*
5. *Europejska Konwencja Krajobrazowa*
6. *Deklaracja z Davos pt. Ku wysokiej jakości Baukultur dla Europy*

Miasta rozwijają się na przestrzeni dziesiątek lat i podlegają różnym przemianom o podłożu gospodarczym, politycznym, społecznym czy kulturowym. Każdy okres rozwoju inspirowany trendami i potrzebami rozwojowymi odciska piętno w strukturze przestrzennej miasta, jego układzie urbanistycznym, lokalnej estetyce przestrzeni czy sposobach użytkowania terenu.

Zagospodarowanie przestrzeni jest procesem, którego efekty powodują trwałe skutki, często trudne do odwrócenia. Nietrafne decyzje z zakresu zagospodarowania przestrzennego na obszarach miast prowadzą do dysfunkcji struktur przestrzennych, skutkując często degradacją centrów miast, co jest szczególnie widoczne w mniejszych miastach. Niedowartościowanie kwestii racjonalnej polityki przestrzennej na terenie miast sprzyja powstawaniu nowej zabudowy na obszarach podmiejskich, często chaotycznej, lokalizowanej na obszarach użytkowanych dotychczas na inne cele. Ma to wpływ na ograniczenie pełnienia dotychczasowych funkcji oraz potrzeb, co przekłada się na tworzenie nowych problemów w sprawnym i efektywnym zarządzaniu tymi terenami. Należy przy tym zauważyć, że w granicach administracyjnych miast aż 42% powierzchni geodezyjnej jest wykorzystywane do produkcji rolnej, w miastach wojewódzkich jest to poziom 32%.

Przyjmowane założenia do sporządzenia planów pozbawione odniesienia do rzeczywistych potrzeb i niemające racjonalnego uzasadnienia lub wskazywanie do objęcia tymi planami niewielkich obszarów ograniczają efektywność tych dokumentów i ich oddziaływanie na ład przestrzenny.

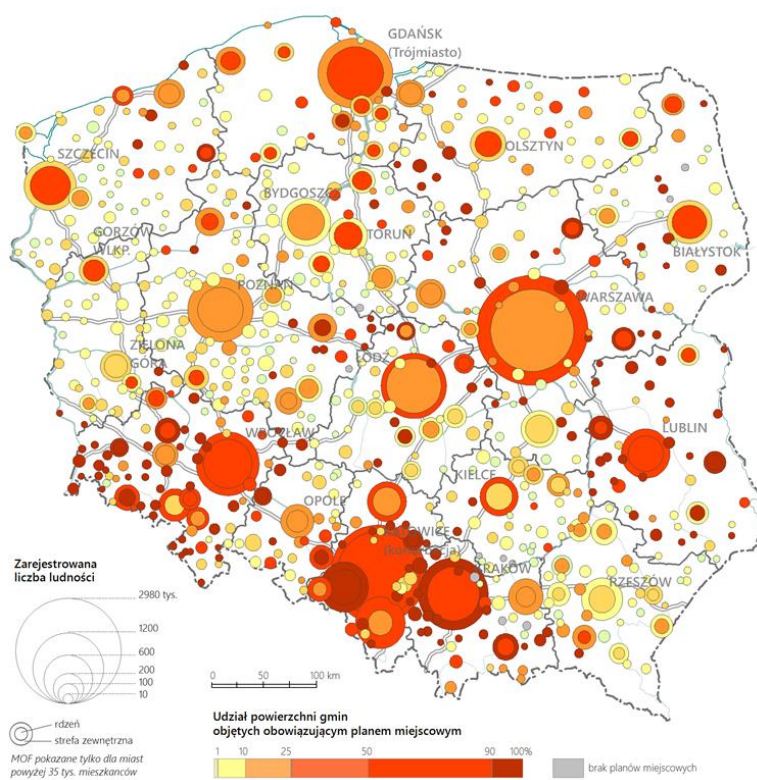
Negatywny wpływ na ład przestrzenny mają również możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy na realizacji inwestycji na obszarach pozbawionych planów miejscowych. W efekcie znaczna część przestrzeni polskich miast stała się konfliktogenna, nieefektywna, o obniżonej funkcjonalności i spójności, a przez to tracąca swoje walory miastotwórcze. Sytuacja ta skutkuje powstawaniem niczym nieuzasadnionych kosztów i marnowaniem terenów, które przestają pełnić swoje dotychczasowe funkcje.

Obecnie około 1/3 powierzchni kraju posiada plany miejscowe, w tym dla miast na prawach powiatu jest to 50,9% ich powierzchni, dla gmin miejskich 57,2%, a dla gmin miejsko-wiejskich – 27,8%



(rys. 2)<sup>16</sup>, ale często charakteryzują się one nadmiernym rozdrobnieniem czy nieadekwatnym do pełnionej funkcji ograniczeniem powierzchniowym. Charakterystyczne jest również to, że obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wykazują znaczącą nadpodaż gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. W efekcie pozwala to na zasiedlanie na tych terenach łącznie ok. 60 mln osób (przy obecnej liczbie ok. 38,2 mln mieszkańców Polski)<sup>17</sup>. Według postanowień studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dokumentu obejmującego obszar całej gminy, którego sporządzenie przez gminy jest obligatoryjne zgodnie z obowiązującymi przepisami) chłonność terenów, które mogą być wykorzystane pod zabudowę mieszkaniową, oscyluje w przedziale 130–200 mln osób. Sytuacja ta sprzyja niekorzystnym trendom, powodując chaotyczną i niespójną zabudowę zarówno na terenach miast, jak też nadmierną ekspansję inwestycji (szczególnie mieszkaniowych) poza ich granice.

Rysunek 2. Udział powierzchni pokrytej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w gminach miejskich i miejsko-wiejskich oraz w strefach podmiejskich miast powyżej 35 tys. mieszkańców w 2020 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie PZP-1 „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”)

Według danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz Głównego Urzędu Statystycznego, skutki finansowe uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzonych na podstawie *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.* przedstawiały się

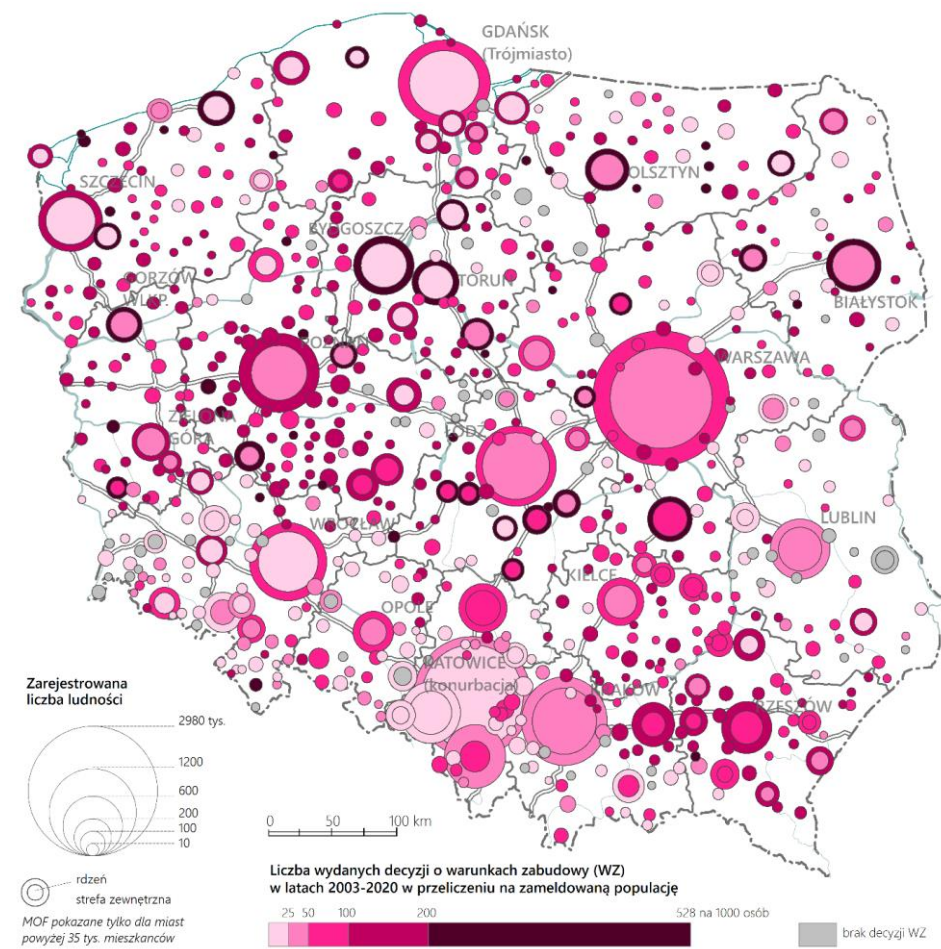
<sup>16</sup> Bardziej szczegółowe informacje na temat obszarowego rozkładu obowiązywania planów miejscowych, na podstawie obecnie obowiązujących rozwiązań legislacyjnych, przedstawione w Wyzwaniu II *Niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji*.

<sup>17</sup> Adam Kowalewski, Tadeusz Markowski, Przemysław Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia KPZK PAN, nr 182, t. 1–3, Warszawa 2018.

następująco: w gminach miejskich i miejsko-wiejskich uzyskane do końca 2020 r. dochody wyniosły 21,9 mld zł, a wydatki – 37,6 mld zł, a zatem bilans finansowy jest ujemny na poziomie -15,7 mld zł.

Planowanie przestrzenne powinno kształtować zmiany w użytkowaniu terenów i ich zagospodarowaniu przez transparentne podejmowanie decyzji z uwzględnieniem przyszłych potrzeb mieszkańców i wizji rozwoju gmin. Jednak często władze nie podejmują wysiłków na rzecz opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decydują się na lokalizowanie inwestycji na podstawie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (tzw. wuzetek). W latach 2003–2020 w Polsce wydano 2,6 mln takich decyzji, zwłaszcza w strefach podmiejskich miast (rys. 3). W zgodnej opinii ekspertów branżowych, w największym stopniu przyczyniają się one do wzrostu chaosu przestrzennego.

Rysunek 3. Liczba wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i strefach podmiejskich w latach 2003–2020 w przeliczeniu na zameldowaną populację



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS (badanie PZP-1 „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”)

Niekorzystne efekty nadużywania decyzji o warunkach zabudowy często są potęgowane niewłaściwym interpretowaniem pojęcia „dobre sąsiedztwo”. Dodatkowo stosowana w orzecznictwie doktryna o „wolności zabudowy” traktuje prawo zabudowy jako naturalny element prawa własności,

co znacząco utrudnia prowadzenie efektywnego procesu zagospodarowania przestrzennego. Interpretacja pojęcia „wolności zabudowy” jest dokonywana w oderwaniu od rozumienia pojęcia „interesu publicznego”. Niedookreślenie prawa własności w legislacji regulującej gospodarkę przestrzenną sprawia, że w sytuacji sporów rozstrzyganych przez sądy administracyjne, pojęcie to jest interpretowane w sposób niekorzystny w odniesieniu do potrzeb kształtowania ładu przestrzennego.

Obecne zasady określania przez gminy wysokości podatku gruntowego, tj. od ich sposobu oznaczenia w ewidencji gruntów i budynków, a nie od ich przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sprzyjają obniżaniu jakości, spójności i efektywności zagospodarowania przestrzennego. Przyczyniają się to do spekulacyjnych zachowań właścicieli gruntów, zwiększają obciążenia finansowe strony publicznej, a pośrednio również strony społecznej.

W krajach, w których przykładą się istotną wagę do prowadzenia zrównoważonej polityki rozwoju i racjonalnej gospodarki przestrzennej, zjawisko rozlewania się zabudowy poza granice miast występuje rzadziej i dotyczy głównie obszarów wokół dużych ośrodków miejskich. Nawet wtedy jednak zjawisko to przybiera formy spójnych i zorganizowanych przestrzeni.

Na negatywny obraz przestrzeni wielu polskich miast składa się nie tylko chaos przestrzenny, ale i estetyczny oraz wizualny. Niedostateczna dbałość o jakość przestrzeni publicznej pozwala m.in. reklamodawcom na nadużywanie obiektów i przestrzeni miejskiej do zbyt agresywnej ingerencji w krajobraz. Polskie miasta borykają się także z szeregiem wyzwań związanych z utrzymaniem wysokiej jakości i dostępności przestrzeni publicznych. Jednym z wymiarów tego problemu jest zawłaszczanie przestrzeni przez grodzenie dużych zespołów mieszkaniowych, w wyniku czego pozbawia się innych (a często też mieszkańców tych osiedli) dogodnego i szybkiego dostępu do przestrzeni publicznych, zieleni czy transportu publicznego. Powoduje to segmentację przestrzenną, dezintegrację społeczną, a także niekorzystnie wpływa na zachowania komunikacyjne (korzystanie z samochodów), jak również na bezpieczeństwo mieszkańców (np. często utrudnia dotarcie służb ratowniczych).

O ile samo pojęcie estetyki może kojarzyć się z indywidualnym odczuciem i odbiorem danego zjawiska czy obiektu, o tyle w kontekście polityki miejskiej ma odniesienie do poszanowania przestrzeni jako dobra wspólnego. Dbłość o estetykę powinna się wyrażać w ograniczaniu ingerencji w przestrzeń miejską, zaburzającej jej spójność, zwartość, dostępność, funkcjonalność, harmonię czy wręcz wprowadzającej nieład niszczący charakter kulturowy czy lokalną specyfikę.

Niska jakość przestrzeni polskich miast, w szczególności w porównaniu z europejskimi standardami, wymusza konieczność zintensyfikowania działań i zmian przepisów na rzecz zasadniczej poprawy w tym zakresie, z poszanowaniem wartości dziedzictwa miejskiego, uwzględniającego także obiekty stanowiące dobra kultury współczesnej.

### 7.1.2. Proponowane rozwiązania

Oprócz wzmocnienia świadomości o potrzebie zachowania zwartej i spójnej struktury miasta jest niezbędne wyposażenie władz miejskich w odpowiednie narzędzia i rozwiązania sprzyjające realizowaniu takiej polityki. Powinny one pozwalać reagować na występujące trendy oraz uwzględniać aktualne wyzwania. Wystąpienie pandemii COVID-19 pokazało, jak nowe wyzwania dotyczące organizacji i funkcjonowania miasta mogą przyczyniać się do zachodzenia zjawisk, których występowanie nie było brane pod uwagę w dotychczasowym myśleniu o potrzebach, jakie musi zaspokajać miasto. Okres pandemii pozwolił na zaobserwowanie zmiany na rynku nieruchomości (biurowych, usługowych oraz mieszkaniowych) oraz wzmożonego zainteresowania posiadaniem domu „poza miastem”, co nie jest bez znaczenia dla procesów suburbanizacji<sup>18</sup>. Wyzwania w tym zakresie nakładają się na przemiany demograficzne zachodzące w miastach, procesy migracyjne, których trudna do przewidzenia skala wystąpiła w sposób gwałtowny po 24 lutego 2022 r., oraz coraz szybsze zmiany w organizacji pracy i technologii ją wspomagającej. Uwzględniając wszystkie te zjawiska, w prowadzonej polityce przestrzennej i sposobie zagospodarowania przestrzennego samorządy nie powinny dopuszczać do gentryfikacji przestrzeni miejskich.

#### A. Potrzeba zmian w planowaniu przestrzennym

Uporządkowania wymaga kwestia wydawania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, mających obecnie bardzo szerokie zastosowanie oraz przyczyniających się do pogorszenia ładu przestrzennego. Ważne jest, aby inwestowanie na obszarach nieobjętych obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie przyczyniało się do niszczenia ładu przestrzennego i nie stwarzało bariery dla efektywnego procesu zarządzania tymi terenami. Obowiązujące przepisy o planowaniu przestrzennym w znacznym stopniu ograniczają możliwości naprawy podjętych w przeszłości nietrafionych decyzji planistycznych. Wiąże się to bowiem z koniecznością wypłaty przez gminę odszkodowań w przypadku zmiany planu mogącej spowodować spadek wartości nieruchomości. Brak środków finansowych utrudnia władzom gmin aktualizowanie planów na podstawie zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Jednocześnie istnienie planów w dotychczasowym zakresie nakłada na gminy obowiązek ponoszenia kosztów związanych z potrzebą budowy niezbędnej infrastruktury, której efektywność funkcjonowania może być bardzo niska. W związku z tym jest celowe wypracowanie rozwiązań, które będą sprzyjały podejmowaniu przez samorządy decyzji o racjonalnym zagospodarowaniu przestrzennym, adekwatnych do bieżących potrzeb i uwarunkowań lub uwzględniających aktualne wyzwania.

#### B. Potrzeba lepszej integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym

Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z lipca 2020 r. uwzględniająca przygotowanie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej jest krokiem w kierunku lepszej integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Niezbędne jest jednak dopracowanie i formalne uregulowanie sposobu przedstawiania i treści modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, aby ustalenia tego dokumentu pozwalały urbanistom, wykorzystując znajomość swojego warsztatu, określić w dokumentach planistycznych, jak optymalnie osadzić w przestrzeni miejskiej elementy służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Dla prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzennej i podejmowania lepszych decyzji planistycznych jest niezbędne przypisanie większego znaczenia bilansom terenów przeznaczonych pod zabudowę, gwarantując przy

<sup>18</sup> Proces rozlewania się zabudowy może mieć też podłoże ekonomiczne, co jest wskazywane w rozdziale dotyczącym Wyzwania VIII *Poprawa dostępności mieszkaniowej*.

tym wysoką jakość ich wykonania. Uwzględnianie zachodzących procesów ludnościowo-osadniczych i przestrzennych powinno być podstawą do wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę, uwzględniając przy tym także inne uwarunkowania mające istotne znaczenie dla procesu urbanizacji. Konieczne jest uregulowanie tych kwestii ustanowieniem odpowiednich rozwiązań ustawowych. Niezbędne jest również dostosowanie statystyki publicznej do potrzeb gmin w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. Posiadanie danych wraz z możliwością ich odpowiednio dokładnego przypisania do konkretnej przestrzeni miejskich jest jedną z kluczowych kwestii umożliwiających efektywne podejmowanie odpowiednich decyzji zarządczych.

Niezbędne jest, aby rozwiązania przyczyniały się do silniejszego wpisania polityki przestrzennej miast w ich proces zrównoważonego rozwoju oraz:

- sprawczo wpływały na racjonalne gospodarowanie przestrzenią;
- zapobiegały podejmowaniu decyzji niespójnych z zasadami zrównoważonego rozwoju;
- były zgodne z interesem publicznym.

Ważne jest, aby władztwo planistyczne samorządów opierało się na rzetelnej ocenie istniejącego stanu zagospodarowania oraz przewidywanych potrzeb, jakie będą mogły występować na obszarze danej jednostki administracyjnej. Jednocześnie należy brać pod uwagę uwarunkowania, jakim podlega dana jednostka z jednostkami sąsiadującymi<sup>19</sup>.

Rozwiązaniem, które przyczyniłoby się do zwiększenia siły prawidłowego kształtowania przestrzeni przez dokumenty planistyczne i ich powiązania z występowaniem bieżących i przyszłościowych potrzeb, byłoby wprowadzenie merytorycznej kontroli przyjmowanych dokumentów planistycznych. W tym celu zasadne byłoby powołanie odpowiednich organów administracyjnych, które będą dokonywały skutecznej kontroli merytorycznej tych dokumentów, a nie wyłącznie oceny formalnej, jak to ma miejsce obecnie.

### **C. Wzmocnienie priorytetu dla wysokiej jakości przestrzeni publicznych**

Doprecyzowania wymaga definicja przestrzeni publicznej (przez wskazanie jej cech i katalogu tego typu przestrzeni), stanowiącej element przestrzeni miejskiej i użytkowanej przez wszystkich mieszkańców. W tym celu jest niezbędne opracowanie zasad wyznaczania przestrzeni publicznych w dokumentach planistycznych oraz możliwość ich kształtowania przez standardy i wytyczne dotyczące planowania i projektowania (w tym w zakresie dostępności, integracji, bezpieczeństwa, mikroklimatu, estetyki, z uwzględnieniem idei Nowy Europejski Bauhaus<sup>20</sup>, a także przystosowania do potrzeb wrażliwych grup społecznych). Tzw. „projektowanie uniwersalne” tych przestrzeni powinno być podstawowym wskazaniem dla projektowania przestrzeni publicznych z jednoczesnym uwzględnieniem potrzeb wynikających z ochrony konserwatorskiej.

---

<sup>19</sup> Szerzej kwestie kształtowania przestrzeni na terenie gminy w powiązaniu z uwarunkowaniami występującymi na terenach sąsiadujących są poruszone w Wyzwaniu II dotyczącym *Niwelowania procesów chaotycznej suburbanizacji*.

<sup>20</sup> Konkluzje Rady w sprawie kultury, wysokiej jakości architektury i środowiska zbudowanego jako kluczowych elementów inicjatywy Nowy Europejski Bauhaus (2021/C 501 I/03).

Ze względu na znaczenie oraz wartość przestrzeni jako dobra wspólnego, za podstawową formułę wyboru projektu czy przedsięwzięć dotyczących przestrzeni publicznych, finansowanych ze środków europejskich lub krajowych należy wskazać konkursy urbanistyczno-architektoniczne. Przyjęcie takiego sposobu decydowania powinno przeciwdziałać nieuzasadnionej unifikacji przestrzeni publicznych, w oderwaniu od regionalnej lub lokalnej specyfiki przyrodniczej i kulturowej, a także wpisywać się w oczekiwania społeczności lokalnej, respektując wymogi partycypacji jako elementu w procesie kształtowania wymagań i oceny projektu. Do poprawy estetyki i jakości przestrzeni publicznych przyczynić się powinny już wprowadzone zmiany w prawie zamówień publicznych. Podstawą do wprowadzenia ewentualnych, kolejnych zmian powinna być wykonana w przyszłości ocena efektywności wprowadzonych już rozwiązań.

#### **D. Wspomaganie efektywnego i funkcjonalnego włączania w struktury miasta istniejących obszarów zabudowy**

Niezbędne jest szersze wykorzystanie narzędzi polityki mieszkaniowej ukierunkowanej na wykorzystanie i zagospodarowanie pustostanów w zasobach mieszkaniowych (m.in. programów typu mieszkanie za remont). Wskazane jest intensyfikowanie inwestycji w infrastrukturę mieszkaniową podejmowane przez instytucje publiczne finansowane z poziomu centralnego (np. mieszkania służbowe dla służb mundurowych, mieszkania młodych pracowników naukowych itp.), tak aby priorytetowo traktować możliwości wykorzystania istniejącego zagospodarowania i zabudowy (*brownfield*) – przez remediację terenów czy remonty, adaptację, i modernizację budynków itp. W drugiej kolejności dopiero należy brać pod uwagę możliwości uzupełniania istniejących struktur urbanistycznych nową zabudową, a dopiero w ostateczności budową nowych obiektów na terenach niezagospodarowanych, takich jak lasy i tereny rolnicze (*greenfield*). Obok tych działań powinny być podejmowane przedsięwzięcia z zakresu rewitalizacji (szersze wykorzystanie instrumentów planistycznych w procesie prowadzenia rewitalizacji).

Wdrażanie programów rewitalizacji powinno przyczyniać się do porządkowania struktur miejskich, zachowania przestrzeni wielofunkcyjnych – umożliwiających różne formy wykorzystania w zależności od zmieniających się potrzeb społeczności lokalnych. Proces naprawczy powinien porządkować istniejącą przestrzeń przez odnawianie i nadawanie nowych funkcji istniejącym budynkom oraz uzupełnianie nową zabudową.

W celu poprawy jakości i spójności zagospodarowania przestrzennego, samorządy w większym stopniu powinny wykorzystywać stosowanie ulg w wysokości podatku gruntowego od podmiotów będących właścicielem gruntów zabudowanych i przemysłowych (*brownfield*), na których są realizowane inwestycje zmieniające sposób ich zagospodarowania i użytkowania np. powstają i funkcjonują nowe obiekty mieszkaniowe, usługowe itp. Procesy rewitalizacji mogą przyczyniać się również do realizacji idei miasta 15-minutowego, zapewniającego na obszarach już zagospodarowanych realizację wszystkich podstawowych potrzeb w pobliżu miejsca zamieszkania, nie dalej niż kwadrans drogi pieszo, podnosząc tym samym jakość życia w mieście. Idea miasta 15-minutowego powinna być również uwzględniana przy zagospodarowywaniu nowych terenów. Dostępność do podstawowych usług jest jednym z czynników branych pod uwagę przy wyborze miejsca zamieszkania i czynnik ten może stawać się coraz bardziej dominującym wobec zachodzących przeobrażeń różnego charakteru i występujących wyzwań.

Rozwiązaniem przyczyniającym się do poprawy struktury zabudowy i jej uzasadnionego zagęszczenia, szczególnie w obszarach centralnych miast, jest uregulowanie w stosownych przepisach prawa tzw. własności warstwowej. Prace nad wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego takiego rozwiązania są prowadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości<sup>21</sup>. Własność warstwowa pozwoli na włączanie w tkankę miejską np. przestrzeni nad lub pod infrastrukturą transportową.

#### **E. Wsparcie racjonalnego zagospodarowania przestrzeni z wykorzystaniem rozwiązań fiskalnych**

Obok wymienionych rozwiązań prawnych powiązanych z planowaniem i organizowaniem przestrzeni, wypracowywanych na poziomie krajowym, celowe jest usprawnienie procesów planistycznych efektywnymi instrumentami fiskalnymi, które należą do kompetencji samorządów lokalnych. Propozycja ta bazuje na rozwiązaniu zastosowanym w ustawie o rewitalizacji<sup>22</sup>. W celu wykorzystania tych narzędzi przewiduje się przeanalizowanie, korzystnej dla samorządów, możliwości przeprowadzenia zmiany planu miejscowego bez wypłacania odszkodowań dla właścicieli terenów w sytuacji, kiedy np. zapisy planu nie są realizowane w określonym czasie.

Jednocześnie wskazuje się na potrzebę rozważenia możliwości przez JST kształtowania podatków lokalnych oraz wypracowania rozwiązania, które będzie pozwalało na określanie wysokości opodatkowania gruntów w zależności od ich przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i sposobu jego wykorzystywania, a nie od ich oznaczenia w ewidencji gruntów i budynków – jak to jest obecnie. Możliwość podwyższenia skali opodatkowania w wyniku zmiany przeznaczenia gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego np. w przypadku przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową przyczyniłaby się do obniżania presji właścicieli gruntów na wyznaczanie takich terenów w dokumencie planu. Ograniczałoby to spekulację gruntami trwale niezagospodarowanymi zgodnie z przeznaczeniem w zapisie miejscowego planu. Jednocześnie przyczyniłoby się również do racjonalizowania działań inwestycyjnych gminy, co przekładałoby się na efektywniejszy sposób wykorzystywania środków finansowych gminy i pośrednio przekładałoby się na korzyści uzyskiwane przez mieszkańców.

#### **F. Wzmocnienie ochrony krajobrazu, walorów kulturowych i estetycznych**

Dbłość o krajobraz miejski wymaga zarówno zastosowania rozwiązań horyzontalnych (opartych na inicjowaniu i doskonaleniu rozwiązań prawnych), jak i narzędzi dostosowanych do lokalnych uwarunkowań. Często narzędzia te należy wypracowywać w toku procesu włączającego różnych interesariuszy i powinny one obejmować wsparcie dla ochrony integralności i autentyczności atrybutów dziedzictwa miejskiego, takich jak walory widokowe (sylweta miasta, osie widokowe), układy urbanistyczne, zieleń miejska, wartościowe obiekty architektoniczne (współczesne i zabytkowe). Do tych działań należy także wypracowanie podstaw (w tym w wymiarze polityki publicznej) dla systemowej ochrony dóbr kultury współczesnej, które – obok zabytków – kształtują lokalną tożsamość.






















Konieczny jest przegląd skuteczności funkcjonowania istniejących rozwiązań prawnych stanowiących narzędzia ochrony krajobrazu miasta, w szczególności przestrzeni publicznej. Biorąc pod uwagę, że

---

<sup>21</sup> Obecnie w ramach *Polskiego Ładu* trwają prace analityczno-koncepcyjne obejmujące m.in. badanie rynku co do potrzeby wprowadzenia regulacji dotyczącej własności warstwowej oraz określenie zakresu tej nowej instytucji prawnej w kontekście oddziaływania na system prawny.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485).

efektywne okazało się przekazanie nadzoru nad realizacją uchwały krajobrazowej bezpośrednio gminie, należy poddać ewaluacji procesy przygotowywania oraz ich realizacji.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Potrzeba zmian w planowaniu przestrzennym			
B. Potrzeba lepszej integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym			
C. Wzmocnienie priorytetu dla wysokiej jakości przestrzeni publicznych			
D. Wspomaganie efektywnego funkcjonalnego włączania w struktury miasta istniejących obszarów zabudowy			
E. Wsparcie racjonalnego zagospodarowania przestrzeni z wykorzystaniem rozwiązań fiskalnych			
F. Wzmocnienie ochrony krajobrazu, walorów kulturowych i estetycznych			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			



## 7.2. Wyzwanie II: Niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji

### Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:

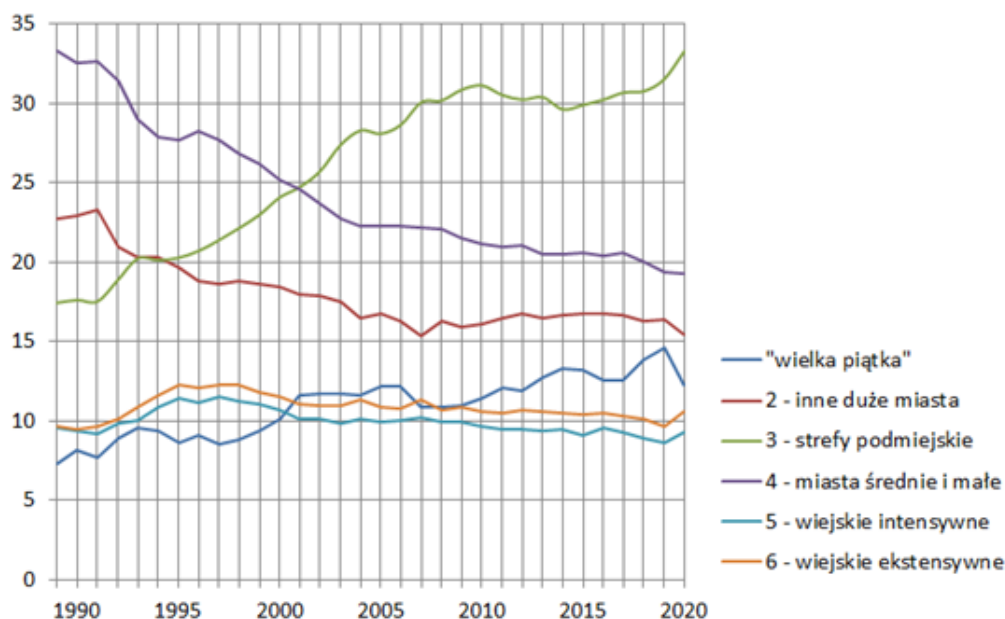


1. **Nowa Karta Lipska** – „Zielone Miasto”
2. **Agenda Miejska dla UE**
3. **Nowa Agenda Miejska ONZ** – „Zrównoważony środowiskowo i prężny rozwój obszarów miejskich”
4. **Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030** – Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności; Cel 13. Działania w dziedzinie klimatu
5. **Deklaracja z Davos pt. Ku wysokiej jakości Baukultur dla Europy**

### 7.2.1. Diagnoza i charakterystyka wyzwania

W ostatnich dekadach w Polsce zaszły znaczące zmiany procesów demograficznych, szczególnie w natężeniu i kierunkach migracji obywateli naszego kraju. W aglomeracjach miejskich od około 1995 r. silnie ujawnił się wzrost napływu ludności do stref podmiejskich, w wyniku którego, przy podobnym poziomie wielkości rejestrowanej migracji, udział migracji do tych stref wzrósł z około 15% do 30% (wyk. 2).

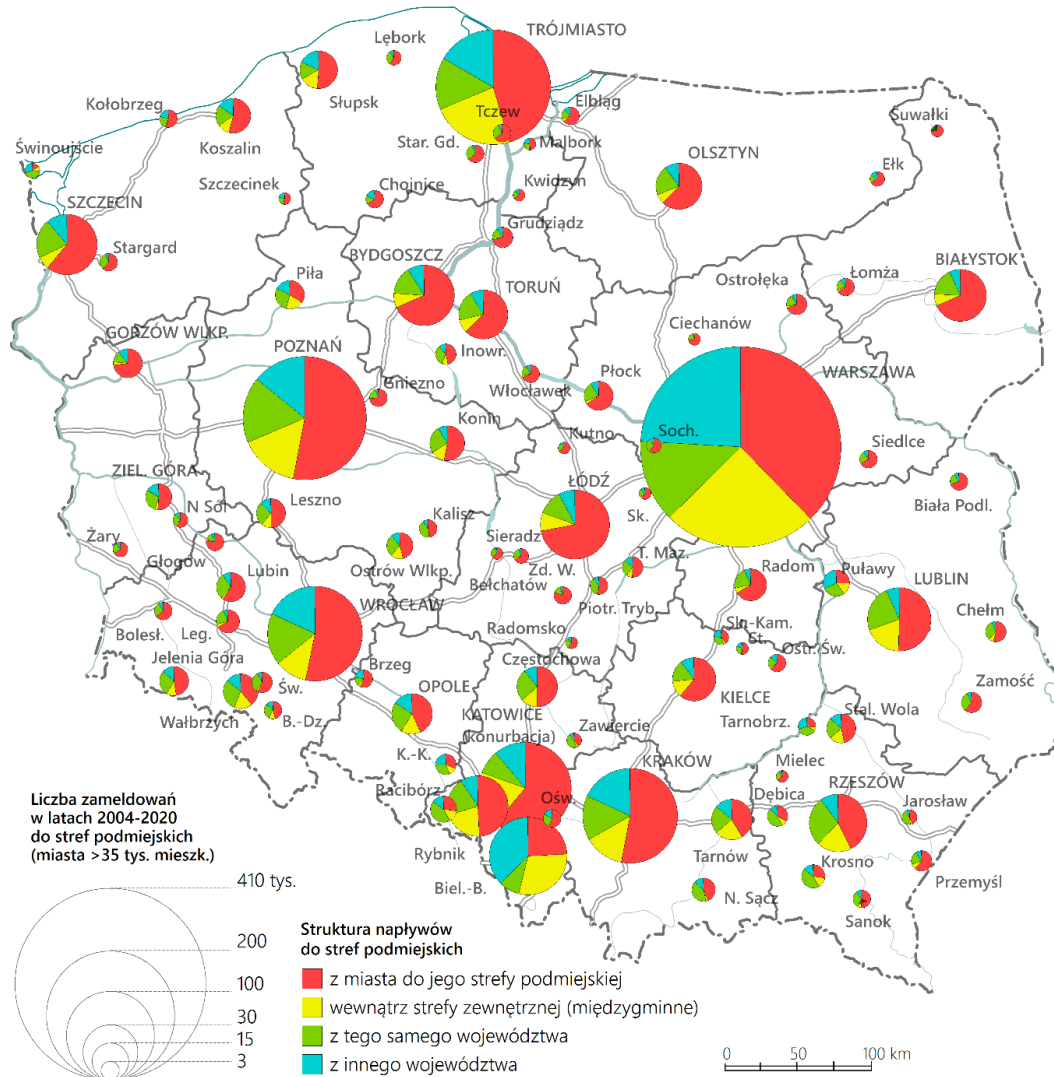
Wykres 2. Zmiany w strukturze rejestrowanych napływów ludności w latach 1989–2020 według kategorii gmin



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Śleszyński P., 2022, Migracje wewnętrzne, [w:] A. Potrykowska, D. Bojarska-Lis, M. Budziński (red.), Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2020–2021, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa (tamże wyjaśnienie klasyfikacji stref i gmin)

W procesach migracyjnych na uwagę zasługuje też zjawisko migracji do pięciu największych ośrodków miejskich (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław). Odbiło się ono kosztem spadku migracji do małych i średnich miast. W przypadku Polski jest charakterystyczne, że do stref podmiejskich napływają nie tylko osoby z rdzeni miejskich, ale także z obszarów peryferyjnych. Ma to znaczenie zwłaszcza w strefach podmiejskich największych miast (rys. 4). Funkcje pełnione przez miasto w procesach rozwojowych, gospodarczych i społecznych sprzyjają zjawisku rozlewania się zabudowy na obszary przyległe (*urban sprawl*). Tak wzbudzana chaotyczna suburbanizacja powoduje narastające problemy (infrastrukturalne, zarządcze, jakości środowiska przyrodniczego itp.) oraz istotnie obniża jakość życia mieszkańców. Zagospodarowanie przestrzenne w gminach często jest wynikiem ambicji i interesów lokalnych, bez uwzględniania potrzeb i procesów zachodzących w sąsiednich gminach, a tym bardziej w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego. W perspektywie długookresowej takie podejście może sprzyjać powstawaniu problemów nie tylko w skali danej gminy, ale całego obszaru funkcjonalnego. Brak koordynacji i współpracy przyczynia się jednocześnie do zwiększenia problemów w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego, stanowiąc trudne do udźwignięcia wyzwania finansowe, i ograniczając tym samym możliwości rozwoju w długookresowej perspektywie tak miast, jak i miejskich obszarów funkcjonalnych. Problemem jest, że procesy suburbanizacji przebiegają zazwyczaj w sposób przypadkowy i nieskoordynowany.

Rysunek 4. Liczba i struktura rejestrowanych napływów do stref podmiejskich (dla miast powyżej 35 tys. mieszkańców, w tym wszystkich miast na prawach powiatu) w latach 2004–2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie międzygminnej bazy przemeldowań GUS

Niekontrolowane rozlewanie się miast może rodzić negatywne konsekwencje zarówno dla przestrzeni, jak i dla jej użytkowników. Popyt na nowe budownictwo na obszarach podmiejskich ma uwarunkowania po stronie nabywców-mieszkańców (życie bliżej natury, większa prywatność życia, tańsze koszty nabywanych obiektów mieszkaniowych, szczególnie dla młodych rodzin z dziećmi) oraz przedsiębiorców (niższe koszty nabywanych gruntów i większa ich dostępność). Na obszarach podmiejskich sytuacja ta powoduje degradację terenów przyrodniczych i rolniczych, zmniejszanie bioróżnorodności, niszczy ład przestrzenny, lokalne dziedzictwo kulturowe i estetykę krajobrazu. Zabudowywanie naturalnych klinów nawietrzających pogarsza proces cyrkulacji i wymiany powietrza wewnątrz miast. Sprzyja to większej dokuczliwości miejskich wysp ciepła<sup>23</sup>, co powoduje pogarszanie jakości życia ludzi na terenie miast. Jednocześnie rozlewanie się zabudowy wpływa na wzrost kosztów realizacji i utrzymania infrastruktury technicznej i transportowej, słabszą dostępność do usług publicznych, zmianę trybu życia i sposób wykorzystania czasu, większe zużycie energii, paliw, itd.

<sup>23</sup> Więcej o problemie miejskiej wyspy ciepła w Wyzwaniu IV Niwelowanie negatywnych skutków zmian klimatu.

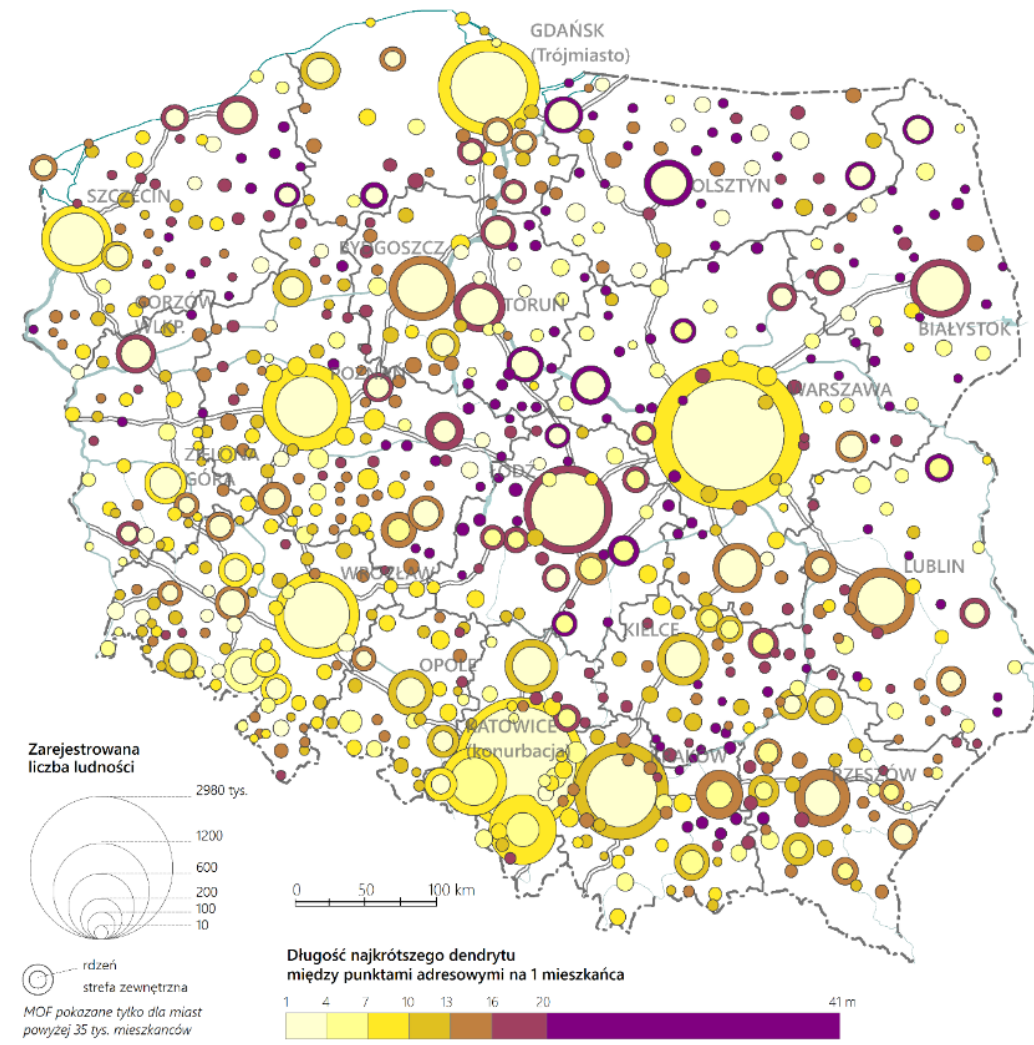
Sytuacja ta nie podnosi jakości życia mieszkańców na terenach podmiejskich, a w dużej mierze przyczynia się do przeobrażania miast, zaniku tradycyjnych struktur i funkcji miejskich, co sprzyja degradacji obszarów wewnątrzmijskich.

W przytoczonym kontekście, szczególnie istotnym problemem jest lokalizowanie nowej zabudowy w strefach podmiejskich daleko od siebie. W wielu strefach podmiejskich wskaźnik najkrótszego dendrytu<sup>24</sup> między punktami adresowymi na jednego mieszkańca przekracza pięciokrotnie wartości obserwowane w granicach administracyjnych miast (rys. 5). Znacząco podwyższa to koszty budowy i utrzymania infrastruktury (drogi, kanalizacja, sieci energetyczne itp.).

---

<sup>24</sup> Najkrótszy dendryt (minimalne drzewo rozpinające) jest to graf między punktami w przestrzeni, w którym najkrótsza (a więc zazwyczaj najbardziej efektywna) ścieżka przebiega przez każdy z punktów tylko jeden raz. Im niższe wartości wskaźnika, tym mniej trzeba infrastruktury liniowej, aby obsłużyć miejsca w przestrzeni (np. budynki).

Rysunek 5. Długość najkrótszego dendrytu na 1 mieszkańca w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i strefach podmiejskich w 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (obliczenia wykonała Katarzyna Goch, Instytut Geodezji i Kartografii oraz dr Paweł Sudra, Instytut Rozwoju Miast i Regionów)

Przyczyny zjawiska chaotycznej suburbanizacji z jednej strony wynikają z niedoskonałości systemu planowania przestrzennego obowiązującego w Polsce. Z drugiej zaś strony rozwiązania, które ustanowiło władztwo planistyczne na poziomie gminy, nie stworzyły sformalizowanych form współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych. Rozlewaniu się zabudowy sprzyjają podejmowane przez władze lokalne decyzje obliczone jedynie na doraźne potrzeby, bez uwzględniania długookresowych ogólnospołecznych skutków. Obserwować można wręcz swoistą konkurencję o mieszkańców między gminami podmiejskimi. W sytuacji takiego konfliktu interesu trudno oczekiwać, że zagadnienie racjonalnej, spójnej gospodarki przestrzennej w skali obszaru funkcjonalnego, znajdzie rozwiązanie bez wsparcia ze strony prawa gwarantującego harmonijne i zrównoważone zarządzanie rozwojem ponadlokalnych struktur przestrzennych. Zaprojektowanie rozwiązań w tym zakresie jest konieczne dla zapewnienia kompleksowego i spójnego zarządzania procesami przestrzennymi. Należy podkreślić, że suburbanizacja odbywająca się w sposób planowy, odwołujący się do zasad urbanistyki, tj. prowadzona na terenach wyposażonych w infrastrukturę

społeczną i techniczną (np. wokół stacji kolejowych), rodzi zdecydowanie mniejsze problemy niż rozwój chaotyczny i niespójny.

Niekontrolowana suburbanizacja generuje również ogromne koszty<sup>25</sup>, które w większości przypadków można traktować jako straty ekonomiczne, społeczne oraz przestrzenno-środowiskowe. Odnoszą się one m.in. do kosztów transportu, infrastruktury technicznej i szeroko pojmowanej gospodarki komunalnej, których finansowanie leży po stronie jednostek samorządu terytorialnego<sup>26</sup>. Obciążenie kosztami wynikającymi z potrzeby zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi rozkłada się często w sposób nieproporcjonalny na poszczególne gminy. Koszty są czasami przejmowane przez miasto rdzeniowe bez proporcjonalnej partycypacji obszarów przyległych (sytuacja taka ma szczególnie miejsce w obszarach dużych aglomeracji miejskich). Koszty te są przenoszone w sposób pośredni na mieszkańców, do tego należy uwzględnić ponoszone przez nich koszty straty czasu, które muszą poświęcić na przemieszczanie się, co z kolei często skutkuje np. dezorganizacją życia rodzinnego czy ograniczeniami czasu wolnego itp.

Negatywnym efektem procesu suburbanizacji jest przenoszenie do gmin podmiejskich działalności gospodarczej, powstającej często w oderwaniu od istniejącej infrastruktury. Przykładem mogą być duże centra logistyczne tworzone nie tylko w oderwaniu od odpowiedniej infrastruktury drogowej (dróg odpowiedniej klasy technicznej) bez zapewnienia obsługi przez bocznice kolejową, czy wręcz z dala od istniejących linii kolejowych. Obiekty biurowe lub duże zakłady przemysłowe są budowane często w miejscach niedostępnych środkami transportu publicznego. W znacznej mierze determinuje to uzależnienie mieszkańców od indywidualnej motoryzacji, tworząc dodatkowo nowe problemy i utrudnienia. Istotnym wyzwaniem związanym z rozlewaniem się zabudowy w obszarach podmiejskich jest brak ram prawnych wspomagających i regulujących kompleksowe i spójne zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Definicja obszaru funkcjonalnego jest zawarta w art. 5 pkt 6a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, z późn. zm.). W obowiązującym systemie prawnym nie ma jednak wystarczających rozwiązań, które traktowałyby obszary funkcjonalne w sposób całościowy i sformalizowałyby planowanie i zarządzanie takimi obszarami<sup>27</sup>. Możliwość dobrowolnego przygotowania przez gminy powiązane ze sobą funkcjonalnie strategii rozwoju ponadlokalnego, będącej wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium i podejmowanych wyzwań, daje powyżej wspomniana uzppr w powiązaniu z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.). Nie ma jednak wymogu uczestniczenia wszystkich gmin lub powiatów obszaru funkcjonalnego w procesie tworzenia tej strategii. Wprowadzenie możliwości przygotowywania tego typu strategii rozwoju wynikało w pierwszej kolejności z umożliwienie JST wdrażania ZIT w obecnej perspektywie finansowej. Mając na uwadze powyższe, w Umowie Partnerstwa na lata 2021–2027

---

<sup>25</sup> Zgodnie z raportem Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN z 2018 r., każdego roku chaos przestrzenny w Polsce, w tym w znaczącym stopniu niekontrolowana suburbanizacja, powoduje koszty szacowane na 84,3 mld zł rocznie (Adam Kowalewski, Tadeusz Markowski, Przemysław Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia KPZK PAN, nr 182, t. 1-3, Warszawa 2018).

<sup>26</sup> Kwestie nadmiernych kosztów wynikających z prowadzenia polityki przestrzennej pozbawionej racjonalnego bieżącego i perspektywicznego uzasadnienia odnoszą się do sytuacji poszczególnych JST w wyniku m.in. niedoskonałości wykorzystywanych narzędzi, o których mowa w Wyzwaniu I *Dbłość o ład przestrzenny i estetyczny*, oraz braku perspektywicznego myślenia o procesach zagospodarowania przestrzennego.

<sup>27</sup> Więcej o miejskich obszarach funkcjonalnych znajduje się w Wyzwaniu III *Wzmocnienie współpracy samorządowej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych*.

wprowadzono obligatoryjność przygotowania strategii rozwoju ponadlokalnego przez Związki ZIT MOF ośrodków wojewódzkich, ponieważ posiadają one największe doświadczenie w realizacji strategii terytorialnych na poziomie ponadlokalnym.

W oparciu o obowiązujące przepisy, JST mogą zawierać porozumienia, związki oraz stowarzyszenia. Formy współpracy zostały upowszechnione w obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich w związku z wprowadzeniem przez UE w 2014 r. instrumentu – zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) realizowanych na podstawie strategii terytorialnych. Instrument ZIT nie odnosił się jednak do problematyki polityki przestrzennej. W związku z powyższym działania prowadzone w ramach ZIT, rozumiane jako wdrażanie projektów zintegrowanych, nie prowadzą do trwałej integracji przestrzennej. Brakuje narzędzi bezpośrednio pozwalających na wdrażanie wspólnej polityki przestrzennej.

### **7.2.2. Proponowane rozwiązania**

Wprowadzenie rozwiązań systemowych, kompleksowo traktujących politykę przestrzenną w obszarach funkcjonalnych nie wpłynie od razu na rozwiązanie problemów, jakie pojawiły się w wyniku niespójnych i chaotycznych decyzji podejmowanych w poprzednich okresach. Proces niwelowania niedostatków i utrudnień odczuwalnych przez mieszkańców obszarów podlegających suburbanizacji oraz wprowadzania rozwiązań organizacyjnych, optymalizujących koszty po stronie samorządów, będzie przebiegać w okresie wieloletnim.

Na stan ładu przestrzennego w obszarach funkcjonalnych będą wpływały nie tylko rozwiązania odnoszące się wprost do wzmacniania wzajemnej koordynacji polityki przestrzennej między sąsiadującymi samorządami, ale także te służące zachowaniu spójności między stanem obecnym a przyszłymi potrzebami. Ważne jest, aby w procesie planowania polityki rozwoju tych terenów był uwzględniony również wymiar środowiskowy, którego znaczenie jest coraz silniej dostrzegane. Ma to istotne znaczenie szczególnie w kontekście inicjatywy Nowy Europejski Bauhaus, która łączy kulturę i technologię, innowacje i projektowanie, inżynierię, rzemiosło, sztukę i naukę z zasadami zrównoważonego rozwoju na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej. Samorządy muszą aktywnie wykorzystywać rozwiązania prawne, które przyczyniają się do zachowania ładu przestrzennego na ich terenie. Pomocne mogą w tym być rozwiązania z zakresu zmian przepisów planowania przestrzennego, o których mowa w Wyzwaniu I *Dbłość o ład przestrzenny i estetyczny*.

#### **A. Rozwiązania na poziomie centralnym i lokalnym służące zrównoważonemu rozwojowi terytorialnemu**

Przedstawiona diagnoza i uwarunkowania dla prowadzenia wspólnej polityki przestrzennej w obszarach funkcjonalnych wskazują, że obecnie nie ma możliwości wpływania w sposób bardziej formalny na kształtowanie w nich ładu przestrzennego. Przy pracach nad zmianami w procesach planowania przestrzennego należy wziąć pod uwagę kwestie koordynacji polityki przestrzennej na obszarach funkcjonalnych. W toku tych prac należy określić: czy kwestie te można rozwiązać za pomocą narzędzi planistycznych czy potrzebne są do tego rozwiązania z innego zakresu. Optymalnym rozwiązaniem o charakterze horyzontalnym jest formalne upodmiotowienie miejskich obszarów funkcjonalnych oraz wyposażenie ich w instrumenty pozwalające na realne oddziaływanie na kształt i prowadzenie polityki przestrzennej. Oprócz konieczności wypracowania stanowiska w sprawie ukierunkowania bardziej sprawczej reakcji na zachodzące procesy przestrzenne w miejskich

obszarach funkcjonalnych, szczególnie w ramach koordynowania współpracy, są potrzebne jednocześnie efektywne działania, które usprawnią te procesy.

Wyrazem wdrażania podejścia zintegrowanego jest wprowadzenie do strategii rozwoju (gminy i ponadlokalnej) modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, tj. przestrzennego komponentu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Wprowadzone w roku 2020 rozwiązania prawne dają już możliwość gminom sąsiadującym, powiązanim ze sobą funkcjonalnie oraz powiatom, w granicach których te gminy są położone, opracowania wspólnej strategii rozwoju ponadlokalnego. Ważne jest stworzenie zachęt do współpracy, w wyniku których jednym dokumentem objęty byłby cały powiązany terytorialnie ze sobą obszar. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej opracowało podręcznik wspomagający opracowanie strategii rozwoju ponadlokalnego, jednak zbyt krótki okres obowiązywania wskazanego rozwiązania nie pozwala jeszcze na wyciągnięcie wniosków na temat jej wykorzystania i efektywności oddziaływania.

Samorządy ze swej strony powinny w bardziej aktywny sposób angażować się w racjonalną gospodarkę gruntami (m.in. w celu ochrony gruntów rolnych, terenów zieleni, korytarzy ekologicznych) i efektywnie wykorzystywać dostępne już narzędzia. Do poprawy ładu przestrzennego oraz optymalizacji zagospodarowania przestrzeni może przyczynić się prowadzenie przez samorządy aktywnej polityki scalania gruntów na terenach przeznaczanych pod zabudowę.

#### **B. Rozwiązania wspomagające niwelowanie negatywnych skutków suburbanizacji**

Niezbędne jest wypracowanie relacji między dokumentami przygotowywanymi obecnie na poziomie lokalnym a dokumentem wspólnym dla całego obszaru funkcjonalnego. Wsparciem w prowadzeniu spójnej i racjonalnej polityki przestrzennej w obszarze funkcjonalnym mogłoby być powołanie biura projektowego lub zatrudnienie zespołu, który w sposób ciągły prowadziłby prace kształtujące ład przestrzenny na tym obszarze. Również celowe będzie wzmocnienie funkcji i wzmocnienie potencjału rozwojowego istniejących struktur planistycznych i urbanistyczno-architektonicznych w urzędach marszałkowskich w celu możliwości koordynowania zagospodarowania w skali całego obszaru funkcjonalnego.

Alternatywnym sposobem jest wprowadzenie w Polsce rozwiązania polegającego na powołaniu „związku planistycznego” na wzór niemiecki<sup>28</sup>, który obejmuje miejski obszar funkcjonalny. Związek formalizowałby współpracę samorządów zlokalizowanych w danym obszarze funkcjonalnym w celu prowadzenia spójnego i skoordynowanego planowania i zagospodarowania przestrzennego. Odnosząc się do potencjału danego obszaru funkcjonalnego i jego uwarunkowań rozwojowych, określałby on optymalne kierunki rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym określeniu możliwych form wsparcia. Taka sformalizowana struktura mogłaby mieć silniejszą formułę oddziaływania niż np. powołanie metropolitalnej komisji urbanistycznej. W obecnym stanie prawnym, jej oddziaływanie sprawcze na decyzje podejmowane w terenie nie

---










<sup>28</sup> Związki planistyczne, a dokładniej regiony planowania przestrzennego (*Raumordnungsregionen*, ROR) służą podziałowi funkcjonalnemu obszarowi Republiki Federalnej Niemiec na potrzeby planowania przestrzennego. Istnieje 96 regionów planowania przestrzennego, przy czym delimitacja jest specyficzna dla kraju i zbliżona do delimitacji regionów NUTS 3. Regiony służą do koordynacji planowania przestrzennego na poziomie ponadlokalnym oraz do monitoringu zagospodarowania przestrzennego i zjawisk społeczno-ekonomicznych, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Raumordnungsregionen/raumordnungsregionen.html>



różniłoby się od obecnego oddziaływania GKUA (Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna). Musiałaby ona posiadać umocowanie w strukturach zarządczych obszaru metropolitalnego oraz być wzmocniona przez rozwiązania, o których wspomina się w rozdziale poświęconym Wyzwaniu i Dbałość o ład przestrzenny i estetyczny.

Mimo prowadzonych od pewnego czasu szeregu działań propagujących i inspirujących różne formy współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, jest celowe dalsze i bardziej intensywne propagowanie działań i rozwiązań służących lepszej współpracy między samorządami m.in. przez realizację projektów pilotażowych, upowszechnianie dobrych praktyk czy publikację podręczników. Z racji znaczenia planowania i zagospodarowania przestrzennego dla sprawnego funkcjonowania i rozwoju, gwarantującego wysoką atrakcyjność zamieszkiwania i inwestowania, jest niezbędne wypracowanie systemowego programu doskonalenia umiejętności, kompetencji oraz certyfikacji szeroko rozumianych kadr systemu planowania przestrzennego (urbanistów i architektów, podmiotów przygotowujących na zlecenie gmin dokumenty planistyczne, ekspertów i doradców, pracowników samorządowych). Celowe będzie wsparcie tego programu systemem edukacji w zakresie wartości przestrzeni i potrzeby jej ochrony, która by wzmacniała świadomość horizontalnego oddziaływania decyzji podejmowanych w ramach bieżącego zarządzania.

Należy w większym stopniu powiązać korzystanie z programów funduszowych z realizacją zasad efektywnego planowania przestrzennego i współpracy w tym zakresie między sąsiadującymi JST. Oznacza to potrzebę stworzenia spójnego katalogu zasad rozwoju przestrzennego i gospodarowania przestrzenią, które powinni spełniać beneficjenci funduszy europejskich i innych programów dotacyjnych, przy realizacji wspieranych projektów (przede wszystkim inwestycyjnych).

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Rozwiązania na poziomie centralnym i lokalnym służące zrównoważonemu rozwojowi terytorialnemu			
B. Rozwiązania wspomagające niwelowanie negatywnych skutków procesów suburbanizacji			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			

## **7.3. Wyzwanie III: Wzmocnienie współpracy samorządowej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych**

### **7.3.1. Diagnoza i charakterystyka wyzwania**

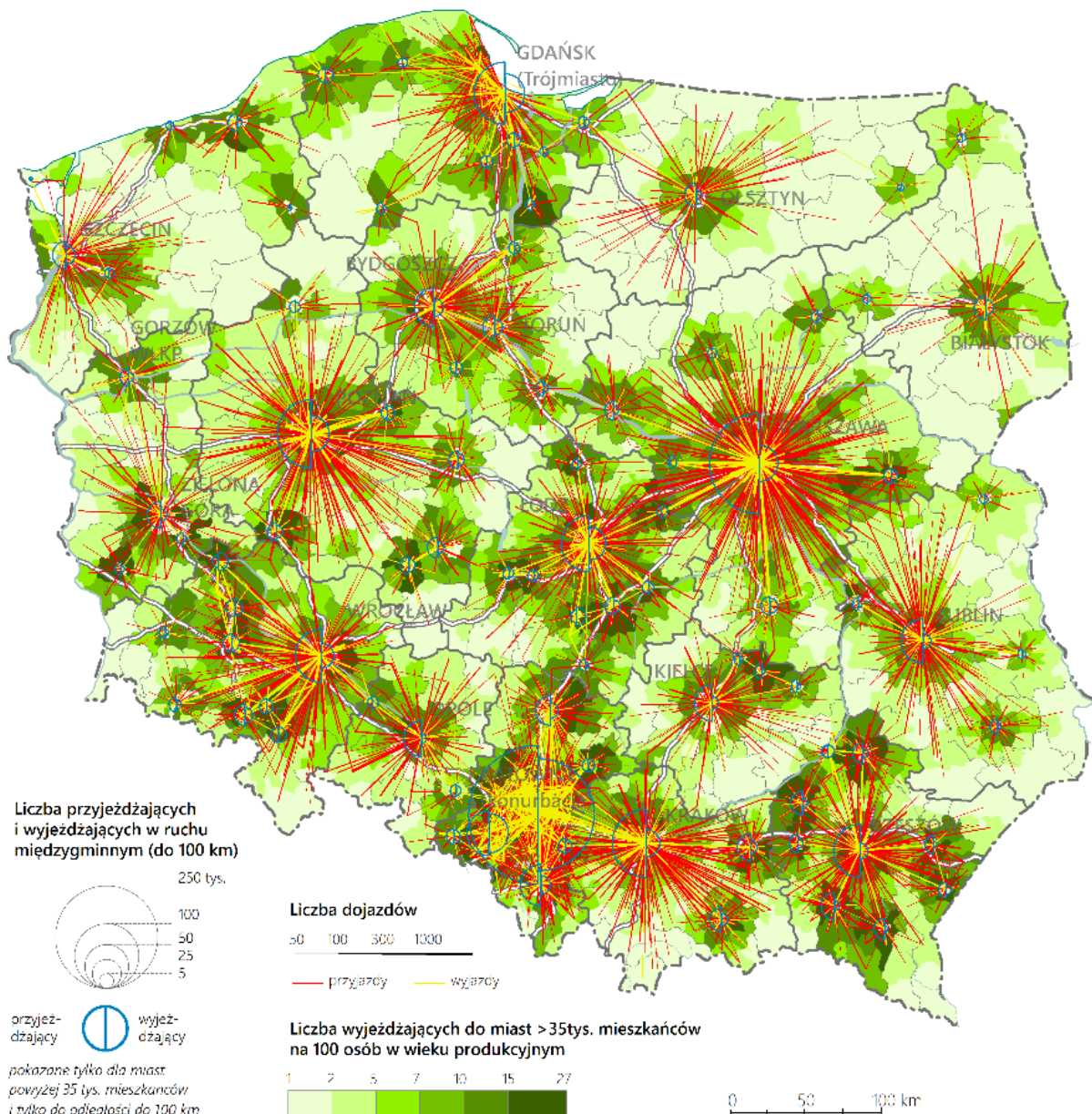
#### **Odeślanie do dokumentów międzynarodowych:**



- 1. Nowa Agenda Miejska ONZ – „Zrównoważony środowiskowo i prężny rozwój obszarów miejskich”**
- 2. Agenda Miejska dla UE**
- 3. Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 – Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności; Cel 13. Działania w dziedzinie klimatu**
- 4. Agenda Terytorialna UE 2030.**

Poziomem, który umożliwia skuteczne planowanie i realizację działań rozwojowych dzięki optymalnemu rozpoznaniu zasobów oraz tworzeniu lokalnego kapitału, jest poziom lokalny. Endogenne zasoby lokalne są często lokowane niezależnie od granic administracyjnych, a zakres ich oddziaływania obejmuje cały obszar funkcjonalny. Tym obszarem funkcjonalnym jest najczęściej tzw. dzienny system miejski obejmujący wahadłowe przemieszczenia do pracy i usług (rys. 6).

Rysunek 6. Natężenie, kierunki i zasięgi dojazdów do pracy w Polsce w 2016 r. do ośrodków miejskich powyżej 35 tys. mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ośrodka Statystyki Miast GUS w Poznaniu (międzygminne macierze dojazdów do pracy)

W polskich warunkach działania w obszarach funkcjonalnych odnoszą się zwykle do trzech poziomów samorządu terytorialnego (województwa, powiatu i gminy). Zasadnicze znaczenie mają jednak granice administracyjne i kompetencje samorządów gminnych. W polskim modelu rozwoju samorządy gminne posiadają zdecydowanie najwięcej narzędzi. Posiadają one również największą odpowiedzialność w tym zakresie. Są to także jednostki najmniejsze, które, szczególnie w strefach podmiejskich, są nieodłącznie związane z sąsiednim obszarem. Drugim istotnym poziomem jest samorząd powiatowy, posiadający kompetencje w zakresie utrzymania infrastruktury technicznej i społecznej oraz w zakresie kształtowania polityki gospodarczej i funkcjonowania rynku pracy. Niejednokrotnie zasięg i skala powiązań społeczno-gospodarczych lub przyrodniczych rodzi konieczność włączenia się samorządu powiatu w różne inicjatywy wymagające współpracy w ramach

obszarów funkcjonalnych. Ponadto w przypadku największych miejskich obszarów funkcjonalnych (obszarów metropolitalnych), których zasięg wykracza poza granice dwóch lub nawet trzech powiatów, dochodzi także do konieczności włączenia w te inicjatywy trzeciego poziomu – samorządu województwa. To do jego kompetencji bowiem, zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547, z późn. zm.), należy wykonywanie zadań o charakterze wojewódzkim określonych ustawami, w szczególności w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych. Ta złożoność terytorialna może generować bariery uniemożliwiające skuteczne radzenie sobie z problemami wykraczającymi poza granice danej jednostki administracyjnej.

Skala problemów jest często wprost proporcjonalna do wielkości ośrodka rdzeniowego i siły jego oddziaływania na otoczenie. Szybki rozwój dużych miast i pojawianie się zjawisk typowych dla ośrodków rozwijających się w warunkach wolnorynkowych, w tym zjawiska suburbanizacji, które często przybiera najbardziej niekorzystną formę przestrzenną – rozlewające się miasto (*urban sprawl*). Zjawisko to uwypukla trudności związane z fragmentacją administracyjną i brakiem zintegrowanego zarządzania w obszarach silnie powiązanych funkcjonalnie wokół ośrodków miejskich. Polskie samorzady nadal potrzebują wsparcia, które ułatwi im efektywną współpracę. Niezbędna jest także poprawa oprzyrządowania prawnego dla takiej współpracy. Za niesprzyjającą okoliczność uznać można również uwarunkowania społeczno-kulturowe, których pochodnymi są: niski poziom kapitału społecznego oraz niski poziom identyfikacji z lokalnym dziedzictwem historyczno-kulturowym, brak zrozumienia szerszego interesu publicznego i niski poziom zaufania zarówno w relacjach społecznych, jak i między obywatelami a instytucjami publicznymi.

Współpraca, w tym przypadku współpraca międzysamorządowa nawiązywana w celu realizacji wspólnych przedsięwzięć i projektów, jest bardzo pożądana. Pozwala ona budować przewagę konkurencyjną, minimalizować koszty dzięki efektowi skali, bardziej efektywnie wykorzystywać dostępne zasoby, zwiększać potencjał rozwojowy, integrować system usług publicznych itd.

Problemem są także niejasne podstawy ustrojowe regulujące współpracę w miejskich obszarach funkcjonalnych. Koordynacja zarządzania i nawiązywanie trwałej współpracy w MOF-ach wymaga odpowiednich środków finansowych, które umożliwią wypracowanie niezbędnych narzędzi. Jest ona najczęściej efektem wcześniejszych działań w ramach oddolnych inicjatyw, a nie porozumienia w związku z realizacją np. wspólnej strategii. Korzyści ze współpracy są często odroczone w czasie i w związku z tym na ogół są niewystarczającym bodźcem do tworzenia trwałych powiązań. Badania ewaluacyjne<sup>29</sup> dowodzą, że w mniej więcej połowie MOF-ów ośrodków wojewódzkich ZIT nie można stwierdzić trwałego charakteru partnerstwa rozumianego jako zdolność do przetrwania w przypadku braku kontynuacji unijnego wsparcia finansowego. W niektórych przypadkach wskazywano wprost, że to właśnie środki UE stanowią motywację do współpracy. Zatem należy w dalszym ciągu poszukiwać skutecznych zachęt do kooperacji i współdziałania JST.

Powiat, mimo wielu zadań własnych ważnych z perspektywy prowadzenia polityki rozwoju, nie pełni istotnej roli w jej kreowaniu i koordynowaniu. Potrzebne jest zwiększenie roli powiatu jako inicjującego proces opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego lub, w przypadku opieszałości w tym zakresie, na poziomie powiązanych funkcjonalnie gmin.

---

<sup>29</sup> Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej na lata 2014–2020, Wolański i Ego Lider Ewaluacji 2014, czerwiec, 2018.

Uporządkowania wciąż wymaga zarówno kwestia zarządzania obszarami metropolitalnymi, jak i obszarami funkcjonalnymi mniejszych ośrodków miejskich. Sformalizowanie współpracy w obszarze metropolitalnym stwarza szanse rozwojowe dla całego tego obszaru, jak i jednostek wchodzących w jego skład (np. przez integrację systemu transportowego, racjonalizację kosztów wspólnych przedsięwzięć). Taka współpraca wiąże się jednak z szeregiem wyzwań zarządczych i kooperacyjnych. Rozszerzenie katalogu współpracy o dodatkowe funkcje zróżnicuje przestrzennie relacje popytowo-podażowe. Jeżeli podmioty prowadzące lokalne działalności nie mogą sprostać stawianym wymogom, to są z miasta wypierane lub ich działalność jest ograniczana. Staje się to źródłem napięć między metropolitalnością a lokalnością miasta. Już dziś widać to szczególnie w sferze handlu i usług oraz na rynku mieszkaniowym.

Brak odpowiedniej podstawy ustrojowej dla obszarów metropolitalnych stał się istotną barierą rozwojową utrudniającą osiągnięcie zadowalającego poziomu współpracy. Dotyczy to zarówno wymiaru finansowego, jak i społecznego. Rosnące wyzwania wymagają istnienia ustabilizowanych struktur metropolitalnych, zdolnych koordynować działania i wyrównywać szanse, a także sprzyjających spójności przestrzennej, konkurencyjnych na arenie międzynarodowej i intensyfikujących procesy internacjonalizacji. Samo istnienie wspólnoty metropolitalnej jest zjawiskiem naturalnym i niezależnym od legislacji. Natomiast brak podstaw ustrojowych dla zorganizowanego funkcjonowania takich wspólnot obniża ich zdolność działania. OECD raportuje<sup>30</sup>, że utrzymywanie przestarzałych rozwiązań prawnych w otoczeniu dużych miast automatycznie osłabia potencjał gospodarczy i polityczny państw, w których te metropolie funkcjonują. OECD w ramach swoich rekomendacji dla Polski wskazuje na potrzebę wprowadzenia elastycznego modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi (m.in. przez eksperymentowanie oraz odpowiednie bodźce finansowe). Ustawowe uregulowanie funkcjonowania obszarów metropolitalnych niewątpliwie może przyczynić się do szybkiej likwidacji wielu barier rozwojowych.

Bazując na analizie powiązań między miastami a obszarami wiejskimi, OECD określa dla Polski główne czynniki, które ułatwiają lub utrudniają takie relacje. Raport OECD wskazuje na takie elementy jak suburbanizacja i niekontrolowany rozwój miast, skutki środowiskowe, uwarunkowania fiskalne oraz dostępne obecnie mechanizmy instytucjonalne wspierające efektywne powiązania miejsko-wiejskie. Mimo istnienia i dostępności mechanizmów współpracy międzygminnej proces ten postępuje w Polsce w sposób niezadawalający, w takich obszarach jak edukacja i mieszkalnictwo. Lepiej kształtuje się ona za to w zakresie np. gospodarki wodnej i gospodarki odpadami, sieci szerokopasmowych czy infrastruktury drogowej.

---

<sup>30</sup> Wstępne propozycje wynikające z raportu, który jest opracowywany (2022 r.) we współpracy z OECD *Powiązania miejsko-wiejskie w Polsce*. Rekomendacje z raportu mają w założeniu przyczynić się do wzmocnienia powiązań miejsko-wiejskich.

### 7.3.2. Proponowane rozwiązania

#### A. Promocja i upowszechnianie istniejących instrumentów współpracy ponadlokalnej oraz wzmacnianie jej struktur

Kierunki działań w tym zakresie dotyczą głównie wykorzystania już istniejących norm prawnych do wzmacniania współpracy w ramach MOF-ów.

Zwiększanie świadomości władz samorządowych wymaga nie tylko sięgania po już dostępne rozwiązania prawne, ale również dokonania precyzyjnych analiz w kierunku większego upodmiotowienia MOF-ów. Proponuje się inicjowanie projektów mających na celu pogłębianie współpracy i promocję dostępnych już narzędzi i instrumentów oraz ich rozwijanie na miejskich obszarach funkcjonalnych.

Postuluje się także wzmocnienie roli samorządu regionalnego we współpracy z MOF-ami. Równoczesne wzmocnienie kompetencji sejmików i zarządów województw przełoży się na podniesienie roli koordynacyjnej samorządu województwa. Przez koordynację rozumie się wskazywanie kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz opiniowanie w zakresie zgodności dokumentów przyjmowanych na poziomie samorządów lokalnych z polityką rozwoju województwa. Tym samym energia działań lokalnych i gminne władztwo planistyczne uzyskałoby ramy koordynacyjne, a cele polityki rozwoju lokalnego byłyby koordynowane w całym obszarze funkcjonalnym i w powiązaniach regionalnych. Wymaga to zdefiniowania hierarchicznego systemu ośrodków usługowych w MOF-ach przez określenie docelowej struktury funkcjonalno-przestrzennej bazującej na zdiagnozowanych specjalizacjach poszczególnych ośrodków, a także na wzajemnej komplementarności funkcji.

Ze względu na różne uwarunkowania i terytorialnie zróżnicowaną sieć osadniczą w układach regionalnych, podejście do rozwoju miast i obszarów miejskich powinno uzyskać swój odrębny wymiar regionalny nie tylko zgodny z kierunkami krajowej polityki miejskiej, ale także z uwzględnieniem regionalnych polityk miejskich lub strategii rozwoju województwa z odrębną częścią poświęconą regionalnej perspektywie prowadzenia polityki miejskiej<sup>31</sup>. Ważnym aspektem, który powinien być brany pod uwagę w analizach terytorialnych, jest także wymiar transgraniczny miejskich obszarów funkcjonalnych. Zarysowane podejście wymaga dostosowania odpowiednich regulacji prawnych. W tym zakresie będzie można wykorzystać planowane prace nad przygotowaniem projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast.

#### B. Tworzenie rozwiązań dla obszarów metropolitalnych

Do ustroju samorządu terytorialnego jest niezbędne wprowadzenie rozwiązań systemowych dla obszarów wymagających ścisłej współpracy, w szczególności obszarów metropolitalnych, aby jak najlepiej odpowiadać na potrzeby miast i miejskich obszarów funkcjonalnych.

Obecnie w Polsce wprowadzono do porządku prawnego związek metropolitalny tylko dla jednego obszaru – Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii powstałej w 2017 r. Pierwsze doświadczenia tego związku i potrzeba upowszechnienia rozwiązań systemowych na poziomie całego kraju skłaniają do

---

<sup>31</sup> Podstawą prawną do prowadzenia regionalnej polityki miejskiej będzie ustawa o zrównoważonym rozwoju miast, nad którą toczą się prace w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

wpracowania spójnych i uniwersalnych rozwiązań ustawowych dla innych obszarów metropolitalnych. Szczegółowych rekomendacji w tym zakresie powinna dostarczyć ewaluacja funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, zaplanowana w 2022 r. przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Działania integracyjne samorządów w obszarach metropolitalnych, jak np. realizacja instrumentu ZIT, oraz inicjatywy ustawodawcze w stosunku do kolejnych obszarów metropolitalnych (warszawska, poznańska, krakowska, łódzka, pomorska, wrocławska) wskazują na potrzebę wprowadzenia rozwiązań tworzących bardziej sprawcze i akceptowalne metody współpracy w tych obszarach. Uregulowanie ustrojowe obszarów metropolitalnych będzie przedmiotem projektowanej ustawy o zrównoważonym rozwoju miast. W tej regulacji prawnej przewiduje się podjęcie unormowania, w szczególności takich kwestii jak:

- zasady i tryb tworzenia obszaru metropolitalnego;
- zakres zadań publicznych realizowanych przez metropolię obligatoryjnie, sposób ich uzupełnienia o wybrane zadania fakultatywne;
- zdefiniowanie organu zarządzającego (władztwo);
- zasady finansowania podejmowanych działań.

Za koniecznością ustawowego unormowania obszaru metropolitalnego (związku metropolitalnego) przemawia potrzeba uregulowania zadań niezbędnych do realizowania na obszarze nakładających się oddziaływań i koncentracji wyzwań. Do istotnych atrybutów związku metropolitalnego powinna należeć także ustawowa przesłanka o materialnoprawnym charakterze, przesądzająca o prawie gmin i powiatów do udziału w związku metropolitalnym. W procesie tworzenia i powoływania związku metropolitalnego ważną zasadą powinno być współdziałanie organów centralnych i regionalnych z jednostkami samorządowymi oraz sprawne funkcjonowanie mechanizmu konsultacji społecznych. Tak rozumiana reforma zarządzania obszarami metropolitalnymi ma cechy nawzajem oddziałujących relacji. Integracja metropolitalna, jak wynika z doświadczeń europejskich, jest kreowana zarówno przez działania odgórne (*top down*), jak i oddolne (*bottom up*). Stanowi ona rezultat, a często i kompromis, różnych wizji reformy metropolitalnej zarówno z poziomu krajowego, jak i inicjatyw bądź oczekiwań ze strony społeczności lokalnych i władz samorządowych.

Związek metropolitalny realizuje zasadę współdziałania władz publicznych (centralnych i samorządowych na różnych poziomach), zasadę pomocniczości i zasadę zdolności do wykonywania zadań publicznych. Rozwiązania ustawowe dotyczące związku metropolitalnego powinny odnosić się do następujących kwestii:

- podejścia do ustalania granic i procedury tworzenia związku metropolitalnego;
- zakresu działania związku metropolitalnego i jego zadań (w szczególności w obszarze kształtowania ładu przestrzennego, zarządzania strategicznego, integracji publicznego transportu zbiorowego, rozwoju gospodarczego, promocji i innych np. wspólnej realizacji wybranych usług społecznych);
- kompetencji, trybu i zasad wyboru organów władzy związku metropolitalnego;

- działania pełnomocnika do spraw utworzenia związku;
- nabywania i gospodarowania mieniem związku metropolitalnego;
- prowadzenia gospodarki finansowej związku metropolitalnego.

Regularny monitoring efektów funkcjonowania metropolii powinien być prowadzony przy współpracy instytucji publicznych i naukowych.

### **C. Rozwiązania legislacyjne dla miejskich obszarów funkcjonalnych pozametropolitalnych**
















Z barierami współpracy międzygminnej borykają się nie tylko metropolie, ale także miasta średnie. Skala problemów jest adekwatna do wielkości miast rdzeniowych i również wymaga systemowych ułatwień konstruowanych na gruncie legislacyjnym. Wypracowane rozwiązania prawne muszą mieć charakter systemowy i dopasowany do specyfiki mniejszych ośrodków. Płaszczyzną regulacji prawnej w tym zakresie będzie także projektowana ustawa o zrównoważonym rozwoju miast oraz projekt pn. Centrum Wsparcia Doradczego Plus realizowany przez MFiPR, ukierunkowany na podnoszenie kompetencji JST i inicjowanie współpracy ponadlokalnej oraz wspierający miejskie obszary funkcjonalne miast średnich.

### **D. Doprecyzowanie roli powiatu w procesie opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego**

Powiaty, mimo zadań własnych istotnych z perspektywy prowadzenia polityki rozwoju, pełnią zbyt małą rolę w kreowaniu i koordynowaniu lokalnej polityki rozwoju. Potrzebne jest stworzenie ram prawnych gwarantujących samorządom powiatowym właściwe miejsce w systemie zarządzania rozwojem, przez zapewnienie im udziału w opracowywaniu strategii rozwoju ponadlokalnego. Przede wszystkim brakuje podstawy prawnej do inicjowania przez samorząd powiatowy procesu opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego w przypadku braku aktywności w tym zakresie na poziomie gmin powiązanych funkcjonalnie. W przypadku niskiego potencjału instytucjonalnego gmin i na ich prośbę powiat może przyjąć na siebie rolę koordynatora całego procesu jej opracowania.

Obecna procedura opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego jest opisana m.in. w art. 10g ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy te zakładają dominującą rolę samorządów gminnych w opracowaniu strategii. Samorząd powiatowy bierze udział w opracowaniu strategii, jeśli w opracowaniu dokumentu uczestniczą wszystkie gminy z terytorium tego powiatu, a może być włączony w jej opracowanie fakultatywnie, jeśli przynajmniej jedna gmina, która bierze udział w opracowaniu strategii, znajduje się na jego terytorium. Nie przewidziano bezpośredniego wskazania, aby samorząd powiatowy był inicjatorem opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego. W przypadku miast na prawach powiatu problem nie występuje, ponieważ prezydent miasta wykonuje zadania przypisane ustawowo funkcji starosty. W innych przypadkach, mimo że wiele kluczowych kwestii pozostaje w zadaniach własnych powiatu, może on być jedynie zaproszony do udziału w opracowaniu strategii rozwoju ponadlokalnego. Zmiana powinna upodmiotowić samorząd powiatowy w tym procesie i umożliwić mu inicjowanie, przy ścisłej współpracy z samorządem gminnym, opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego, jeśli uzasadnia to poprawa efektywności realizacji zadań własnych powiatu określonych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528, z późn. zm.) i w odrębnych ustawach.



Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Promocja i upowszechnianie istniejących instrumentów współpracy ponadlokalnej oraz wzmacnianie jej struktur			
B. Tworzenie rozwiązań dla obszarów metropolitalnych			
C. Rozwiązania legislacyjne dla miejskich obszarów funkcjonalnych poza-metropolitalnych			
D. Doprecyzowanie roli powiatu w procesie opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			

## 7.4. Wyzwanie IV: Niwelowanie negatywnych skutków zmian klimatu w miastach

### 7.4.1. Diagnoza i charakterystyka wyzwania

#### Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:



**1. Nowa Karta Lipska – „Zielone Miasto”**

**2. Agenda Miejska dla UE**

**3. Unijna Strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia – Filar 2,** Kluczowe Zobowiązania: Przyjęcie ambitnych miejskich planów zazieleniania dla miast liczących co najmniej 20 000 mieszkańców

**4. Nowa Agenda Miejska ONZ – „Zrównoważony środowiskowo i prężny rozwój obszarów miejskich”**

**5. Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 – Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności; Cel 13. Działania w Dzielzinie Klimatu**

**6. Budowanie przyszłości odpornej na zmianę klimatu – Strategia UE**

Od lat obserwujemy przesuwające się pory roku, krótszą wiosnę i jesień, coraz więcej bezśnieżnych zim, nasilające się fale upałów oraz susze przeplatające się z ulewnymi deszczami. Te negatywne zjawiska są skutkiem zmian klimatu zachodzących w wyniku działań człowieka. Kryzys klimatyczny niesie fundamentalne zagrożenie dla samych podstaw funkcjonowania i życia społeczeństw. Przekroczenie granicy równowagi klimatycznej zakłóca łańcuchy zależności i procesy zachodzące w przyrodzie, pogarszając w efekcie warunki rozwoju społeczno-gospodarczego. Szczególnie wrażliwym obszarem, który musi się mierzyć z następstwami zmian klimatu, są miasta i ich najbliższe otoczenie. Liczbę ludności zamieszkującej polskie miasta wraz z ich strefami podmiejskimi można oszacować na około 25–30 mln osób (w zależności od sposobu delimitacji). Stanowi to 65–75% populacji kraju – skala problemu jest więc ogromna.

Niezrównoważony rozwój miast zwiększa presję na środowisko i wpływa na pogorszenie stanu zdrowia mieszkańców. Do największych problemów należą m.in. emisje zanieczyszczeń do atmosfery, utrata terenów zieleni i różnorodności biologicznej, zjawiska suszy czy istnienie miejskiej wyspy ciepła. Każde miasto mierzy się ze specyficznymi dla swojej lokalizacji, struktury i uwarunkowań zagrożeniami środowiskowymi i klimatycznymi. Polska jest pod tym względem bardzo zróżnicowana. Istnieje szereg wskaźników, które to obrazują.

Do ekstremalnych zjawisk pogodowych coraz częściej dotykających miasta oraz ich mieszkańców należą m.in. wysokie temperatury powietrza (notuje się regularny wzrost średniej rocznej temperatury powietrza; w okresie 1951–2020 o 2,8°C) oraz nawalne deszcze (opady roczne zwiększyły się o 10–15%) (tab. 3).

Tabela 3. Zmiana średniorocznej temperatury powietrza w Polsce w latach 1951–2020

<i>Dekada</i>	<i>Średnioroczna temperatura powietrza w Polsce (°C)</i>
<b>1951-1960</b>	7,25
<b>1961-1970</b>	7,08
<b>1971-1980</b>	7,25
<b>1981-1990</b>	7,61
<b>1991-2000</b>	7,91
<b>2001-2010</b>	8,22
<b>2011-2020</b>	9,33

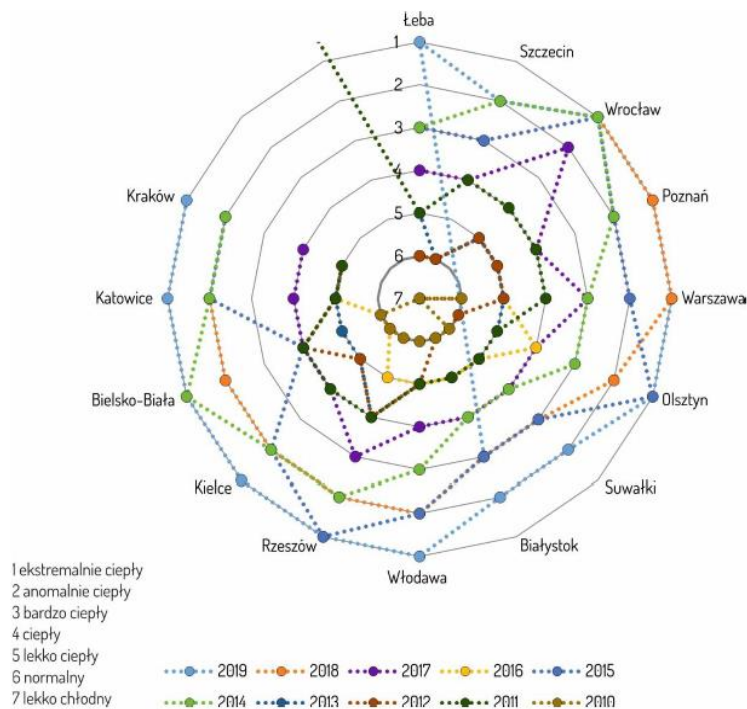
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej

Wiek XX oraz pierwsze dekady wieku XXI charakteryzują się rosnącą temperaturą powietrza, dużą zmiennością opadów i występowaniem ekstremalnych zjawisk meteorologicznych. Potwierdzeniem tego są dane dotyczące charakterystyki termicznej oraz opadowej dla 14 miast (referencyjnych stacji meteorologicznych).

Wg klasyfikacji termicznej rok 2000 w czterech miastach (Wrocław, Bielsko-Biała, Katowice i Kraków) był rokiem anomalnie ciepłym (wyk. 3). Taka sytuacja zdarzyła się po raz pierwszy w historii. W 2008 r. podobna sytuacja miała miejsce w trzech miastach (Poznań, Rzeszów i Bielsko-Biała). Zjawisko to przybrało na sile w 2014 r., gdy oprócz sześciu miast, w których rok ten został sklasyfikowany jako rok anomalnie ciepły, po raz pierwszy w dwóch miastach (Wrocław i Bielsko-Biała) pojawiły się też lata ekstremalnie ciepłe. Po raz ostatni lata termicznie normalne wystąpiły w 2016 r. (w czterech miastach). W następnych okresach we wszystkich analizowanych miastach wszystkie lata były klasyfikowane (na podstawie średniej rocznej temperatury) jako co najmniej ciepłe<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Agnieszka Rzeńca, Agnieszka Sobol, Piotr Ogórek, *Raport o stanie polskich miast: Środowisko i adaptacja do zmian klimatu*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa 2021.

Wykres 3. Klasyfikacja termiczna dla wybranych miast w latach 2010–2019



Źródło: Agnieszka Rzeńca, Agnieszka Sobol, Piotr Ogórek, *Raport o stanie polskich miast: Środowisko i adaptacja do zmian klimatu*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa 2021

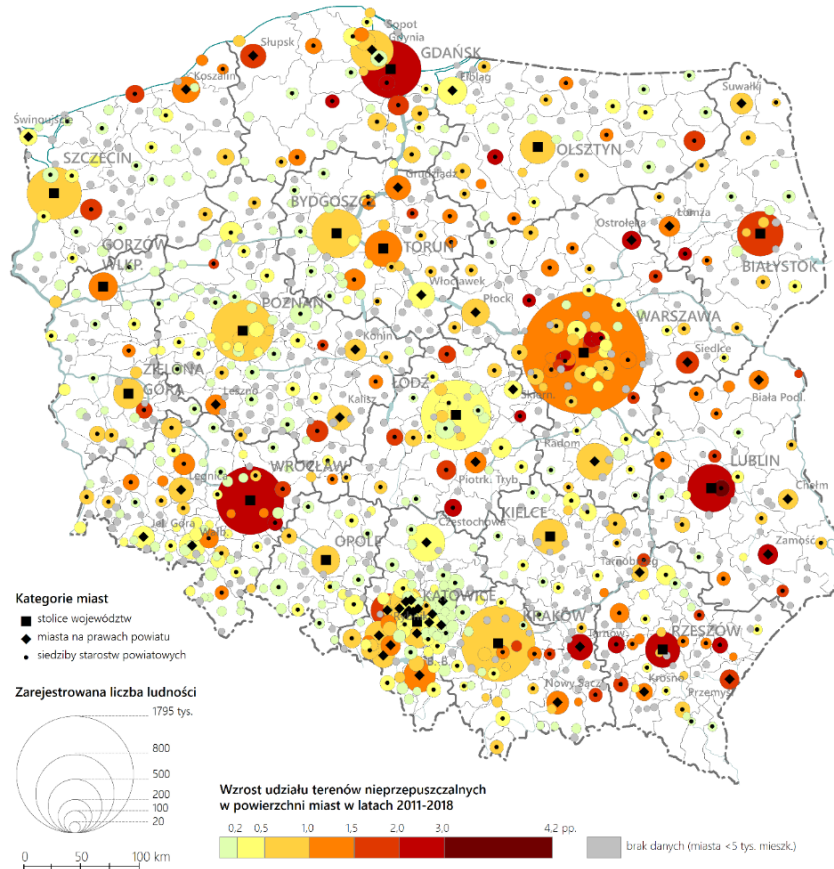
Bardzo trudna jest także obecna sytuacja hydrologiczna w Polsce. Wysokość lustra wody w większości głównych rzek w kraju oraz poziom wód gruntowych z biegiem lat systematycznie się obniżają. Problem ten jest spotęgowany w miastach, których przestrzenie charakteryzują się wysokim odsetkiem powierzchni nieprzepuszczalnych, w tym występowaniem zabetonowanych brzegów rzek (rys. 7). Przy coraz rzadszych opadach miastom grozi pustynnienie. Z kolei infrastruktura w postaci kanalizacji deszczowej w miastach nie jest dostosowana do opadów nawalnych, co skutkuje częstymi podtopieniami oraz koniecznością odpompowywania wody z zalanych studzienek, przy równoczesnym zanieczyszczeniu wody m.in. związkami organicznymi, metalami i substancjami toksycznymi. Jednocześnie w miastach brakuje obiektów małej retencji, w których można by było magazynować nadwyżki wody z deszczy nawalnych i wykorzystywać je w suchszych okresach. Niekorzystną sytuację potęgują długotrwałe braki opadów oraz coraz cieplejsze i bezśnieżne zimy. W związku z tym, polskim miastom grozi zarówno susza hydrologiczna, jak i hydrogeologiczna<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Susza hydrologiczna przejawia się długotrwałym obniżeniem ilości wody w rzekach i jeziorach. Zwana jest również „niżówką hydrologiczną”; dotyczy wód powierzchniowych. Występuje wtedy, kiedy przepływ w rzekach spada poniżej przepływu średniej wartości wieloletniej. Jest to okres obniżonych zasobów wód powierzchniowych w stosunku do średniej wartości z wielolecia. Susza hydrologiczna to kolejny etap pogłębiającej się suszy atmosferycznej i rolniczej. W Polsce ten rodzaj suszy jest monitorowany przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (IMGW-PIB).

Susza hydrogeologiczna jest definiowana jako długotrwałe obniżenie zasobów wód podziemnych. Zjawisko tego rodzaju suszy jest zwykle poprzedzone powyższymi rodzajami suszy. Wstępna faza objawia się m.in. wysychaniem studni. W Polsce ten rodzaj suszy jest monitorowany przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (PIG-PIB).

Dodatkowym problemem jest to, że zasoby wody pitnej w Polsce są jednymi z najniższych w Europie<sup>34</sup>.

Rysunek 7. Wzrost udziału terenów nieprzepuszczalnych w powierzchni miast w latach 2011–2018



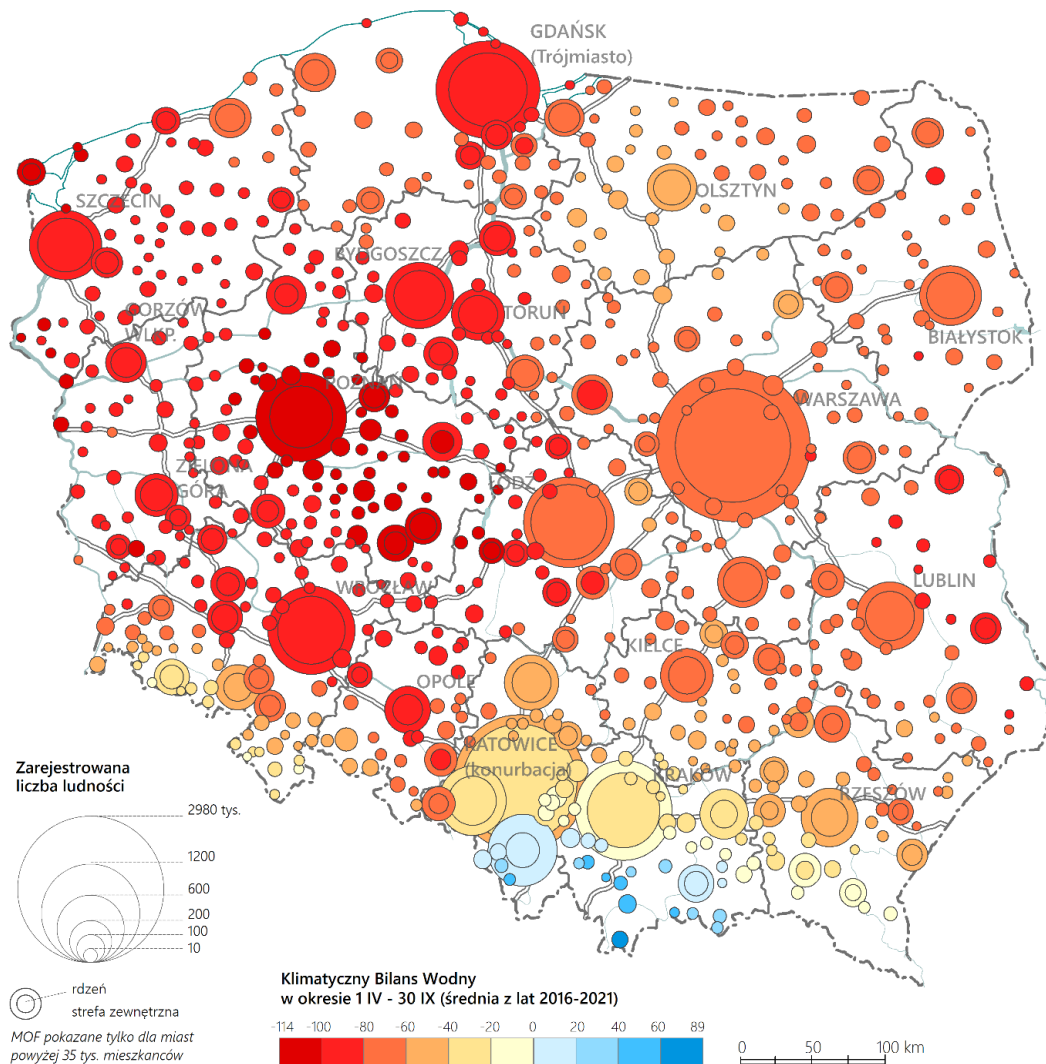
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rzeńca A., Sobol A., Ogórek P. Projekt Raportu o stanie polskich miast: Środowisko i adaptacja do zmian klimatu, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa 2021

Syntetycznym miernikiem stanu zaopatrzenia w wodę, będącą jednym z kluczowych uwarunkowań przyrodniczych, o podstawowym znaczeniu dla stanu roślinności i samopoczucia człowieka (bioklimat, topoklimat), jest Klimatyczny Bilans Wodny (KBW). Miernik ten został wypracowany w Instytucie Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach (rys. 8). Obszarami o szczególnie niekorzystnych warunkach klimatyczno-hydrologicznych jest zachodnia Polska (w tym Wielkopolska i Kujawy), a w nieco mniejszym stopniu inne obszary Niżu Polskiego oraz pas wyżyn. Relatywnie lepsza sytuacja występuje na pogórzach i Podkarpaciu (np. aglomeracja krakowska, Tarnów), a także na części Wyżyny Śląskiej (m.in. konurbacja katowicka). Wszędzie tam wartości KBW są jednak ujemne. Dopiero w górach (Karpaty, Sudety), gdzie opady są wysokie, Klimatyczny Bilans Wodny jest dodatni. Analiza pokazuje też, że różnice między rdzeniami miast a ich strefami podmiejskimi pod względem tego wskaźnika są niewielkie, a zdecydowanie większe znaczenie odgrywa ogólne

<sup>34</sup> Jak podaje Ministerstwo Klimatu i Środowiska, na podstawie Raportu 2020 GUS „Polska na drodze zrównoważonego rozwoju”, przypadająca na jednego mieszkańca Polski wielkość odnawialnych zasobów wody słodkiej wynosi niecałe 1,6 m<sup>3</sup>. Średnia europejska jest znacznie wyższa, bo wynosi ok. 3 tys. m<sup>3</sup>. Z badań przeprowadzonych przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów wynika, że znaczna część miast w Polsce, tj. 46,2%, boryka się z niedoborem wody.

położenie fizycznogeograficzne, czyli uwarunkowania geologiczne i hydrogeologiczne, geomorfologiczne, klimatyczne, hydrograficzne i glebowe.

Rysunek 8. Klimatyczny Bilans Wodny w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i strefach podmiejskich, średnia z lat 2016–2021



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa-PIB w Puławach

W 2019 r. w ponad 250 polskich miastach wprowadzono ograniczenia w korzystaniu z wody. Na koniec czerwca 2021 r. 254 gminy wystosowały apele do mieszkańców dotyczące ograniczenia zużycia wody wodociągowej. Niedobór zieleni, wynikający w wielu przypadkach z nieuzasadnionego uszczelniania powierzchni betonem, asfaltem i brukiem, sprawia, że temperatura powietrza w mieście znacząco wzrasta. Ponadto powierzchnie miast nie mogą się schładzać w związku z brakiem wystarczającej powierzchni zieleni, którą można by było wykorzystać do zagospodarowania wody opadowej.

Jednym z kluczowych wyzwań jest więc zwiększona retencja wody. Na terenach miast i ich obszarów funkcjonalnych jest niezbędne sukcesywne zwiększanie udziału terenów przepuszczalnych, w tym

zwłaszcza biologicznie czynnych. W celu bezpiecznego i ekonomicznego zagospodarowania wód opadowych oraz zwiększenia retencji jest potrzebny rozwój błękitno-zielonej infrastruktury (BZI)<sup>35</sup>.

W gospodarowaniu przestrzenią rzadko jednak stosuje się kompleksowe podejście do realizowania celów gospodarki wodnej zarówno w zakresie zmniejszania ryzyka powodziowego, jak i zagrożenia występowania suszy. Ponadto dokumenty planowania przestrzennego, określające m.in. kierunki zarządzania zasobami wodnymi w gminie, niedostatecznie uwzględniają potrzebę podejmowania kompleksowych działań na terenie całej zlewni, które przyczyniałyby się do regulacji warunków spływu wód z obszarów zurbanizowanych. Niwelowanie negatywnych skutków zmian klimatu dla miast i ich mieszkańców, takich jak susze czy podtopienia, wymaga wdrażania rozwiązań opartych na naturze<sup>36</sup>.

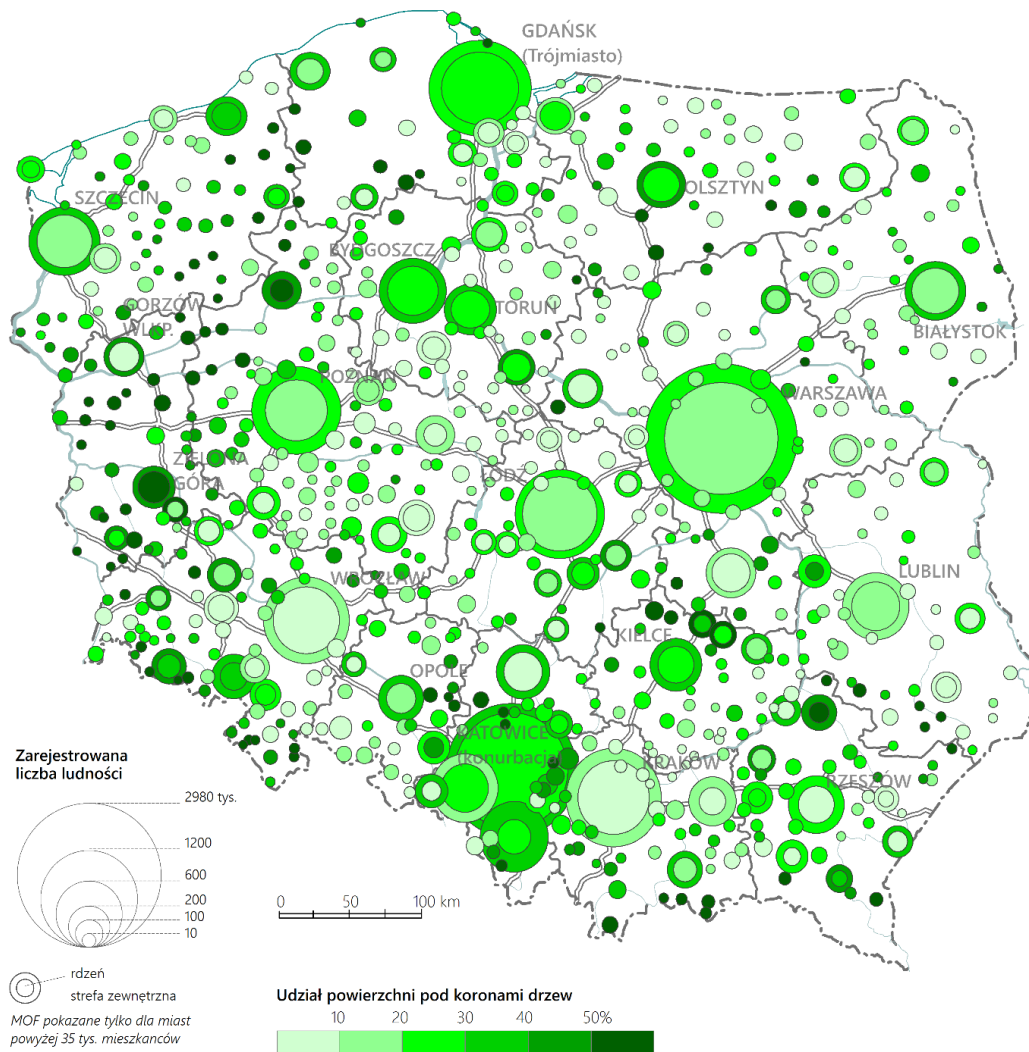
Naturalne rozwiązania są najbardziej efektywne w kształtowaniu klimatu miast. Szczególne znaczenie ma tutaj zieleń miejska, w tym nawet pojedyncze drzewa i zakrzaczenia, które w mikroskali znacznie poprawiają gospodarkę wodną i mikroklimat. Udział powierzchni pokrytej koronami drzew w polskich miastach waha się z reguły od 10% do 30%, chociaż czasami przekracza 50% (rys. 9). Pokrycie powierzchni koronami drzew jest z reguły większe w strefach zewnętrznych niż w samych miastach. Obecność drzew w przestrzeni miejskiej, oprócz kwestii czysto estetycznych, ma duże znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania ekosystemów oraz ludzi. Do największych korzyści należą redukcja upału, filtrowanie zanieczyszczeń powietrza i pochłanianie dwutlenku węgla, oszczędzanie energii okolicznych budynków, filtrowanie wody, pochłanianie wody deszczowej, ochrona przed promieniowaniem UV, utrzymanie bioróżnorodności oraz korzystny wpływ na ludzkie zdrowie. Mimo wielu zalet, ochrona zieleni, a przede wszystkim drzew, na obszarach miejskich jest wciąż niewystarczająca. Drzewa wycina się na coraz większą skalę, a te usunięte często zastępuje się młodymi sadzonkami, które nie rekompensują poniesionych strat. Co więcej, nowo nasadzone drzewa relatywnie często usychają w wyniku niewłaściwej lokalizacji, braku możliwości wykorzystania wody opadowej z powierzchni, niewłaściwego ukształtowania terenów zieleni położonych powyżej powierzchni uszczelnionych czy braku monitoringu i pielęgnacji.

---

<sup>35</sup> Krokiem w dobrym kierunku są przygotowane przez Ministerstwo Infrastruktury instrumenty prawne i planistyczne, które wpływają na zwiększanie naturalnej retencji terenowej. Należą do nich m.in.: Plan przeciwdziałania skutkom suszy przyjęty na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Planu przeciwdziałania skutkom suszy (<https://stopsuszy.pl/informacje-o-projekcie/o-projekcie/>) oraz program przeciwdziałania niedoborowi wody opracowany w Ministerstwie Infrastruktury na podstawie „Założeń do Programu przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2021–2027 z perspektywą do roku 2030” przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 10 września 2019 r. – M.P. z 2019 r. poz. 941 (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/opracowanie-programu-przeciwdzialania-niedoborowi-wody>).

<sup>36</sup> *Agenda Miejska UE, Action Plan: Sustainable Use of Land and Nature-based Solutions*, październik 2018, <https://ec.europa.eu/futurium/en/sustainable-land-use/sustainable-use-land-and-nature-based-solutions-partnership-presents-final.html>

Rysunek 9. Udział powierzchni znajdującej się pod koronami drzew w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i w strefach podmiejskich według stanu z lat 2010–2018



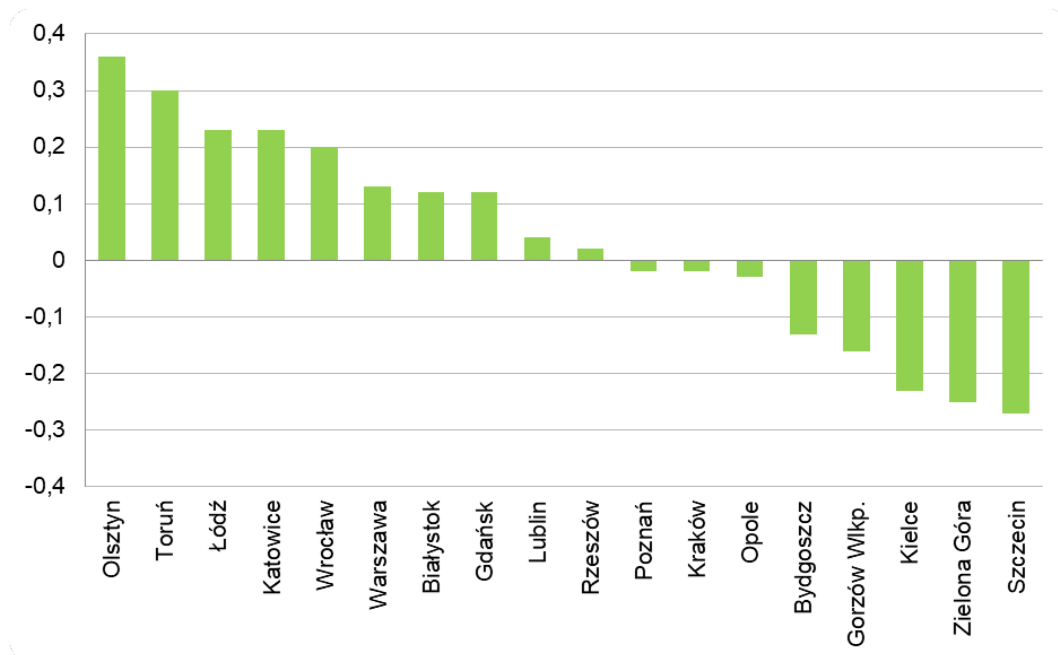
Opracowanie własne na podstawie danych z Krajowej Mapy Koron Drzew™ (MGGP Aero)

Wszystkie funkcje drzew wymienione wyżej są realizowane przez duże dorodne drzewa i takich drzew potrzebują miasta. Z porównań, których dokonują przyrodnicy, wynika, że np. jeden duży buk produkuje tyle tlenu, ile mniej więcej 1,7 tys. małych buków<sup>37</sup>. Mimo tego brak jest skutecznych narzędzi ograniczania wycinki drzew czy ochrony starodrzewu, szczególnie przed rozpoczęciem procesów inwestycyjnych. W efekcie w dużej części miast (wśród ośrodków wojewódzkich, zwłaszcza w Szczecinie, Zielonej Górze i Kielcach) pogarsza się stan zieleni, identyfikowany przez tzw. znormalizowany bilans udziału powierzchni objętych procesami zielenienia i brązowienia (wyk. 4).

<sup>37</sup> Dominik Drzazga, *Drzewa w mieście, czy naprawdę ich potrzebujemy?*, Uniwersytet Łódzki, [http://www.eksperci.wz.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2017/04/Drzewa-w-mie%C5%9Bcie-%E2%80%93-czy-naprawd%C4%99-ich-potrzebujemy\\_Komentarz.-Informacja-prasowa.pdf](http://www.eksperci.wz.uni.lodz.pl/wp-content/uploads/2017/04/Drzewa-w-mie%C5%9Bcie-%E2%80%93-czy-naprawd%C4%99-ich-potrzebujemy_Komentarz.-Informacja-prasowa.pdf)



Wykres 4. Znormalizowany bilans udziału powierzchni objętych procesami zielenienia i brązowienia, stworzony na podstawie Wskaźnika Trendu Wegetacji obliczonego dla okresu 2013–2021 w granicach obszarów antropogenicznych miast wojewódzkich



Źródło: Wskaźnik Trendu Wegetacji opracowany przez MGPP Aero na podstawie danych satelitarnych Landsat 8 zgodnie z metodyką opartą na raporcie JRC (JRC Science for policy report - Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment)\*

\*Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment - supplement, EUR 30161 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-22954-4, doi:10.2760/519233, JRC120383

Do niewystarczająco należytej ochrony terenów zieleni przyczynia się również brak upodmiotowienia prawnego błękitno-zielonej infrastruktury. Aby zaliczyć obiekt do szerokiego zbioru „infrastruktury”, musi on mieć następujące cechy: długowieczność i trwałość, komplementarność, niesubstytucyjność oraz generowanie korzyści zewnętrznych. Drzewa, szczególnie te dorosłe, wszystkie te cechy posiadają. Z racji tego, że „infrastruktura” nie ma sprecyzowanego konkretnego koloru, budulca czy kształtu, nie ma powodu, aby terenów zieleni, jak chociażby drzew, nie uważać za infrastrukturę, tyle że zieloną, która pełniąc funkcję zagospodarowania wód opadowych, powinna być również chroniona ze względu na funkcję ekosystemową.

Wzrost temperatury powietrza w miastach wpływa również bezpośrednio na pogłębiający się problem nagłych opadów konwekcyjnych. Nagrzewanie się powietrza w obszarach zurbanizowanych (nawet o kilka stopni więcej niż w obszarach podmiejskich) skutkuje większą częstotliwością wyładowań atmosferycznych. Te z kolei wiążą się z deszczami nawalnymi, które w momencie spadania na tereny szalenie zabetonowane nie mają możliwości wsiąknięcia w glebę. Równoległe kanalizacja nie jest w stanie przyjąć tak dużych ilości wody w tak krótkim czasie. W efekcie następują lokalne podtopienia, a ulice zamieniają się w rwące potoki. Zagraniczne doświadczenia z lata 2021 r. pokazują, że tzw. powodzie błyskawiczne, powstałe na skutek intensywnych opadów konwekcyjnych, są zagrożeniem dla życia mieszkańców, również na obszarach dotychczas niedoświadczanych powodziami.

Do ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak długotrwałe susze, trąby powietrzne czy ulewne deszcze, społeczności miejskie zaczynają się powoli przyzwyczajać. Jednakże, adaptacja miast do zmian klimatu będzie trwała znacznie dłużej, a zjawiska te będą przybierać na sile. Biorąc pod uwagę inny rodzaj wyzwań i sam cel *Krajowej Polityki Miejskiej 2030*, polegający na przekonaniu, że to miasta są odpowiedzią na wyzwania współczesności, należy mądrze planować rozwój i transformację miast, ograniczać negatywne skutki zmian klimatu i likwidować ich przyczyny oraz aktywnie kształtować świadomość społeczną i postawy proekologiczne.

#### **7.4.2. Proponowane rozwiązania**

##### **A. Wprowadzanie standardu ochrony i kształtowania zieleni w procesach inwestycyjnych**

Rozwiązanie polega na stworzeniu podstawy prawnej dającej władzom publicznym możliwość wprowadzenia ograniczeń w prowadzeniu inwestycji ze względu na ochronę środowiska. Rozwiązanie obejmuje zmiany legislacyjne zapewniające konieczność kwotowego szacowania poziomu strat w zakresie usług ekosystemowych w realizowanym przedsięwzięciu. Straty będą rekompensowane przez nowo tworzone elementy błękitno-zielonej infrastruktury, o wartości usług ekosystemowych nie mniejszej niż utrata wartości wynikająca z usunięcia zieleni na potrzeby realizowania inwestycji. Rozwiązania te zapewnią właściwe traktowanie zieleni w dokumentacji budowlanej uwzględniającej istniejące drzewa jako element infrastruktury wymagający ochrony na placu budowy oraz trwałego pozostawienia po zakończeniu inwestycji.

Niezbędne wydaje się być również rozszerzenie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy o informacje na temat istniejącej zieleni wysokiej na obszarze planowanej inwestycji poparte inwentaryzacją drzewostanu. Rozwiązanie to pomoże urzędnikom uwzględniać, w sposób uporządkowany i świadomy, potrzebę ochrony i kształtowania zieleni w decyzjach administracyjnych oraz obejmować ją ochroną prawną w przypadku negatywnej opinii wniosku o wycinkę drzew.

Postuluje się ponadto znaczne ograniczenie usuwania drzew i krzewów na terenach miast. W procesach inwestycyjnych wycięcie powinno być możliwe tylko w przypadku niemożliwości zrealizowania inwestycji. W takiej sytuacji, wycięcie zostanie zrekomensowane nowymi nasadzeniami, z co najmniej taką samą podażą tlenu jak przed wycinką<sup>38</sup>. Zamierzenia inwestycyjne nie powinny pogarszać dotychczasowego sposobu zasilania zieleni.

Proponowane rozwiązanie odwołuje się do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.) wskazującego, że „Obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, (...) projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. ochronę środowiska”. Zasady ochrony środowiska powinny być zatem wpisane w proces inwestycyjny, a nie traktowane warunkowo.

---

<sup>38</sup> Z wyłączeniem terenów portowych zawierających infrastrukturę portową. Rozwiązanie jest zgodne z Krajowym Planem Odbudowy (B3.4 Zielona Transformacja Miast oraz Strategią Inwestycyjną Instrumentu Zielonej Transformacji Miast).

Projekt zieleni oraz operat dendrologiczny<sup>39</sup>, podobnie jak inne branżowe elementy dokumentacji projektowej, powinny być obligatoryjne i wykonane przez osoby mające stosowne kwalifikacje.

### **B. Upodmiotowienie prawne „błękitno-zielonej infrastruktury”**

Celem rozwiązania jest możliwość uwzględniania „błękitno-zielonej infrastruktury” jako infrastruktury krytycznej, będącej pojęciem prawnym w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 261, z późn. zm.). Zgodnie z ustawą infrastruktura krytyczna to systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urzędnia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

W związku z tym, postuluje się rozszerzenie tego zapisu o tereny i obiekty infrastruktury błękitno-zielonej, z racji krytycznej roli, jaką one pełnią w życiu ludzi w kontekście rosnących negatywnych i niebezpiecznych skutków zmian klimatu.

### **C. Gospodarowanie zasobami wodnymi w układzie zlewniowym**

Władze lokalne potrzebują w większym stopniu wsparcia w zakresie upoważnienia kompetencyjnego do wprowadzania regulacji lokalnych, w tym zwłaszcza do wprowadzania ograniczeń mających na celu ochronę przed suszą i ich egzekwowania, przy uwzględnieniu podejścia zlewniowego w gospodarowaniu wodami.

Postulowana jest zmiana standardów systemów kanalizacji deszczowej na tzw. system kanalizacji zrównoważonej (sustainable drainage system), w tym tworzenie systemu rozproszonej retencji. Oznacza to przykładowo, że regulacje dotyczące projektowania pasów przydrożnych powinny wskazywać kierunki naturalnego spływu wód opadowych i uwzględniać ich rozlewanie poza pasem drogowym. Ulice, drogi, zielenie powinny być projektowane w taki sposób, aby spływ powierzchniowy mógł być spowalniany i zatrzymywany przez zieloną retencję, a nie wyłącznie przez rozwiązania inżyniersko-techniczne. Wymaga to integracji uwarunkowań technicznych sieci (odbiór wód opadowych przez studzienki kanalizacyjne) z jednoczesnym uwzględnieniem kształtowania terenu pod kątem naturalnego odpływu wód, mając na uwadze potrzeby ich oczyszczania. Krawężniki, podobnie jak tereny zieleni przy jezdni, powinny być obniżone do takiego poziomu, aby woda spływała poza jezdnię, przy okazji będąc naturalnie oczyszczaną.

Obecne odprowadzanie wody z jezdni na pas zieleni uwzględniające również bioretencję (np. skrzynki rozsączające) wymaga tzw. zgody wodnoprawnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego – Wody Polskie, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami rozwiązanie takie wpływa na stosunki wodne. Z drugiej strony, uszczelnianie powierzchni, które również wpływa na zmianę stosunków wodnych, nie wymaga stosownych zgód w tym zakresie.

Celem przyspieszenia uzyskiwania zgód wodnoprawnych i usprawnienia procesu inwestycyjnego zakłada się w zakresie pojawiających się wątpliwości rozważenie potrzeby doprecyzowania obecnego katalogu działań skutkujących koniecznością uzyskania zgody wodnoprawnej oraz działań, które nie

---

<sup>39</sup> Głównym celem operatu dendrologicznego jest zachowanie zastanych drzew, zadrzewień i krzewów w jak najlepszej kondycji z uwzględnieniem uwarunkowań zagospodarowania terenu.

kształtują zasobów wodnych i przez to nie wymagają takiej zgody np. przez zgłoszenie wodnoprawne, w taki sposób, aby jednoznacznie na podstawie przepisów można było ustalić przedsięwzięcia ujęte w tym katalogu. Do takich działań mogłyby należeć (w zależności od szczegółowych parametrów planowanej inwestycji): nawadnianie zieleni wodami opadowymi przez takie kształtowanie powierzchni, które umożliwi grawitacyjny dopływ wody, tworzenie zieleni retencyjnej bez dodatkowych warstw filtracyjnych, kształtowanie zieleni w formie wklęsłej<sup>40</sup>. Jednocześnie proponuje się uruchomienie prostej ścieżki, zgodnej z przepisami UE, uzyskania zgody wodnoprawnej w przypadku, gdy taka zgoda będzie wymagana.

#### **D. Mechanizmy finansowe, legislacyjne i organizacyjne na rzecz zwiększenia naturalnej retencji**

Niezbędne są rozwiązania legislacyjne oraz mechanizmy finansowe, które spowodują, że utrata naturalnej retencji będzie rekompensowana przez wszystkie podmioty, które się do niej przyczyniają, zarówno po stronie publicznej, jak i prywatnej. Zgodnie z art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, z późn. zm.) opłatę za usługi wodne uiszcza się za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemach kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Dochody z tych opłat powinny zostać wykorzystane do poprawy bezpieczeństwa zagospodarowania wód opadowych w gminie.

Ponadto należy doprecyzować przepisy i wprowadzić mechanizm finansowy dla wód opadowych odprowadzanych do kanalizacji deszczowej (otwartej lub zamkniętej) oraz ogólnospławnej. W tym przypadku proponuje się umożliwienie skorzystania z ulgi podatkowej dla podmiotów, które przed odprowadzeniem wód opadowych do kanalizacji wdrożą rozwiązania zwiększające retencję.

Niezbędna jest również zmiana relacji udziału we wpływach z tytułu opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, o której mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, ustalona na podstawie analizy kosztów i umożliwiająca podejmowanie samorządom szerszych działań w tym obszarze. Aktualne proporcje to 90% przychód Wód Polskich i 10% dochód budżetu właściwej gminy. Równoległe jest konieczne zabezpieczenie tych wpływów na cele związane z racjonalizacją gospodarki wodnej np. rozbudowa małej retencji, czy wdrażanie rozwiązań opartych na naturze. Niezbędne jest tym samym stworzenie funduszu celowego w gminach, który gromadziłby środki z opłaty i stanowił podstawę realizowanych inwestycji z zakresu małej retencji. Proponowany fundusz z opłaty wodnej powinien mieć charakter celowy, w którym samorzady mają udział odpowiedni do ponoszonych kosztów.

Należy zwrócić również uwagę na realizowany proces legislacyjny dotyczący ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, która zakłada szereg zmian w dotychczasowych regulacjach z tego zakresu. W dalszym ciągu należy jednak intensyfikować działania prawne i finansowe dotyczące przeciwdziałania zmniejszaniu retencji w miastach. Analizie powinna być również poddana możliwość uzupełnienia programów Moja Woda, czy gminnych programów wspierania mikroretencji instrumentem dotacji.

---

<sup>40</sup> Zasadne będzie również doprecyzowanie w przepisach co jest urządzeniem wodnym np. ogród deszczowy (od jakiej pojemności), podziemny zbiornik retencyjny na wody opadowe przy domku jednorodzinnym bez odpływu do kanalizacji, skrzynki rozsączające (od jakiej pojemności).

### **E. Przeciwdziałanie powodziom miejskim oraz suszom i ich skutkom przez zmiany legislacyjne**

Celem zmiany przepisów jest wyeliminowanie lub unikanie wzrostu zagospodarowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią jako zjawiska widzianego kompleksowo. Jednocześnie należy rozważyć przygotowanie przepisów, które umożliwią egzekwowanie prawa w stosunku do samorządów za działania niezgodne z przepisami krajowymi. Ważne jest również uzupełnienie katalogu działań obowiązkowych, regulowanych przepisami krajowymi, które gwarantują mieszkańcom wszystkich miast bezpieczeństwo wodne.

Jednym z kluczowych narzędzi przeciwdziałania skutkom suszy i powodzi jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne uwzględniające gospodarkę wodną. Bardzo istotny jest spójny system prawny regulujący kwestię zabudowy i zagospodarowania obszarów zagrożenia powodziowego, mający na celu zapobieganie wzrostowi ryzyka powodziowego, zagwarantowany w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego.

Ważnym elementem systemu ochrony przed powodzią jest również prowadzenie polityki informacyjnej w zakresie ograniczania ryzyka powodziowego, w tym działań z zakresu retencji wodnej oraz zachowania powierzchni przepuszczalnych i biologicznie czynnych.

W Ministerstwie Infrastruktury, które odpowiada za kwestie związane z gospodarką wodną, opracowano szereg rozwiązań legislacyjnych dotyczących przeciwdziałania podtopieniom związanym z występowaniem deszczy nawalnych oraz innych opadów, które będą rozważane w ramach prac nad kompleksową koncepcją prowadzoną przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Przedmiotowe propozycje dotyczą: 1) identyfikacji w tym zakresie występujących zjawisk o negatywnym wpływie dla miast i dla społeczeństwa; 2) zapewnienia odpowiednich instrumentów prawnych samorządom, aby przeciwdziałać takim zjawiskom; 3) wprowadzenie systemu odpowiedniego monitoringu eliminacji lub ograniczania zidentyfikowanych problemów.

### **F. Wprowadzenie planu zarządzania błękitno-zieloną infrastrukturą miasta (dalej: plan zarządzania BZI) jako realizacji rekomendacji opracowania „planu zazieleniania”<sup>41</sup>, zawartej w unijnej Strategii na rzecz bioróżnorodności 2030**

Proponowane rozwiązanie powinno pozwolić miastom w sposób uporządkowany i świadomy zarządzać zasobami błękitno-zielonej infrastruktury, rozumianymi jako wszystkie ważne tereny pokryte roślinnością i wodami, które dostarczają usług ekosystemowych istotnych dla kształtowania warunków życia mieszkańców danego miasta. Plan zarządzania BZI jest pomyślany jako narzędzie koordynacji i monitorowania przedsięwzięć rekomendowanych i podejmowanych na podstawie obowiązujących dokumentów strategicznych i planistycznych (strategia rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, program ochrony środowiska, plan adaptacji, gminny program rewitalizacji). Wskazane jest, aby plan zarządzania BZI miał charakter operacyjny z czytelnymi zapisami dla projektantów oraz został uwzględniony w dokumentach planistycznych.

---

<sup>41</sup> W warunkach polskich termin „zazielenianie” utożsamiany jest raczej z nasadzeniami roślin, głównie drzew, co nie odpowiada bardziej kompleksowemu podejściu, zawartemu w Strategii. Warto wskazać, że plan zazieleniania miasta ma zostać uwzględniony w strukturze Planu Adaptacji do zmian klimatu jako realizacji rekomendacji opracowania „planu zazieleniania”, zawartej w unijnej *Strategii na rzecz bioróżnorodności 2030*. Projekt rozporządzenia jest obecnie przygotowywany w ramach prac MKiŚ.






















Z uwagi na szczególne znaczenie drzew w przestrzeni miast (przyrodnicze, krajobrazowe, społeczne), integralnym elementem planu powinien być plan zarządzania drzewostanem miejskim. W planie tym, obok inwentaryzacji i oceny zasobów, powinno znaleźć się zarządzanie ryzykiem związanym z podatnością drzew na złamania. Identyfikacja zagrożenia ze strony drzew o osłabionej statyce pozwoli określić działania, które należy podjąć, aby występujące ryzyko związane z ich utrzymaniem było na poziomie akceptowalnym dla bezpieczeństwa ludzi i mienia. Ponadto Plan powinien również uwzględniać długoterminowy plan nasadzeń.

Wdrożenie w życie planu zarządzania BZI wymaga przygotowania szczegółowych wytycznych dotyczących jego opracowania. Wymaga także rozstrzygnięcia o umiejscowieniu zasad jego realizacji i koordynacji w strukturze organizacyjnej urzędu miasta. Prace te powinny być wykonane przez zespół ekspertów, bazując na doświadczeniach miast – w wielu z nich, zwłaszcza w dużych miastach od dawna funkcjonują, jeśli nie kompletne plany, to ich ważne elementy (np. bazy danych przestrzennych o zasobach BZI) czy standardy zarządzania zielenią.

Koncepcja planu zarządzania BZI powinna uwzględniać:

- inwentaryzację i ocenę zasobów BZI oraz ocenę aktualnej polityki dotyczącej rozwoju BZI, ocenę zasad i sposobu (w tym w ujęciu organizacyjnym) zarządzania zasobami BZI oraz przepływu informacji między interesariuszami;
- wyznaczenie kierunków działania i ocenę zasad finansowania przedsięwzięć związanych z rozwojem, modernizacją, rewaloryzacją lub ochroną zasobów BZI;
- identyfikację problemów/barier wynikających z braku i/lub niedostatków danych, przekładających się na niewystarczające uwzględnienie problematyki BZI w polityce rozwoju miasta;
- określenie niezbędnych działań, instytucji odpowiedzialnych za ich podjęcie oraz źródeł finansowania, możliwości przeprowadzenia analizy kosztów-korzyści oraz ustalenie podstaw monitoringu i ewaluacji realizacji planu zarządzania BZI.

Plan zarządzania BZI co do zasady nie musi być pomyślany jako rozbudowany dokument. Może być elementem istniejących dokumentów lub planów np. plan adaptacji do zmian klimatu. Zgodnie z zapisami unijnej *Strategii na rzecz bioróżnorodności 2030* plany mają być opracowane dla wszystkich miast liczących co najmniej 20 tys. mieszkańców. Należy jednak wziąć pod uwagę zróżnicowane możliwości kadrowe, organizacyjne i finansowe, zwłaszcza w przypadku mniejszych miast w realizacji tego zadania. Powinno być to, w miarę możliwości, elastycznie skonstruowane narzędzie uwzględniające obecny, bardzo zróżnicowany wśród miast sposób ujmowania problematyki BZI w procesie zarządzania rozwojem miasta.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Wprowadzanie standardu ochrony i kształtowania zieleni w procesach inwestycyjnych			
B. Upodmiotowienie prawne „błękitno-zielonej infrastruktury”			
C. Gospodarowanie zasobami wodnymi w układzie zlewniowym			
D. Mechanizmy finansowe, legislacyjne i organizacyjne na rzecz zwiększenia naturalnej retencji			
E. Przeciwdziałanie powodziom miejskim oraz suszom i ich skutkom poprzez zmiany legislacyjne			
F. Wprowadzenie planu zarządzania błękitno-zieloną infrastrukturą miasta (dalej plan zarządzania BZI) jako realizacji rekomendacji opracowania „planu zazieleniania” <sup>42</sup> , zawartej w unijnej Strategii na rzecz bioróżnorodności 2030.			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			

## 7.5. Wyzwanie V: Poprawa jakości środowiska przyrodniczego w miastach

### 7.5.1. Diagnoza i charakterystyka wyzwania

#### Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:



1. **Nowa Karta Lipska** – „Zielone Miasto”

2. **Agenda Miejska dla UE**

3. **Unijna Strategia na rzecz Biodźnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia** – Filary 2: Przywrócić naturę do obszarów miejskich

4. **Nowa Agenda Miejska ONZ** – Deklaracja z Quito w sprawie zrównoważonych miast i osiedli ludzkich dla wszystkich

5. **Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030** – Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności; Cel 13. Działania w Dziedzinie Klimatu; Cel 15. Życie na lądzie

Warunkiem prawidłowego, zrównoważonego rozwoju miast jest wzrost jakości życia ich mieszkańców oraz poprawa jakości środowiska miejskiego. Stan środowiska miejskiego ma znaczący wpływ na dobrostan i zdrowie mieszkańców. Przewodnie hasło Światowego Dnia Miast<sup>42</sup> – Lepsze Miasto, Lepsze Życie (*Better City, Better Life*) – dobrze oddaje istotę i główny cel współczesnego paradygmatu rozwoju miast. Równoległe z rozwojem musi iść poprawa jakości życia w miastach.

Skutki pandemii COVID-19 i ograniczenia z niej wynikające pokazały, jak ważna i kluczowa dla jakości życia mieszkańców miast jest najbliższa okolica. Bliskość terenów zieleni, obiektów rekreacyjnych, lokalnych punktów usługowych oraz ich jakość okazały się mieć znacznie większe znaczenie niż dotychczas. Wszystko to wymusza konieczność szukania alternatywnych dróg rozwoju miast. Na tę chwilę, działania poprawiające jakość środowiska w miastach są jednak w dalszym stopniu niewystarczające w stosunku do potrzeb<sup>43</sup>. Bezpośrednio są odczuwalne skutki narastającej kumulacji zanieczyszczeń, takich jak: zanieczyszczenia powietrza (pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5, dwutlenku azotu oraz benzo(a)pirenu), hałas, nadprodukcja odpadów oraz zanieczyszczenia gleb.

Każdego roku zanieczyszczenie powietrza przyczynia się w Polsce do ponad 46 tys. przedwczesnych zgonów<sup>44</sup>. Na terenach zurbanizowanych są odnotowywane często podwyższone stężenia zanieczyszczeń atmosferycznych pochodzenia antropogenicznego<sup>45</sup> (rys. 10). Głównym źródłem

<sup>42</sup> Ustanowione przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2014 r. przypada na 31 października każdego roku.

<sup>43</sup> W przyjętym uchwałą nr 34 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2019 r. *Krajowym programie ograniczania zanieczyszczenia powietrza* są wytyczone kierunki działań, które mogą być pomocne w poprawie jakości środowiska w miastach.

<sup>44</sup> <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2021>

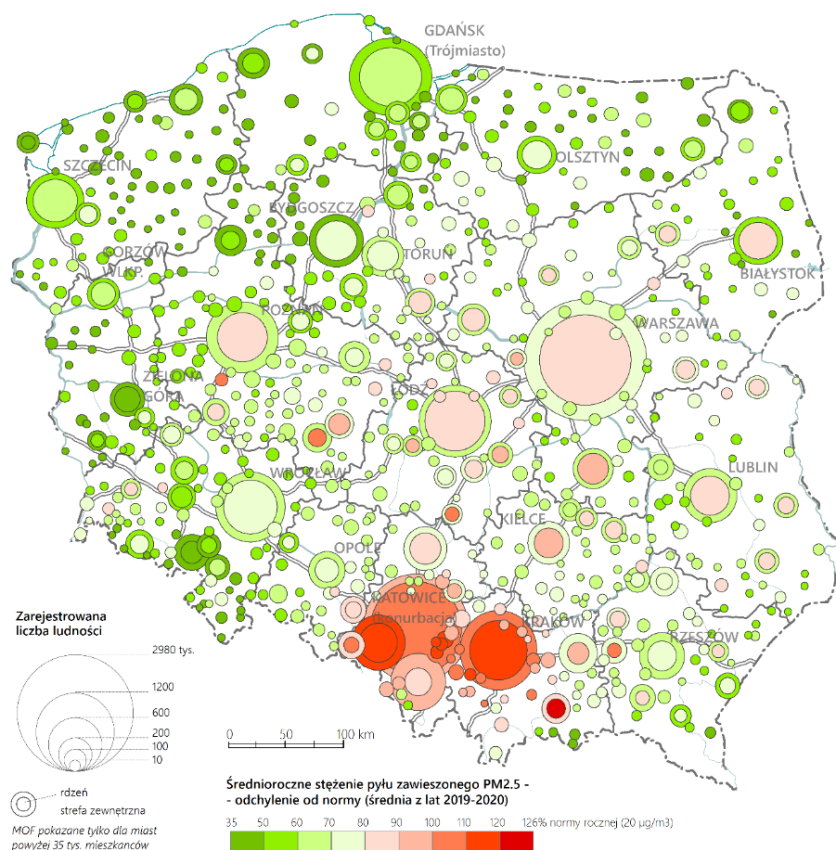
<sup>45</sup> Według danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ), w 2018 r. w Polsce łącznie wyemitowano do atmosfery 1 824 133 Mg niebezpiecznych substancji, z czego około 64,2% stanowią zanieczyszczenia gazowe (SOX, NOX), a około 35,8% pyłowe (PM10 i PM2,5).



zanieczyszczeń miejskich jest niska emisja (tj. do 40 m n.p.g.) pochodząca m.in. z kotłowni domowych oraz z transportu drogowego. Niezależnie od rodzaju źródła, zanieczyszczenia emitowane do atmosfery oddziałują niekorzystnie na wszystkie składowe środowiska przyrodniczego. Wpływają także ujemnie na zdrowie i samopoczucie mieszkańców miast.

Aby diagnozować problemy, np. związane ze złą jakością powietrza, miasta muszą dysponować rzetelnymi danymi oraz zweryfikowanymi informacjami. Stanowią one punkt wyjścia do podjęcia szeregu komplementarnych działań mitygacyjnych czy adaptacyjnych, minimalizujących niekorzystne warunki życia w miastach. Brak powszechnej inwentaryzacji liczby i lokalizacji źródeł niskiej emisji w miastach (lokalnych kotłowni, stanu zasobów mieszkalnych, w tym komunalnych, natężenia transportu indywidualnego) uniemożliwia określenie skali rzeczywistych potrzeb oraz hamuje podejmowanie działań w zakresie skutecznej ochrony powietrza.

Rysunek 10. Rozkład przestrzenny średniego rocznego stężenia pyłu zawieszonego PM<sub>2,5</sub> na obszarze Polski w 2020 r., określony na podstawie modelowania matematycznego oraz obiektywnego szacowania w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i strefach podmiejskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (rozkłady stężeń zanieczyszczeń, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/maps/modeling>)

W ostatnich latach nastąpił rozwój monitoringu jakości powietrza prowadzonego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska. Tym niemniej, z uwagi na niewystarczającą liczbę stacji pomiarowych wykorzystywanych w państwowym monitoringu jakości powietrza, miasta wykorzystują dane z prywatnych czujników jakości powietrza, które są wykorzystywane wyłącznie w celach informacyjnych i nie są uwzględniane w ocenie jakości powietrza prowadzonej przez GIOŚ. Ponadto większość prowadzonych w miastach analiz dotyczących stanu jakości powietrza opiera się

na danych interpolowanych pochodzących z najbliższej ulokowanej stacji (uzupełnia się je o wyniki modelowania matematycznego rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń powietrza).

Niezbędny jest dalszy rozwój miejskiej sieci monitoringowej, pozwalającej na upowszechnienie wiedzy, m.in. na temat jakości powietrza, wśród szerszego grona odbiorców, jak również umożliwiającej diagnozowanie obszarów cechujących się przekroczeniem norm jakości powietrza. Informacje te stanowią podstawę dla właściwych organów administracji publicznej do określania i podejmowania odpowiednich działań naprawczych, prowadzonych w ramach programów ochrony powietrza. W monitoringu emisji w domach jednorodzinnych pomocna będzie Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB), dzięki której możliwe będzie dokonanie inwentaryzacji źródeł ciepła, źródeł spalania paliw do 1MW (5–6 mln. nieruchomości), a także źródeł energii elektrycznej w budynkach. Ewidencja ma ponadto gromadzić dane z programów, takich jak Stop Smog czy Czyste Powietrze. Budowa nowego systemu została powierzona Głównemu Urzędowi Nadzoru Budowlanego, a podmiotami zobowiązanymi do złożenia odpowiednich deklaracji są właściciele oraz zarządcy lokali lub budynków.

Poprawa jakości powietrza jest jednym z trzech głównych filarów, na których jest oparta Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040)<sup>46</sup>, będąca strategicznym dokumentem dotyczącym kierunków rozwoju sektora paliwowo-energetycznego. Dokument wskazuje w szczególności na konieczność likwidacji tzw. niskiej emisji zanieczyszczeń przez ograniczanie wykorzystywania paliw stałych w ogrzewnictwie indywidualnym. PEP2040 zakłada odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 r. Tym niemniej do 2040 r. w miastach zostanie utrzymana możliwość wykorzystania niskoemisyjnego paliwa węglowego, o ile nie jest to sprzeczne z tzw. uchwałami antysmogowymi<sup>47</sup>.

Działania z zakresu poprawy jakości powietrza są prowadzone zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym (PEP2040, Krajowy Program Ochrony Powietrza, Krajowy Program Ograniczenia Zanieczyszczenia Powietrza, programy ochrony powietrza, plany działań krótkoterminowych, uchwały antysmogowe). W dalszym ciągu jest potrzebna jednak większa integracja prowadzonych działań obejmująca wszystkie poziomy zarządzania jakością powietrza.

Kolejnym problemem wpływającym negatywnie na komfort życia mieszkańców jest wzrost temperatury powietrza, o czym więcej, w aspekcie zmian klimatu, wspomniane jest w Wyzwaniu IV *Niwelowanie negatywnych skutków zmian klimatu*. Tym niemniej wzrost temperatury powietrza w miastach i zmiana lokalnych klimatów to jeszcze nie wszystko. Istotnym aspektem jest także wzrost stężenia benzo(a)pirenu<sup>48</sup>, substancji rakotwórczej, która pochodzi z urządzeń grzewczych małej mocy, spalarni odpadów oraz transportu. Ponadto poprawie jakości powietrza nie pomaga szerokie wykorzystywanie asfaltu, betonu i innych nieprzepuszczalnych materiałów pokrywających duże

---

<sup>46</sup> Polityka energetyczna Polski do 2040 r. została przyjęta przez Radę Ministrów dnia 2 lutego 2021 r.

<sup>47</sup> Wymianę źródeł ciepła warto postrzegać jako ograniczenie wykorzystania paliw stałych w ogrzewnictwie indywidualnym nie tylko przez wymianę źródła ciepła na mniej emisyjne, ale przede wszystkim jako poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych.

<sup>48</sup> B(a)P jest emitowany jako efekt niepełnego spalania do atmosfery i jest składnikiem pyłu zawieszanego.

powierzchnie. W połączeniu ze smogiem typu Los Angeles<sup>49</sup>, czyli letnią odmianą tego groźnego zjawiska, wszystkie te czynniki negatywnie wpływają na zdrowie mieszkańców miast.

Nadmierne zasklepienie powierzchni miast materiałami nieprzepuszczalnymi w połączeniu ze wzrostem temperatury powietrza prowadzi do tzw. efektu miejskiej wyspy ciepła<sup>50</sup>. Miejska wyspa ciepła występuje, gdy naturalne powierzchnie, takie jak roślinność czy woda są zastępowane betonem i asfaltem. Efekt miejskiej wyspy ciepła zwiększa i zaostrza ciepło emitowane z samochodów, klimatyzatorów i procesów technologicznych. Betonowe i asfaltowe powierzchnie, takie jak wielopasmowe drogi, zasklepione i pozbawione drzew rynki oraz wielkopowierzchniowe parkingi, podwyższają temperaturę oraz zmniejszają wilgotność. Ocenia się, że w dużych miastach europejskich różnica temperatury między miastem a terenem podmiejskim może dochodzić nawet do ok. 10 stopni Celsjusza. Tereny, o jakich tu mowa, nie mają szansy ani retencjonować wody, ani się schładzać, ponieważ powierzchnie nagrzane w dzień przez słońce oddają ciepło nocą. W efekcie mamy do czynienia z upałem również w nocy (tzw. noce tropikalne) – wszystko to negatywnie wpływa na zdrowie i samopoczucie mieszkańców miast, szczególnie tych najbardziej wrażliwych, tj. dzieci czy osób starszych.

Największym sprzymierzeńcem mieszkańców miast w przeciwdziałaniu wspomnianym wyżej zjawiskom jest zieleń. Niestety, niemal połowa mieszkańców polskich miast nie ma dostępu do terenów zieleni oraz atrakcyjnych przestrzeni publicznych, do których mogliby w krótkim czasie dotrzeć pieszo (rys. 11). Miasta w Polsce charakteryzują się dużym zróżnicowaniem pod względem udziału i dostępności do terenów zieleni, szczególnie na obszarach zamieszkałych<sup>51</sup> oraz niedoborem ulic wyposażonych w zieleń, tzw. woonerfów (stref mieszkalnych o spowolnionym ruchu), a także przestrzeni, gdzie mieszkańcy mogliby wchodzić w interakcje społeczne. Jakość i rozwój terenów zieleni w miastach są bezpośrednio powiązane ze stanem zdrowia mieszkańców. Światowa Organizacja Zdrowia w swoich raportach stale wskazuje na związki między jakością zazielenionych przestrzeni publicznych a stanem zdrowia mieszkańców miast.

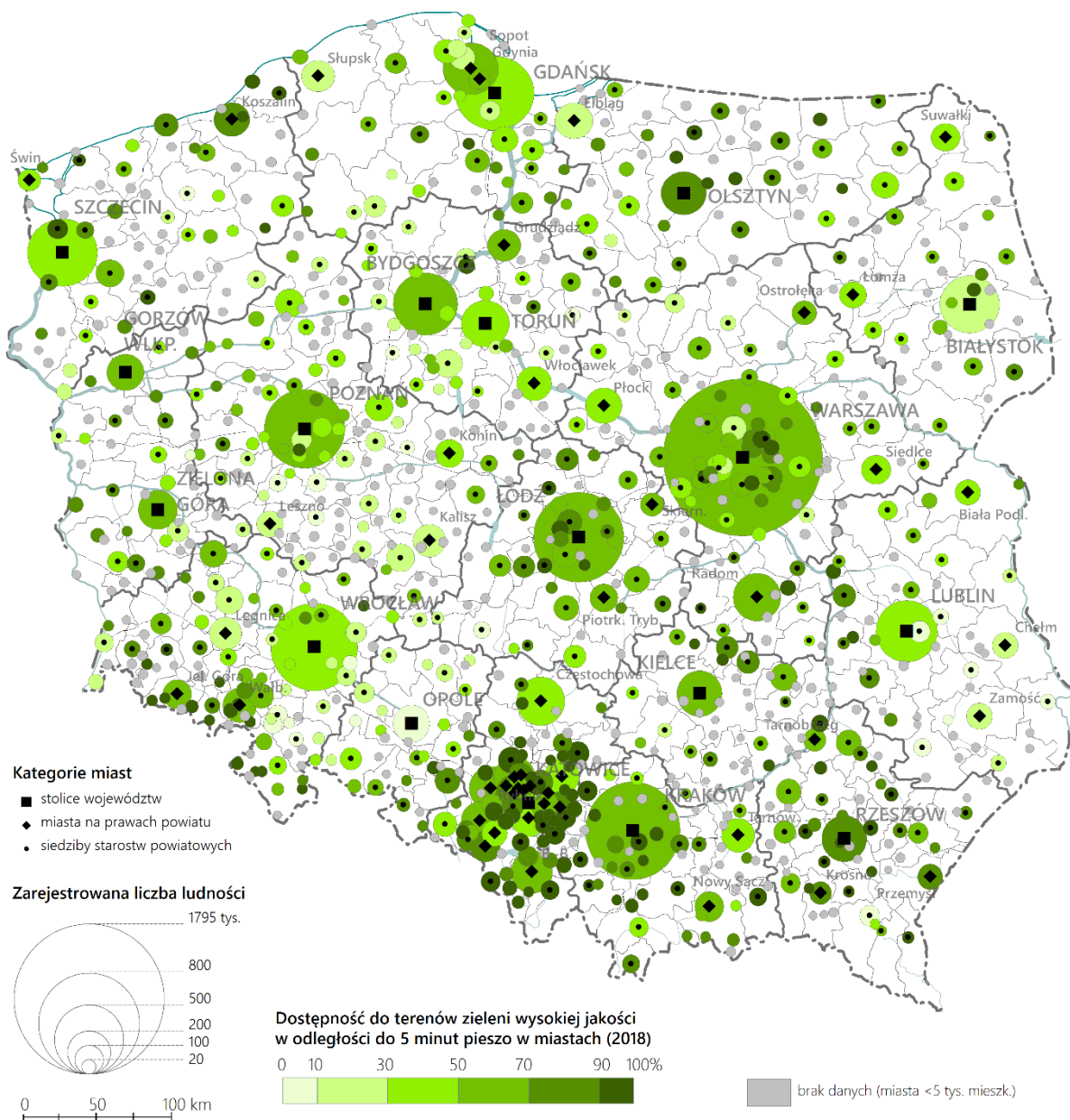
---

<sup>49</sup> Smog fotochemiczny (nazywany też smogiem typu Los Angeles, smogiem białym lub smogiem jasnym) – typ smogu powstający w słoneczne dni przy dużym ruchu ulicznym. Brunatna mgła, która zwykle pojawia się nad miastami podczas gorącej, słonecznej pogody, kiedy to mieszanka czynników zanieczyszczających powietrze, zwłaszcza spalin, wchodzi w reakcję z promieniowaniem UV, w wyniku czego powstaje gaz silnie reakcyjny, czyli ozon. Gaz ten może być przyczyną trudności w oddychaniu (Źródło: Zintegrowana Platforma Edukacyjna – MeiN).

<sup>50</sup> Obszar miejski, który w wyniku działań człowieka odznacza się wyższymi wartościami temperatur niż otaczające go tereny naturalne.

<sup>51</sup> Tereny zieleni, jak wskazują badania, są lepiej dostępne w miastach od 5 do 20 tys. mieszkańców, gdzie średnia wartość wskaźnika dostępności do kompleksów zieleni o dobrej kondycji wynosi prawie 64%. W przypadku miast dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców) jest ona niższa aż o 13 punktów procentowych.

Rysunek 11. Dostępność do terenów zieleni wysokiej jakości do 5 minut pieszo w miastach w 2018 r.



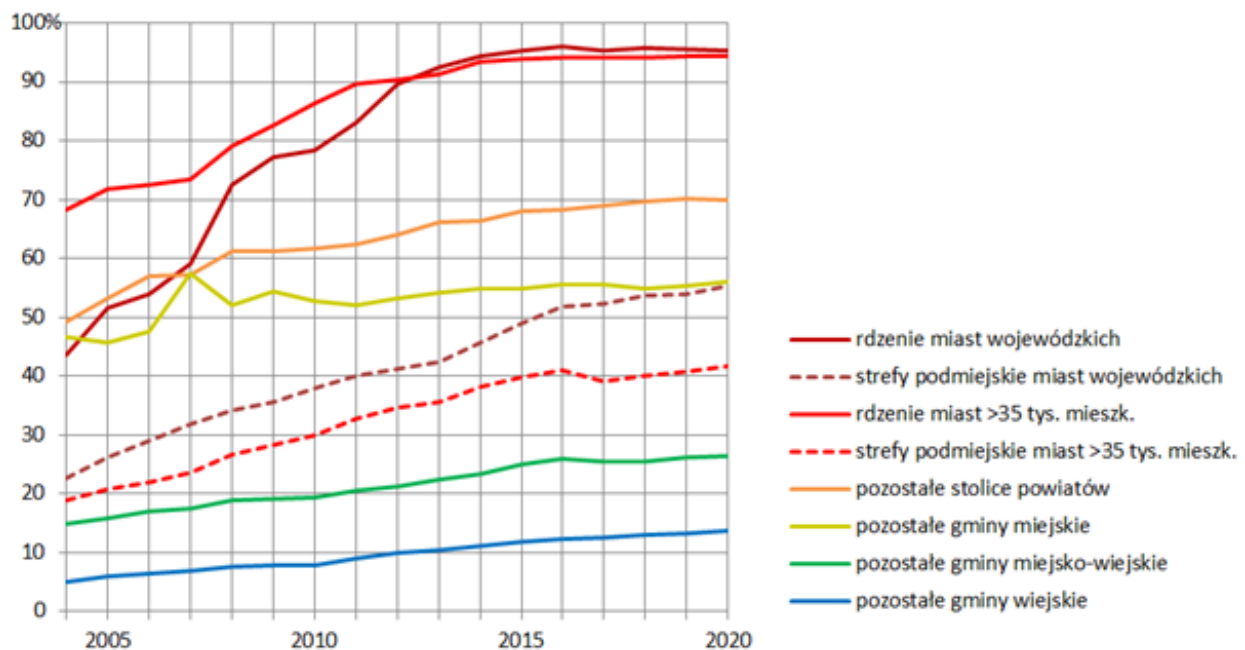
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Agnieszka Rzeńca, Agnieszka Sobol, Piotr Ogórek, *Raport o stanie polskich miast: Środowisko i adaptacja do zmian klimatu*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa 2021

Błękitno-zielona infrastruktura ma złożony wpływ na jakość życia mieszkańców. Świadomość jej roli w rozwoju miast rośnie, co przekłada się na jej coraz większe uwzględnianie w procesach planistycznych podejmowanych przez władze miejskie, w inicjatywach mieszkańców, organizacji pozarządowych, a coraz częściej także inwestorów. Popularne stają się zarówno małe interwencje w przestrzeni miejskiej, nazywane czasami „zieloną akupunkturą” (parki, lasy kieszonkowe, przydomowe ogrody deszczowe, zielone parawany czy przystanki), jak i projekty dotyczące dużych parków miejskich, lasów oraz całych kwartałów lub dzielnic dotychczas pozbawionych zieleni w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości.

Z uwagi na wyraźne tendencje do zwiększania zwartości zabudowy (konceptcja miasta kompaktowego) coraz ważniejsze jest wprowadzanie zieleni towarzyszącej obiektom budowlanym oraz ulicom – w miejscach intensywnie zabudowanych, w tym na budynkach (zielone dachy, zielone ściany) oraz jako szpalery zieleni przyulicznej. Bezpośrednie oparcie rozwoju miast na błękitno-zielonej infrastrukturze, mającej znaczny wpływ na jakość życia mieszkańców oraz miejski ekosystem, oznacza, że miasta świadomie zarządzane będą tworzyć spójną sieć wielofunkcyjnych obiektów, dostępnych dla mieszkańców, także w bezpośrednim sąsiedztwie ich miejsc zamieszkania.

W miastach systematycznie poprawiają się możliwości oczyszczania ścieków. Oczyszczalnie najwyższej klasy technicznej, tj. z podwyższonym usuwaniem biogenów, obejmują już około 95% ludności największych miast (wyk. 5). Zwłaszcza w miastach wojewódzkich w porównaniu z rokiem 2004 nastąpił spektakularny wzrost tego wskaźnika z poziomu nieco ponad 40% (m.in. za sprawą Warszawy). W znacznie gorszej sytuacji znajdują się strefy podmiejskie tych miast, w których wskaźniki są na poziomie 40–50%, choć systematycznie rosną. Przyrasta w wolnym tempie lub praktycznie bez zmian pozostaje oczyszczanie ścieków w mniejszych miastach (poniżej 35 tys. mieszkańców).

Wykres 5. Zmiany udziału ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków z podwyższonym usuwaniem biogenów w kategoriach miast i stref podmiejskich w latach 2004–2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

## 7.5.2. Proponowane rozwiązania

### A. Zmiany legislacyjne zwiększające możliwość rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury (BZI) na terenach intensywnie zagospodarowanych

Niewystarczającej świadomości i zdarzającym się złym decyzjom administracyjnym dotyczącym łagodzenia skutków zmian klimatu towarzyszy niestety szereg barier legislacyjnych oraz organizacyjnych. Obowiązujące obecnie przepisy prawne utrudniają lub wręcz uniemożliwiają

wprowadzanie elementów BZI, w tym szczególnie drzew, na terenach silnie zurbanizowanych. Infrastruktura techniczna, w tym instalacje podziemne, jest postrzegana jako bariera do nasadzeń drzew. Wymagania dla nowych inwestycji w drogach publicznych wykluczają sadzenie drzew w pasach zieleni w odległości bliższej niż 3 m od krawędzi jezdni.

Rozwiązanie tych problemów obejmuje zmiany regulacji prawnych dotyczących warunków wprowadzania zieleni na terenach intensywnie zagospodarowanych, w których – w świetle obowiązujących przepisów – kształtowanie BZI jest utrudnione lub niemożliwe. Zmiany legislacyjne zmierzające do uelastyczenia warunków wprowadzania zieleni miejskiej są niezbędne, aby możliwe było tworzenie spójnej sieci BZI na terenach, na których mogłyby występować konflikty między elementami BZI oraz istniejącą infrastrukturą techniczną i budynkami. Konieczne jest dopuszczenie w przepisach prawa krajowego lokalizacji pnia nowo nasadzanego drzewa przy nowej inwestycji drogowej w odległości mniejszej niż 3,0 m od krawędzi jezdni, tj. min. 1 m, gdy są spełnione warunki techniczne (infrastruktura podziemna i nadziemna) oraz wymogi bezpieczeństwa (zachowanie trójkątów widoczności)<sup>52</sup>.

Proponowane są także zmiany legislacyjne polegające na uelastyczeniu przepisów prawa dotyczących kształtowania przyjaznej człowiekowi przestrzeni publicznej. Zmiany dotyczą wyeliminowania trudności interpretacyjnych i wykonawczych, które utrudniają wprowadzanie w przestrzeni publicznej elementów o charakterze wypoczynkowym i rekreacyjnym (m.in. ławki, leżaki, stoły piknikowe, urządzenia zabawowe). W celu poprawy jakości przestrzeni publicznych w ramach tego rozwiązania są proponowane także zmiany przepisów prawnych dotyczących wprowadzania małej architektury i organizowania miejsc rekreacji.

Niezbędne są również zmiany w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, gdzie zgodnie z obowiązującą definicją terenów zieleni<sup>53</sup> samorządy rozbudowują infrastrukturę, kosztem powierzchni pokrytej zielenią, urządzając i zasklepiając powierzchnię gruntu wszędzie, gdzie uznano, że tamtejsza zieleń jest nieurządzona (np. „dzika” czy będąca ugorem). Tymczasem taka nieurządzona zieleń (np. stare drzewa, które wytwarzają rozbudowane i powiązane ze sobą ekosystemy napowietrzne, naziemne i podziemne) pełni często najwięcej funkcji biologicznych i ekosystemowych w mieście. Istnieje więc potrzeba zmian art. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tak aby w definicji terenów zieleni uwzględnić między innymi: lasy miejskie, parki, zieleńce, zielone skwery, promenady, bulwary, ogrody zabytkowe, łąki kwietne, zieleń towarzyszącą drogom na terenie zabudowanym, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym. Ponadto ze względu na pełnione funkcje specjalistyczne, definicja terenów zieleni mogłaby być rozszerzona o ogrody działkowe, botaniczne, zoologiczne, jordanowskie, cmentarze, geoparki i nieprzykryte tereny sportowe. W wypracowanej

---

<sup>52</sup> W ostatnim czasie notuje się pozytywne inicjatywy ustawodawcze dotyczące uelastyczenia warunków wprowadzania zieleni miejskiej w pasach drogowych dróg publicznych. Ministerstwo Infrastruktury proceduje projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych.

<sup>53</sup> Definicja terenów zieleni w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody: „tereny zieleni – tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym”.

definicji należy również uwzględnić możliwość wliczenia do powierzchni terenu zieleni położonych w ich granicach akwenów z brzegami i dnem w gruncie, pozostających w łączności z wodą podziemną.

Jednocześnie wydaje się zasadne, aby wprowadzić dodatkowe regulacje, które chroniłyby tereny zieleni przed nadmierną zabudową powierzchniami szczelnymi, a także tereny „dzikiej” zieleni, które pełnią istotną rolę w kontekście adaptacji do zmian klimatu, np. pełniąc funkcje retencyjne.

Postuluje się również zmianę zapisów dotyczących wymagań dla terenów biologicznie czynnych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225), aby zwiększyć ochronę powierzchni niezabudowanych.

Ochrona mogłaby również zostać wzmocniona przez wprowadzenie definicji „terenów retencyjnych”, obejmującej tereny pokryte roślinnością na gruncie mineralnym lub organicznym, cechujące się zdolnością wymiany wody z wodą podziemną, w tym tereny leśne, nieużytki i tereny zieleni, lub doprecyzowanie definicji terenów biologicznie czynnych. Jednocześnie konieczne byłyby dodatkowe regulacje, które nakazywałyby ochronę takich terenów na terenach miast np. przez identyfikację, a następnie uwzględnienie w polityce przestrzennej. W tym celu mogłyby być także wykorzystane miejskie plany adaptacji do zmian klimatu z częścią składową identyfikującą takie tereny.

## **B. Ujednolicenie planowania z zakresu ochrony powietrza w miastach**

Niezbędny jest przegląd działań i możliwości dofinansowania wszystkich szczebli administracji mających wpływ na politykę ochrony powietrza oraz zapewnienie większej spójności działań i dokumentów samorządu terytorialnego i administracji centralnej.

Potrzebne jest zapewnienie większej spójności wszystkich dokumentów planistycznych, w tym dokumentów z zakresu ochrony powietrza, z zapisami strategii rozwoju. Ponadto podczas gdy strategia ma charakter bardziej ogólny i opisowy, to wszystkie dokumenty sektorowe i tematyczne, takie jak plan gospodarki niskoemisyjnej (PGN), powinny mieć charakter operacyjny i powinny zawierać konkretne zadania, harmonogram, wskazanie podmiotów koordynujących oraz zasady monitoringu (zestaw wskaźników i sposoby ich ewaluacji), podobnie jak ma to miejsce w przypadku programu ochrony powietrza (POP).

Integracji z zapisami PEP2040 i wskazanymi w dokumencie celami wymagają zapisy w dokumentach samorządowych, takich jak wojewódzkie uchwały antysmogowe oraz dokumenty planistyczne w miastach, w tym POPi PGN, plany zagospodarowania przestrzennego, plany rozwoju poszczególnych systemów sieciowych oraz opracowywane przez gminy założenia do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (tzw. plany energetyzacji gmin). Zapisy zawarte w programach dofinansowania, takich jak Stop Smog, Czyste Powietrze czy granty miejskie, powinny także być spójne z PEP2040.

Uspójnienie działań z zakresu ochrony powietrza wymaga zmian legislacyjnych. Aktualne regulacje tworzą bariery prawne dla wprowadzania przez gminy zakazów stosowania urządzeń grzewczych na paliwa stałe na etapie opracowania planów zagospodarowania przestrzennego. Niezbędne jest jednoznaczne wskazanie w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) zapisów z zakresu władztwa planistycznego w tym zakresie. Aktualnie interpretacja tych przepisów jest niejednoznaczna, a orzecznictwo sądowe kwestionujące

uchwały samorządów w tym zakresie stanowi ograniczenie kompetencyjne gmin. Zgodnie z nim gminy nie mają kompetencji do wykluczania określonych systemów grzewczych, określania parametrów ich sprawności czy wskazywania na konkretne typy paliw w planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z interpretacją sądów prawo takie przysługuje na mocy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.) sejmikom województwa w ramach uchwał smogowych. Na możliwości gmin w zakresie wprowadzania zakazów do planów miejscowych wskazują z kolei przepisy art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404). Przepisy te dotyczą zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, które powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. W związku ze znaczeniem ochrony powietrza jest konieczne jednoznaczne określenie przepisów w kierunku władztwa planistycznego gmin w zakresie wprowadzanych zakazów.

### **C. Intensyfikacja działań w zakresie inwentaryzacji, monitoringu i kontroli jakości powietrza w miastach**

W przypadku wielu elementów wpisujących się w zagadnienia inwentaryzacji, monitoringu i ewaluacji samorzady mają ograniczone możliwości działania. Kluczowe deficyty w tym przypadku dotyczą możliwości organizacyjnych oraz jakości kadry administracyjnej. Wskazane jest zatem wzmocnienie kontroli decyzji środowiskowych i egzekwowanie ich zapisów. Niezbędne jest również wsparcie dla samorządów zarówno w celu organizacji lub wykorzystania dotychczasowych służb (np. służb miejskich), jak i w odniesieniu do wzmocnienia standardów kontroli.

W związku z nowymi obowiązkami gmin w zakresie przeprowadzania kontroli zgodności deklaracji dotyczących źródeł ciepła, źródeł spalania paliw oraz źródeł energii elektrycznej ze stanem faktycznym, jest niezbędne odpowiednie przygotowanie służb przeprowadzających rutynowe kontrole, wśród których wskazuje się policję, straż miejską oraz kominiarzy. W ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz. U. z 2022 r. poz. 438) nie przewidziano mechanizmów wsparcia samorządów w tworzeniu i aktualizacji CEEB. Dlatego jest niezbędne wsparcie samorządów w tym zakresie.

### **D. Niwelowanie głównych źródeł niskiej emisji w transporcie oraz ograniczenie hałasu (ograniczenie ruchu samochodowego)**

Wśród działań na rzecz lepszej organizacji transportu mówi się nie tylko o konieczności tworzenia atrakcyjnej alternatywy dla indywidualnej motoryzacji przez rozbudowę oferty transportu publicznego czy poprawę warunków ruchu pieszego i rowerowego, ale i o konieczności ograniczania ruchu samochodowego w kluczowych obszarach miast celem poprawy warunków życia mieszkańców (tzw. zasada *push&pull*<sup>54</sup>). Działanie takie umożliwi ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza

---

<sup>54</sup> Push&pull to zasada wdrożenia zrównoważonej mobilności polegająca z jednej strony na proponowaniu atrakcyjnej alternatywy ze strony przyjaznych miastu form transportu, a z drugiej – na stopniowym zmniejszaniu atrakcyjności tych przemieszczeń, które cechują najwyższe koszty zewnętrzne, *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Jakub Kronenberg, Tomasz Bergler, Fundacja Sendzimira, Kraków 2010.



i hałasu pochodzącego z ruchu drogowego, optymalizację wykorzystania przestrzeni miejskiej w szczególnie cennych obszarach miejskich oraz wspiera procesy rewitalizacji<sup>55</sup>.

Postuluje się dalsze dążenia we wprowadzaniu stref ruchu uspokojonego w miastach i fizyczne uspokojenie ruchu, w tym wprowadzenie nowych przepisów zachęcających do wprowadzenia stref ruchu uspokojonego obejmujących drogi dojazdowe i lokalne w obszarach zabudowy mieszkaniowej oraz w otoczeniu placówek oświatowych i opiekuńczych, tj. żłobków, przedszkoli i szkół podstawowych. Wyznaczanie stref powinno się odbywać za pomocą organizacji ruchu oraz przez wprowadzanie fizycznych rozwiązań geometrycznych wymuszających ograniczenie prędkości zgodnie z oznakowaniem strefowym. Aby osiągnąć rzeczywiste strefowe zmniejszenie prędkości konieczne jest stosowanie zawężeń jezdni, szykan, progów wyspowych, wyniesień przejść dla pieszych, wyniesień skrzyżowań. Ponadto w ramach istniejących funduszy finansowania infrastruktury drogowej należy promować projekty związane z uspokajaniem ruchu i transportem publicznym.

Równolegle, polepszeniu jakości powietrza w miastach posłuży większy udział w ruchu samochodowym pojazdów o napędzie alternatywnym. Należy więc zwiększyć działania na rzecz wsparcia zakupu lub innych form posiadania takich pojazdów oraz na rzecz rozbudowy samej infrastruktury<sup>56</sup> dla samochodów elektrycznych. Szczególnym priorytetem jednak powinno być dofinansowanie kupna samochodów elektrycznych w działalności gospodarczej wymagającej intensywnego wykorzystania samochodów na terenie miasta, takich jak: taksówki, działalność pocztowa i kurierska oraz funkcjonowanie instytucji publicznych, takich jak np. straże miejskie czy policja.

Zgodnie z przepisami nowelizacji ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1083, z późn. zm.) z początkiem 2022 r. samorzady uzyskały możliwość ustanawiania stref czystego transportu (SCT). Rekomenduje się stopniowe wprowadzanie SCT, poczynając od ograniczenia ruchu tych pojazdów, które powodują najwięcej zanieczyszczeń. Rozłożony na lata plan powinien stopniowo dążyć do pełnej eliminacji aut spalinowych w centrach miast i jednocześnie do redukcji hałasu.

### **E. Zmniejszenie energochłonności budynków mieszkalnych**

Z uwagi na problem zanieczyszczenia powietrza jest istotne skuteczniejsze wsparcie działań mających na celu poprawę efektywności energetycznej, podejmowanych zarówno przez właścicieli budynków jednorodzinnych, jak i wielorodzinnych, a także administrację budynków użyteczności publicznej oraz obiektów usługowych. Wsparciem należy objąć przedsięwzięcia uwzględniające poprawę izolacyjności cieplnej tych budynków i wymianę źródeł ciepła na niskoemisyjne z uwzględnieniem



















---

<sup>55</sup> Problem nadmiernej motoryzacji w polskich miastach wynika z bardzo wysokiego wskaźnika motoryzacji. W 2019 r., w świetle danych GUS, w Warszawie wynosił on 778,0 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców, w Krakowie 659,8, we Wrocławiu 715,4 i w Poznaniu 757,7. Dla porównania, według Eurostatu, w Berlinie były to 332,2 samochody osobowe na 1000 mieszkańców, w Hamburgu 431,6, w Monachium 493,2. Niemieckie wartości były i tak wyższe niż dane dla największych miast brytyjskich czy francuskich.

<sup>56</sup> Lokalizacja stacji ładowania o różnych mocach (kW) powinna być uzależniona od charakteru postoju w danym miejscu np. stacje ładowania normalnej mocy zlokalizowane na parkingach przy węzłach przesiadkowych, parkingach przy centrach handlowych, stacje ładowania dużej mocy przy drogach wylotowych lub stacjach benzynowych.

ciepła systemowego, co w konsekwencji przyczyni się również do zmniejszenia zużycia energii w obiekcie. W związku z tym jest potrzebne zwiększenie wykorzystania środków w ramach programów *Czyste Powietrze* i *Stop Smog*, wykorzystywanie instrumentów podatkowych (ulga termomodernizacyjna) oraz wspieranie rozwoju instalacji odnawialnych źródeł energii. Przy wzmacnianiu wyżej wymienionych programów należy wziąć pod uwagę budynki objęte ochroną konserwatorską i zastosować przeznaczone dla nich rozwiązania.

We wszystkich działaniach poprawiających efektywność energetyczną budynków w dalszym ciągu należy również zwrócić uwagę na usunięcie wyrobów zawierających azbest i zastąpienie ich wyrobami bezazbestowymi.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Zmiany legislacyjne zwiększające możliwość rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury (BZI) na terenach intensywnie zagospodarowanych			
B. Ujednoczenie planowania z zakresu ochrony powietrza w miastach			
C. Intensyfikacja działań w zakresie inwentaryzacji, monitoringu i kontroli jakości powietrza w miastach			
D. Niwelowanie głównych źródeł niskiej emisji w transporcie (ograniczenie ruchu samochodowego).			
E. Zmniejszenie energochłonności budynków mieszkalnych			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			

## 7.6. Wyzwanie VI: Zapewnienie zrównoważonego i zintegrowanego systemu mobilności miejskiej w miejskich obszarach funkcjonalnych

### 7.6.1. Diagnoza i charakterystyka wyzwania

#### Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:



1. *Nowa Karta Lipska – „Zielone Miasto”*
2. *Agenda Miejska dla UE*
3. *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości*
4. *Nowa Agenda Miejska ONZ – „Zrównoważone środowisko i prężny rozwój obszarów miejskich”*
5. *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 – Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności; Cel 13. Działania w Dziejnie Klimatu*
6. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Nowe unijne ramy mobilności miejskiej*

Mobilność w miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce jest obecnie bardzo dużym wyzwaniem<sup>57</sup>. Postępująca suburbanizacja oraz brak spójnego zarządzania planowaniem przestrzennym na poziomie miejskim<sup>58</sup> generuje problemy, wynikające z konieczności zapewnienia dostępności transportowej obszarów znacznie oddalonych od zwartej zabudowy miejskiej. W warunkach silnego rozproszenia zabudowy nierentowne staje się utrzymanie sieci transportu publicznego. W strefach podmiejskich powoduje to konieczność korzystania z indywidualnego transportu samochodowego. Generuje to zwiększoną emisję zanieczyszczeń, większą częstotliwość wypadków, straty czasowe z powodu kongestii. W efekcie polskie miasta w zestawieniach kongestii drogowej uzyskują jedne z najgorszych wskaźników wśród krajów Unii Europejskiej (rys. 12).

Równocześnie rośnie problem zatłoczenia indywidualnym ruchem samochodów w samych miastach<sup>59</sup>. W świetle kompleksowych badań ruchu<sup>60</sup> udział motoryzacji indywidualnej na wjazdach

<sup>57</sup> Szerzej o wyzwaniach w zakresie transportu w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*, przyjętej uchwałą nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. (M.P. poz. 1054).

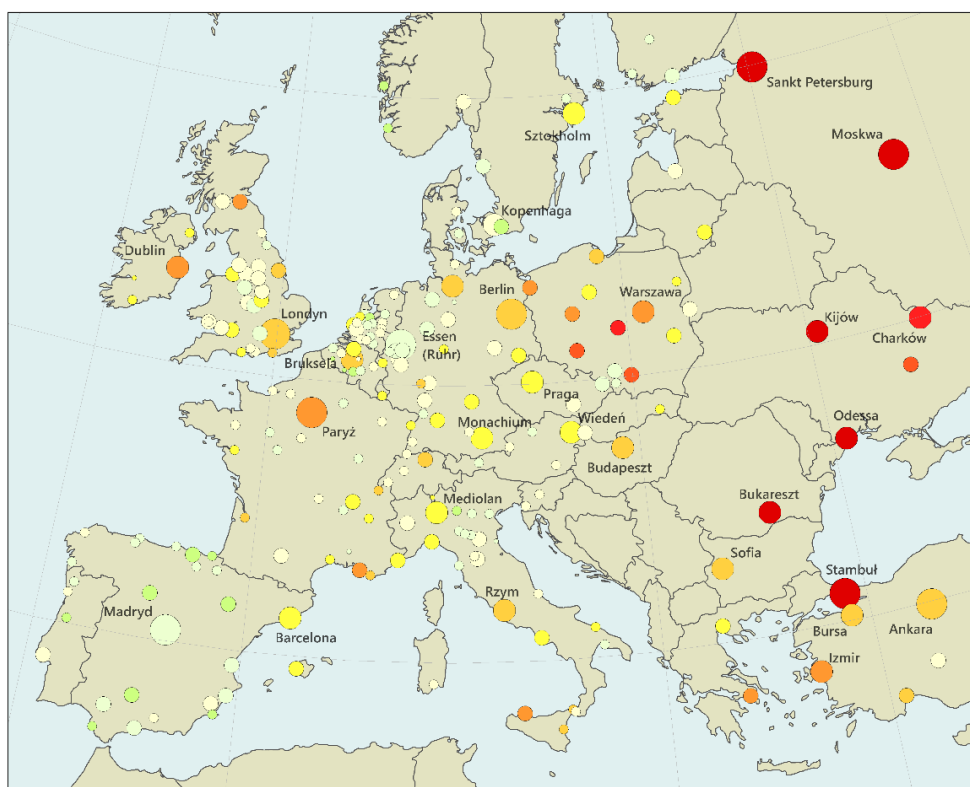
<sup>58</sup> W niniejszym rozdziale tematyka ta jest odniesiona wyłącznie do problematyki transportowej. Więcej informacji nt. zarządzania przestrzennego miast w rozdziale 7.2. Wyzwanie II: *Niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji*.

<sup>59</sup> Zgodnie z rankingiem Traffic Index firmy TomTom, w 2020 roku, aż 9 polskich aglomeracji (Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Warszawa, Gdańsk-Gdynia-Sopot, Bydgoszcz, Szczecin i Lublin) było wśród pierwszych stu najbardziej zatłoczonych miast świata, [https://www.tomtom.com/en\\_gb/traffic-index/ranking/](https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/ranking/)

<sup>60</sup> Badania przeprowadzone niezależnie w szeregu miast wojewódzkich w latach 2015–2020 np. Badanie ankietowe i aktualizacja modelu ruchu. Wykonanie badań ankietowych wraz z opracowaniem wyników. Raport końcowy z realizacji etapu II, Poznań/Sopot 19 listopada 2018, <http://www.plantap.pl/assets/Uploads/RAPORT-II-Wykonanie-bada-ankietowych.pdf>

do miast jest blisko dwukrotnie wyższy niż w ruchu wewnątrzmięjskim. Związane jest to z wyprowadzaniem się mieszkańców poza administracyjne granice miast, na przedmieścia oraz do miejscowości i gmin okalających ośrodek miejski, znacznie zwiększając miejski obszar funkcjonalny. Taka sytuacja jest przyczynkiem do wielu problemów i wyzwań związanych z zarządzaniem mobilnością w tych obszarach, dostępnością usług czy transportu publicznego. Należy spodziewać się, że problem migracji mieszkańców na przedmieścia w najbliższych latach będzie się pogłębiał, choćby ze względu na różnice w kosztach zakupu lub najmu nieruchomości, a wraz z migracją będzie rosła presja motoryzacyjna.

Rysunek 12. Straty czasu na przejazd z powodu kongestii drogowej w wybranych miastach w Europie w 2021 r.



Liczba ludności badanych miast

• do 100 tys. ○ 100-300 tys. ○ 0,3-1 mln ○ 1-3 mln ○ pow. 3 mln

Kongestia ruchu (straty czasu)

10 15 20 25 30 35 40 45 50 62%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie TomTom Traffic Index, 2022

Funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego charakteryzuje się wysokim rozproszeniem podmiotów odpowiedzialnych za jego organizację. Zadanie to jest powierzone gminom, powiatom, samorządom wojewódzkim oraz ministrowi właściwemu do spraw transportu. Wraz z ustawą z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U z 2021 r. poz. 717, z późn. zm.) pewne kompetencje (w zakresie udzielania dofinansowania i dopłaty) zyskali również wojewodowie. Sam fakt istnienia wielu podmiotów uczestniczących w organizacji transportu publicznego nie jest przeszkodą na rzecz rozwoju spójnego systemu transportu miejskiego i w miejskich obszarach funkcjonalnych. Zasadniczym wyzwaniem jest poszerzenie palety rozwiązań prawnych na rzecz integracji oraz stabilnego funkcjonowania takich systemów, wśród których priorytetem są wspomniane już kwestie związane z finansowaniem.

Funkcjonowanie transportu publicznego na obszarach miejskich jest zadaniem władz samorządowych, głównie gmin. Znaczenie ma jednak koordynująca rola starostów powiatów i marszałków województw, a w przypadku transportu regionalnego jest to często rola wiodąca. Rola administracji rządowej polega w głównej mierze na rozpoznawaniu obszarów wymagających systemowego wsparcia, stosownym projektowaniu prawodawstwa i projektowaniu odpowiednich narzędzi finansowych, upowszechnianiu dobrych standardów i praktyk, szczególnie w zakresie warunków technicznych i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Za rozwój infrastruktury pieszej i rowerowej odpowiadają przede wszystkim władze samorządowe. Rola administracji rządowej jest podobna jak w przypadku transportu publicznego (prawodawstwo z dużym znaczeniem rozporządzeń określających szczegółowe warunki techniczne, programowanie wsparcia finansowego, promocja najlepszych praktyk). Dodatkowym zadaniem jest budowa infrastruktury pieszej i rowerowej przy drogach krajowych będących w gestii Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Ponadto z poziomu centralnego rekomendowane jest kreowanie zasad polityki rowerowej i pieszej – Polska jest jednym z nielicznych państw członkowskich UE, które nie posiada takich polityk na poziomie krajowym.

Potencjał transportu publicznego w miejskich obszarach funkcjonalnych jest ograniczany również przez różne bariery rozwojowe o charakterze finansowym, organizacyjnym czy legislacyjnym. Wiele miast ogranicza ofertę transportu publicznego w swoich granicach, a także poza granicami z uwagi na brak dostatecznych środków finansowych czy brak porozumienia z gminami sąsiednimi. Dodatkową kwestią są różnice w wymiarze i rodzaju ulg w każdym z typów transportu (kolejowym, autobusowym regionalnym i miejskim), co utrudnia integrację transportu miejskiego i regionalnego. Potencjał transportu autobusowego w aglomeracjach jest ograniczany przez bariery, które nie przewidują rozwiązań zapewniających elastyczność w obsłudze obszarów o niskiej gęstości zaludnienia.

Równocześnie obserwować można zarówno sukces szybkiego transportu szynowego na wjazdach do miast, jak i w postaci szybkich kolei miejskich<sup>61</sup>, co pokazuje duży potencjał szynowego transportu publicznego. Bariery rozwojowe szybkiego transportu szynowego w aglomeracjach są związane z rozwojem i dopasowaniem połączeń, niedostatecznie wysoką jakością infrastruktury kolejowej, brakami w nowoczesnym taborze do obsługi ruchu aglomeracyjnego (o dużej liczbie zatrzymań i fluktuacji pasażerów), rosnącymi kosztami finansowania bieżącej działalności czy utrudnioną integracją taryfową. Wyzwaniem w tym kontekście jest również współpraca samorządów ponad granicami administracyjnymi na rzecz integrowania czy tworzenia nowych połączeń.

Problemem polskich miast jest także obecność w wielu aglomeracjach ciężkiego ruchu towarowego np. w centrum Warszawy. Wynika to z funkcjonowania starych układów drogowych, braku obwodnic oraz braku aktywnego zarządzania ruchem ciężkim na poziomie miejskim m.in. przez zastosowanie inteligentnych systemów transportowych i centrów zarządzania ruchem. Rzadko są stosowane rozwiązania z zakresu logistyki miejskiej i rozwiązań dla ostatniej mili. Pozytywny wpływ na uspokojenie ruchu w obszarach śródmiejskich mają powstające obwodnice miast, które wspomagają wyprowadzenie ruchu tranzytowego poza obszary śródmiejskie, jednak należy zauważyć, że bez aktywnego zarządzania pozostającą po tranzyście infrastrukturą drogową w śródmieściach, nie wpłynie to na uspokojenie w nich ruchu samochodowego.

---

<sup>61</sup> W ostatniej dekadzie powstały m.in. Szybka Kolej Miejska w Warszawie, Pomorska Kolej Metropolitalna, Poznańska Kolej Metropolitalna, Szybka Kolej Aglomeracyjna w Krakowie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna.

Negatywnie na kwestię zarządzania mobilnością w mieście wpływa przywiązanie mieszkańców do samochodów, nawet w przypadku stworzenia atrakcyjnej oferty transportu publicznego. Wynika to z siły przyzwyczajenia, uprzywilejowania ruchu samochodowego oraz przywiązania do środka transportu indywidualnego – w Polsce, zgodnie z danymi z CEPIK<sup>62</sup>, w roku 2021 było zarejestrowanych ok. 19 mln samochodów (około połowa z nich jest nieużytkowana, ale nie została wyrejestrowana), a w większych aglomeracjach jest ich statystycznie więcej niż na innych obszarach i liczba ta systematycznie wzrasta.

Do zmiany zachowań transportowych zachętą nie jest wyłącznie rozwój i integracja transportu publicznego. Ważne z punktu widzenia mobilności miejskiej są rozwiązania związane z ruchem rowerowym, pieszym czy mikromobilnością. Branża transportowa w ciągu ostatnich lat podlega szybkim zmianom zarówno technologicznym, jak i w zakresie usług współdzielonej mobilności oraz mikromobilności. Usługi oparte na ekonomii współdzielenia oraz koncepcji definiującej mobilność jako system usług (*Mobility as a Service* – MaaS) zyskują na popularności. Mobilność współdzielona to wschodzący obszar, który wciąż ewoluuje i zmienia się. Ze względu na wzrastające upowszechnienie, usługi współdzielenia i korzystanie z koncepcji MaaS powinny być wzięte pod uwagę w ramach multimodalnego systemu transportowego jako wsparcie dla zrównoważonej mobilności, pozwalającej na kształtowanie przestrzeni miejskiej w oparciu o potrzeby mieszkańców.

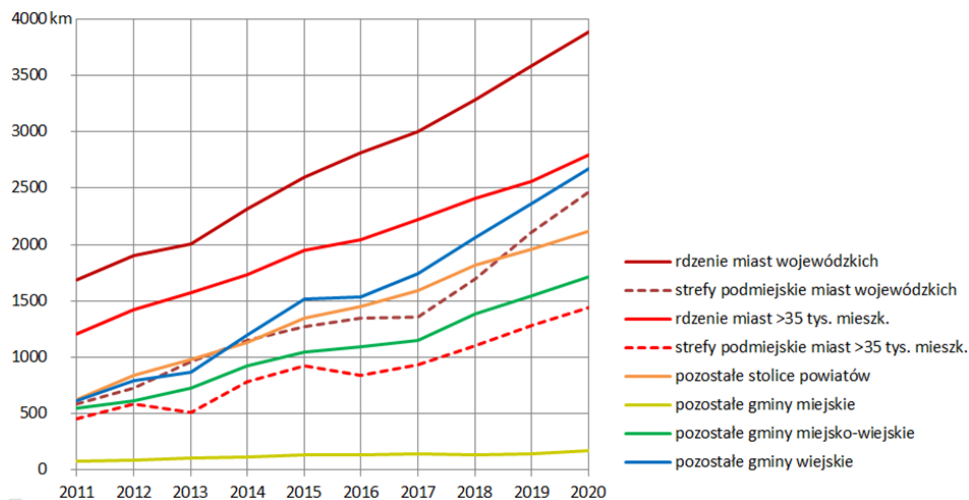
Szczególnie na krótszych relacjach kluczowe są rozwiązania na rzecz ruchu pieszego i rowerowego. Wzrost wykorzystywania roweru czy urządzeń transportu osobistego (UTO) wymaga rozwoju bezpiecznej, spójnej i funkcjonalnej infrastruktury komunikacyjnej przeznaczonej dla tych środków transportu, zwiększającej komfort i bezpieczeństwo użytkowników. Największe polskie miasta co do zasady wypracowały w tym zakresie zbiory standardów czy katalogi dobrych praktyk. Są to m.in. standardy dostępności uwzględniające projektowanie uniwersalne, standardy infrastruktury rowerowej, czy zasady kształtowania zieleni przyulicznej. Ponadto funkcjonują różne zasady konsultacji społecznych realizowanych projektów. Sprzyja to znaczącej poprawie jakości podejmowanych decyzji oraz budowie konsensusu społecznego wokół nich.

W ostatnim czasie notuje się pozytywne inicjatywy dotyczące zwiększonego, w porównaniu do lat poprzednich, finansowania inwestycji związanych z powstawaniem infrastruktury pieszej, rowerowej czy transportu publicznego w ciągu istniejących dróg krajowych, jak np. *Program Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej 2021–2024*. Niemniej jednak wciąż wiele inwestycji w niewystarczającym stopniu uwzględnia potrzeby ruchu pieszego i rowerowego. Warto jednak podkreślić, że infrastruktura w tym ostatnim przypadku szybko przyrasta (wyk. 6). W roku 2011 w Polsce było 5,8 tys. km ścieżek rowerowych, a w roku 2020 długość ta potroiła się (17,3 tys. km). W przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców najwięcej tej infrastruktury odnotowano w miastach niewojewódzkich i powyżej 35 tys. mieszkańców (5,5 km), a następnie w strefach podmiejskich miast wojewódzkich (5,3).

---

<sup>62</sup> Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, <http://www.cepik.gov.pl/>

Wykres 6. Przyrost ścieżek rowerowych według kategorii miast w latach 2011–2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Sytuacja ruchu pieszego i rowerowego jest trudniejsza w mniejszych ośrodkach. Składa się na to m.in. rozproszenie zarządzania drogami, mniejsze możliwości finansowe czy brak wypracowanych standardów. W dalszym ciągu duże problemy występują jednak w obszarach podmiejskich, na których sieć drogowa z reguły jest pozbawiona infrastruktury pieszej i rowerowej, a realne wysokie prędkości samochodów pogarszają bezpieczeństwo niechronionych użytkowników dróg. W rezultacie dominującym środkiem lokomocji, nawet na krótkich dystansach, jest samochód. Ponadto dużym problemem jest także ograniczone finansowanie inwestycji w infrastrukturę pieszą i rowerową, która nie ma priorytetowego charakteru. Hamuje to budowę sieci dróg rowerowych i chodników.

Negatywny wpływ na ruch rowerów ma również niekorzystna dla rowerzystów organizacja ruchu, w tym ograniczone stosowanie kontraruchu rowerowego, co często uniemożliwia korzystanie z ulic jednokierunkowych, powodując, że osoby poruszające się rowerem są wypychane z bezpieczniejszych, węższych i atrakcyjniejszych ulic na bardziej ruchliwe i niebezpieczne arterie komunikacyjne. W wyniku tego jazda rowerem w pewnych obszarach miasta traci na popularności i uniemożliwia zrównoważenie transportu. Ponadto dominującą, ale zazwyczaj niekorzystną praktyką jest wyznaczanie infrastruktury rowerowej kosztem istniejącej przestrzeni ruchu pieszego.

Obserwacje polityk transportowych miast w krajach wysoko rozwiniętych pokazują, że istotne jest nie tylko kryterium zachęt do zmian zachowań transportowych, ale również działania na rzecz ograniczania ruchu samochodowego. Jednym z podstawowych problemów miast jest nadmiar samochodów spowodowany nieuzasadnionym niskim kosztem postojów pojazdów, najczęściej przerzucanym przez ich właścicieli na gminy. W wielu przypadkach dla właścicieli pojazdów jest to bezkosztowe. Wszystkie koszty przerzucane są na stronę publiczną.

Polskie miasta w części korzystają z doświadczeń zagranicznych, wprowadzając strefy płatnego parkowania, uspakajając ruch, ograniczając w wybranych częściach miast podaż miejsc postojowych celem poszerzenia przestrzeni ruchu pieszego i rowerowego. Zakres działań w dużej mierze jest zależny od determinacji władz samorządowych, niemniej rozwiązania te stają się powszechne, zyskując społeczną przychylność. Wprowadzone w 2018 r. zmiany w przepisach – urealnienie

maksymalnych opłat, możliwość wprowadzenia śródmiejskiej strefy płatnego postoju w miastach mających powyżej 100 tys. mieszkańców – sprzyjają prowadzeniu przez samorządy polityki parkingowej bardziej dopasowanej do lokalnych uwarunkowań. Nadal jednak brak możliwości poboru opłat w dni wolne od pracy uderza w mniejsze miejscowości turystyczne (ośrodki mniejsze niż 100 tys. mieszkańców). Jedynie śródmiejska strefa płatnego parkowania, zastrzeżona dla centrów największych miast, stanowi mechanizm umożliwiający zarządzanie parkowaniem przez cały tydzień, przez całą dobę.

Innym instrumentem związanym z ograniczaniem emisji spalin są strefy czystego transportu, których możliwość tworzenia dla miast, zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami, stwarza nowelizacja ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych z grudnia 2021 r.<sup>63</sup> Na poziomie lokalnym wciąż jednak istnieją trudności we wprowadzaniu tego rozwiązania – jedyną dotychczas próbę podjął Kraków.

Rozważając problemy transportowe, należy zawsze uwzględniać ich skutki dla rozwoju. Zorientowanie przestrzeni miejskich na samochody, którym nadal jest podporządkowanych wiele miejskich ulic kosztem ruchu pieszego, rowerowego oraz zieleni, poza złą jakością powietrza (motoryzacja obok palenisk domowych jest jednym z dwóch kluczowych źródeł zanieczyszczeń powietrza w miastach i największym źródłem hałasu), przyczynia się również do wielu ofiar śmiertelnych wypadków drogowych<sup>64</sup>. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest projektowanie dróg i przestrzeni miast zorientowanych głównie na ruch samochodowy. Niski poziom bezpieczeństwa jest jedną z istotniejszych barier dla rozwoju ruchu pieszego i rowerowego w miastach i na terenie miejskich obszarów funkcjonalnych.

Na problemy wynikające z rozlewania się miast nakładają się także procesy demograficzne. Zaspokojenie potrzeb starzejącego się społeczeństwa będzie wymagało dalszego dostosowania infrastruktury i usług miejskich, a w szczególności lepszej dostępności dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym osób starszych oraz z niepełnosprawnościami. Dlatego też tak ważna jest rezygnacja w przestrzeni miejskiej z domyślnej możliwości parkowania pojazdów na chodnikach, kładek nad jezdnią czy przejść podziemnych na rzecz zwiększenia komfortu poruszania się pieszo.

Warto zaznaczyć, że odporność sieci transportu miejskiego została wystawiona na ciężką próbę podczas pandemii COVID-19, która wpłynęła na zachowania podróżujących. Tym bardziej są konieczne wysiłki w kierunku zachęcania do zmiany zachowań i ograniczenia korzystania z samochodów, co jest kluczowym warunkiem przejścia na zrównoważoną mobilność. Kryzys otwiera jednak również nowe możliwości ponownego przemyślenia mobilności miejskiej i uczynienia jej bardziej zrównoważoną, sprzyjającą włączeniu społecznemu, przystępną cenowo i bezpieczniejszą, przy jednoczesnym promowaniu aktywnego i zdrowego stylu życia.

---

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2269).

<sup>64</sup> Kwestie te są poruszone szerzej w rozdziale poświęconym Wyzwaniu VII: *Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym*.



### 7.6.2. Proponowane rozwiązania

Poprawa funkcjonowania mobilności miejskiej w miastach wymaga jednoczesnego podjęcia wielowymiarowych działań, które można podzielić tematycznie na:

#### A. Działania w zakresie zniesienia istniejących barier prawnych utrudniających integrację systemu transportu publicznego:

- W celu zwiększenia atrakcyjności transportu publicznego zasadne wydaje się przanalizowanie możliwości opracowania kompleksowego, przejrzystego i nieskomplikowanego systemu ulg (nie tylko ustawowych) obowiązujących w środkach transportu zarówno kolejowego, jak i autobusowego, niezależnie od charakteru komunikacji (miejska i pozamiejska) wraz z nowym systemem ich finansowania.
- Stworzenie prawnych możliwości powoływania związków gminno-powiatowo-wojewódzkich i gminno-wojewódzkich, celem organizacji publicznego transportu zbiorowego (wojewódzki związek transportowy), a także możliwości powierzenia zarządowi województwa, za zgodą gmin i powiatów województwa, organizacji transportu publicznego na terenie całego województwa, uwzględniając wszystkie gałęzie transportu regionalnego i lokalnego.
- Wzmocnienie współpracy miasta-rdzienia z gminami ościennymi przez tworzenie możliwości zakupu „efektu transportowego” w sąsiednich gminach przez samorząd miasta metropolitalnego np. możliwość sfinansowania budowy parkingów *Park&Ride* przy stacjach kolejowych na terenach podmiejskich, możliwość sfinansowania budowy linii tramwajowej oraz jej funkcjonowania do sąsiednich miejscowości.
- Analiza możliwości dofinansowania tramwaju regionalnego ze źródeł przeznaczonych na inne gałęzie transportu publicznego na podobnych zasadach jak kolei regionalnej oraz możliwości kontraktowania usług tramwaju regionalnego przez wojewódzkiego organizatora publicznego transportu zbiorowego.
- Prawne zdefiniowanie transportu współdzielonego np. przez wyodrębnienie typu pojazdu współdzielonego w prawie o ruchu drogowym. Rozwiązanie pomogłoby JST w upowszechnianiu mobilności współdzielonej jako efektywnego i ekologicznego narzędzia równoważenia mobilności miejskiej (np. przez wyodrębnienie puli miejsc parkingowych dla tego typu transportu). Z uwagi na obecny brak właściwego rozpoznania kategorii współdzielenia na gruncie regulacyjnym, potencjał szeregu usług tzw. nowej mobilności pozostaje niewykorzystany.

**B. Działania wynikające z rozwoju technologicznego i organizacyjnego transportu publicznego, które proponuje się wprowadzić:**

- Analiza możliwości wprowadzenia tramwaju dwusystemowego<sup>65</sup>, który pozwala na optymalne wykorzystanie istniejącej infrastruktury torowej w aglomeracjach, poprawę dostępności transportu szynowego oraz redukcję liczby przesiadek<sup>66</sup>.
- Wskazana jest kompleksowa optymalizacja sposobu planowania rozwoju miast, z uwzględnieniem wszystkich zidentyfikowanych wyzwań, w tym zaspokojenia potrzeb mobilnościowych czy adaptacji do zmian klimatu. Podstawowym kierunkiem działań w tym zakresie jest koordynacja mobilności i planowania przestrzeni miejskiej dzięki Planom Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (*Sustainable Urban Mobility Plan – SUMP*). SUMP-y są opracowywane z uwzględnieniem wszystkich powiązanych ze sobą obszarów miejskich, których dotyczy polityka, we współpracy z odpowiednimi szczeblami systemu zarządzania. Łączą one w sobie także różne rodzaje transportu, bezpieczeństwo ruchu drogowego, transport towarowy, zarządzanie mobilnością i inteligentne systemy transportowe. Plany te powinny odgrywać ważną rolę w osiągnięciu celów UE w zakresie ograniczania emisji CO<sub>2</sub>, hałasu i zanieczyszczenia powietrza, a także przyczynić się do zwiększenia efektywności miejskiego systemu transportowego. Z SUMP-ów powinny wynikać plany transportowe, które należą do grupy dokumentów o ściśle sektorowym charakterze i regulowanych prawnie.<sup>67</sup> Uporządkowanie i integracja rozwiązań oraz rekomendacja zmian prawnych w odniesieniu do SUMP-ów będzie opierać się na doświadczeniach i wynikach pilotażu<sup>68</sup> dotyczącego wsparcia dla miast w opracowaniu planów SUMP.
- Równolegle należy zwiększyć liczbę węzłów przesiadkowych (kolejowo-drogowych) przez m.in. lepsze dostosowywanie przebiegu linii kolejowych do generatorów ruchu (w tym sieci osadniczej).

**C. Działania w zakresie informacyjnym i związane z digitalizacją usług mobilnościowych:**

- Wzmocnienie zarządzania transportem i informacjami dla podróżnych, w tym informacjami w czasie rzeczywistym, w miarę możliwości technicznych, przez udostępnianie w celu ponownego wykorzystywania, (portal Dane.gov.pl, dane dla podróżnych) np. aktualnych danych dotyczących położenia pojazdów, a także innych ich parametrów. Udostępnianie danych powinno odbywać się za pomocą otwartych i wystandaryzowanych protokołów API<sup>69</sup>. Powinny one dotyczyć zarówno operatorów publicznego transportu zbiorowego, jak również prywatnych dostawców usług transportu współdzielonego, i umożliwiać tym operatorom transportowym oraz podmiotom trzecim tworzenie aplikacji czy stron internetowych pozwalających na planowanie podróży,

---

<sup>65</sup> Łukasz Zaborowski, *Tramwaj Dla Polskich Miast*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2018.

<sup>66</sup> Rozwiązania takie coraz bardziej zyskują na popularności w Europie.

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

<sup>68</sup> Projekt pilotażowy prowadzony od 2019 r. przy udziale Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwa Infrastruktury i Centrum Unijnych Projektów Transportowych.

<sup>69</sup> *Application Programming Interface* – Interfejs programistyczny aplikacji.

rezerwowanie biletów czy zamawianie lub wypożyczanie pojazdów, dokonywanie opłaty za przejazd czy umożliwianie tworzenia statystyk dotyczących jakości oferowanych usług.

- Potrzeba standaryzacji w zakresie wymiany danych między poszczególnymi inteligentnymi systemami transportowymi (ITS) oraz rozbudowy centrów zarządzania ruchem. Umożliwi to wymianę danych z innymi zarządcami dróg na podstawie norm i standardów europejskich i polskich np. w celu udzielania priorytetu dla transportu publicznego, dozowania wjazdu do miasta, wzajemnego przekierowywania ruchu między zarządcami dróg w sytuacjach awaryjnych.
- Względem beneficjentów funduszy unijnych oraz funduszy rządowych, w tym również Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), należy rozważyć wprowadzenie wymogu wyposażenia określonego odsetka taboru transportu publicznego w urządzenia zliczające liczbę pasażerów. Celem tego obowiązku jest stworzenie narzędzi monitorujących efektywność podejmowanych działań na rzecz poprawy transportu publicznego oraz ułatwienie planowania oferty na przyszłość, w tym tworzenia planów transportowych. Dzisiejsze przepisy wymagające badań przed stworzeniem planów transportowych są w praktyce bardzo różnie implementowane. Odmierna metodyka badań utrudnia porównania, a same badania są bardzo kosztownym elementem sporządzania planów transportowych.
- Celem uzyskania szerokiego obrazu o mobilności mieszkańców Polski, należy rozważyć warunki, na jakich byłoby możliwe pozyskiwanie od operatorów ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej danych dotyczących transportu np. bezpłatnego sporządzania przez operatorów ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej map przemieszczeń ruchu w cztery wybrane dni w roku. Rozwiązanie takie poszerzałoby wiedzę na temat ruchu transportowego zbieranego przez GUS, który prowadzi systematyczny monitoring dojazdów do pracy (szczególnie na obszarach funkcjonalnych) w oparciu o bazę informacyjną pozyskiwaną od operatorów ruchomej publicznej sieci telekomunikacyjnej.
- W większym stopniu powinno się wykorzystywać potencjał cyfryzacji w zarządzaniu transportem. Dziedzin, w których nowe technologie mogą znaleźć zastosowanie, jest wiele: systemy kontroli dostępu do SCT, systemy poboru opłat za parkowanie i myta, systemy kontroli przestrzegania przepisów, nowoczesne systemy biletowe ułatwiające podróże intermodalne, a także autobusy na żądanie czy wirtualne przystanki zapewniające atrakcyjną ofertę na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia. Zazwyczaj największą barierą są przepisy prawa, które nie nadążają za dynamicznym rozwojem technologicznym. Postuluje się więc systematyczny przegląd nowych technologii celem szybkiego dostosowywania przepisów. Kluczowe dziedziny to przede wszystkim rozwijające się możliwości inteligentnych systemów transportowych oraz rozwój szynowych i drogowych pojazdów autonomicznych.

#### **D. Do działań organizacyjnych na rzecz wspierania najlepszej praktyki należy zaliczyć:**

- Przeprowadzenie analizy możliwości harmonizacji różnych narzędzi w zakresie finansowego wsparcia transportu publicznego. Celem jest promowanie kompleksowego podejścia do transportu publicznego przy okazji różnych inwestycji. Przykładowo,

odniesienie do celów rządowego programu Dostępność Plus powinno być jednym z kryteriów ewaluacji dotacji z rządowych funduszy m.in. takich jak Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (np. za zastosowanie taboru niskowejściowego lub niskopodłogowego).

- Promowanie planów zrównoważonej mobilności miejskiej (SUMP obejmujących całe miejskie obszary funkcjonalne jako narzędzia integrującego politykę przestrzenną z polityką transportową, a także uwzględniającego zależności między poszczególnymi gałęziami transportu).
- Promowanie najlepszych praktyk przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) oraz stworzenie katalogu wzorcowych rozwiązań w przestrzeni miejskiej przyjaznej dla pieszych i rowerzystów, opracowanie wytycznych wspierających bezpieczne korzystanie z urządzeń w zakresie mikromobilności, ustalenie ogólnopolskiego konkursu na najlepsze rozwiązania i projekty przestrzeni. Ponadto analizie powinno zostać poddane stworzenie uniwersyteckich centrów wiedzy (np. dofinansowanie przez rząd instytutów na kilku uniwersytetach na badania dotyczące ruchu rowerowego). Wyznaczenie za pomocą grantów priorytetów badawczych nad efektywnymi ekonomicznie rozwiązaniami na rzecz transportu szynowego: ultralekka kolej, zastosowanie alternatywnych napędów na kolei (np. biogaz, wodór), automatyka kolejowa (systemy sterowania ruchem kolejowym na liniach bocznych, zabezpieczenia przejazdów drogowo-kolejowych).
- Przeprowadzenie analizy możliwości promocji i zachęcania samorządów miast i gmin o położeniu nadrzecznym do wykorzystania transportu wodnego (tramwaje wodne, promy wodne) oraz promowania wskazanej formy transportu w systemie transportu miejskiego.

#### **E. Działania na rzecz wzrostu ruchu pieszego i rowerowego dotyczą:**

- W zakresie prawodawstwa wprowadzenie zmian w przepisach o znakach i sygnałach drogowych (np. kolejność udzielania zielonego światła na skrzyżowaniach, oznakowanie kierunkowe tras rowerowych, oznakowanie poziome dróg rowerowych), upowszechnienia kontraruchu w miastach oraz jego uspołnienienia z istniejącą infrastrukturą rowerową. Rozwiązanie przyczyni się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa, ze względu na to, że sytuacje staną się z góry jasno określone, a tym samym bezpieczniejsze.
- W zakresie organizacyjno-inwestycyjnym pomocne będzie wdrożenie nowych przepisów techniczno-budowlanych<sup>70</sup> oraz wzorców i standardów rekomendowanych do stosowania

---

<sup>70</sup> W szczególności, należy na gruncie polskim wdrożyć rozwiązania wynikające z norm ISO 21542:2011 i nowszych, a także najlepszej praktyki w zakresie projektowania uniwersalnego, oraz dostosować do postanowień tych norm rozporządzenia wykonawcze do ustawy – Prawo budowlane. Pozwoli to na wyeliminowanie rozbieżności, które aktualnie panują w tych rozporządzeniach (np. kilka różnych parametrów pochylni), wprowadzenie rozwiązań spójnych w miastach i obiektach transportowych i zapewnienie odpowiedniej jakości rozwiązań projektowych.

przez ministra właściwego do spraw transportu<sup>71</sup>. Konieczne jest przeanalizowanie przepisów prawa budowlanego pod kątem uproszczenia formalności związanych z przebudową pasa drogowego celem uspokojenia ruchu. Obecnie dominującym rozwiązaniem w obszarach objętych uspokojeniem ruchu jest instalacja urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz oznakowania poziomego i pionowego. Można to zrealizować na podstawie projektu organizacji ruchu. Efekty zazwyczaj posiadają wątpliwą estetykę, a piesi nie uzyskują przestrzeni, która została odebrana samochodom. Samorządy rezygnują z czasochłonnych pozwoleń na budowę mających na celu zmianę przebiegu krawężników, odbrukowania wyłączonych z ruchu nawierzchni, aby móc posadzić zieleń itd. Proponowany kierunek zmian wpisuje się również w kontekst adaptacji do zmian klimatu, o czym więcej w Wyzwaniu IV.

- Ponadto proponuje się uelastyczenie przepisów wpływających na odległości między przejściami czy przejazdami przez linię kolejową. Obecne normy wymuszają kreowanie bardzo długiej przeszkody terenowej. Jest to mniej uciążliwe dla kierowców, lecz bardzo uciążliwe dla pieszych (nadkładanie drogi do 3 km)<sup>72</sup>.
- W zakresie finansowym – proponuje się umożliwienie wsparcia finansowego dla samorządów zamierzających realizować odrębne inwestycje w zakresie infrastruktury pieszej i rowerowej np. ze środków Programu Inwestycji Strategicznych czy Funduszy UE.
- W zakresie organizacyjnym – proponuje się kontynuację działań na rzecz ruchu pieszego i rowerowego w zakresie sieci dróg krajowych polegających na uzupełnianiu dróg o brakującą infrastrukturę wzdłuż sieci zarządzanej przez GDDKiA lub w poprzek niej – m.in. wiadukty nad drogami krajowymi.
- W zakresie edukacyjnym – jest konieczne wspieranie i promowanie edukacji w szkołach na rzecz bezpiecznego i zeroemisyjnego poruszania się po mieście.
- Ponadto jest konieczne wzmocnienie i doprecyzowanie przepisów na rzecz kształtowania bezpiecznych przestrzeni publicznych miast w sposób przyjazny dla pieszych, w tym przez kreowanie bezpiecznych przestrzeni publicznych, umożliwianie skracanie drogi dojścia pieszego między kluczowymi obiektami lub miejscami na danym obszarze, np. przez zakaz grodzenia osiedli, unikanie przejść w różnych poziomach (kładek, przejść podziemnych) wydłużających drogę dojścia osobom ze szczególnymi potrzebami itp. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i miejscowe plany rewitalizacji w prognozie oddziaływania na środowisko powinny mieć analizę i rekomendacje, jak ich postanowienia wpłyną na warunki ruchu pieszego i rowerowego.

---

<sup>71</sup> Na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, z późn. zm.).

<sup>72</sup> § 23 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 1744, z późn. zm.).

**F. Działania na rzecz wsparcia dla aktywnych form mikromobilności przewidują:**

- Dalsze prace nad promocją najlepszych praktyk przez KRBRD w zakresie wytycznych wspierających bezpieczne korzystanie z urządzeń w zakresie mikromobilności, ustalenie ogólnopolskiego konkursu na najlepsze rozwiązania i projekty przestrzeni.
- Monitorowanie funkcjonowania przepisów regulujących ruch hulajnóg elektrycznych, urządzeń transportu osobistego (UTO) – takich jak np. deskorolka elektryczna, elektryczne urządzenie samopoziomujące itp. oraz urządzeń wspomagających ruch (UWR) – takich jak np.: rolki, wrotki, deskorolka, hulajnoga – napędzanych siłą mięśni), w szczególności w kontekście współużytkowania przestrzeni wraz z ruchem pieszym. Poprawa w tym obszarze przyczyni się do eliminowania barier rozwojowych sektora, który może stanowić alternatywę dla indywidualnej motoryzacji.

**G. Działania na rzecz ograniczania uciążliwości środowiskowej (emisja zanieczyszczeń powietrza, hałasu i gazów cieplarnianych) transportu drogowego:**

- W zakresie ograniczania negatywnego wpływu transportu na środowisko jest konieczne kontynuowanie działań ukierunkowanych na ograniczenie ruchu samochodów w miastach oraz wymianę floty transportu publicznego na pojazdy nisko- i zeroemisyjne. Rozważenia wymaga finansowanie w ramach środków NFOŚiGW na niskoemisyjny transport szerszego katalogu działań związanych z transportem niskoemisyjnym, w tym rowerowym i tramwajowym.
- Promocja ustanawiania stref czystego transportu. Brak SCT prowadzić będzie do dalszego pogarszania się jakości powietrza, a tym samym zdrowia mieszkańców, wzrostu zachorowań i w efekcie większej liczby zgonów. Wdrażanie SCT powinno odbywać się wraz z rozwojem alternatyw dla samochodów: poprawą oferty transportu publicznego i rozbudową infrastruktury rowerowej.
- Możliwość finansowania lub współfinansowania inwestycji tramwajowych ze środków NFOŚiGW przeznaczonych na rozwój transportu niskoemisyjnego.
- Umożliwienie dofinansowania elektrycznych rowerów cargo lub elektrycznych wózków rowerowych ze środków NFOŚiGW dla osób indywidualnych, jednostek samorządu terytorialnego, biznesu, wyznaczonego operatora pocztowego (na podobnej zasadzie jak są udzielane dotacje do zakupu samochodów elektrycznych realizowane przez NFOŚiGW).

**H. W działaniach na rzecz ograniczania ruchu samochodowego w miastach należy podjąć:**

- Analizę skuteczności obowiązujących przepisów odnośnie do zasad parkowania w miastach, szczególnie pod kątem miejsc i obszarów, których charakter czy funkcje są odmienne od powszechnie występujących.

- Działania związane ze zrównoważeniem kwestii transportu towarów na obszarach zurbanizowanych m.in. przez promowanie wykorzystania koncepcji planów zrównoważonej logistyki miejskiej<sup>73</sup>.
- Wdrażanie harmonijnych zasad ograniczeń wagowych dla pojazdów w miastach oraz tworzenie buforowych centr logistycznych na obrzeżach miast. Do rozważenia są kwestie związane z wdrażaniem elastycznego zarządzania przestrzenią parkingową na potrzeby dostaw towarów.
- Działania na rzecz wyprowadzenia ruchu tranzytowego z miast przez dalszy nacisk administracji rządowej na budowę obwodnic oraz rozwój sieci TEN-T na terenie Polski<sup>74</sup>, działania zarządców dróg wojewódzkich i powiatowych na rzecz wyprowadzenia ruchu tranzytowego z centrów miast powinny być połączone jednocześnie z działaniami na przeobrażenie przestrzeni ulic uwalnianych z tranzytu, celem ich uspokojenia i promowania ruchu pieszego i rowerowego oraz wprowadzania jednocześnie zieleni miejskiej. Bez aktywnej postawy samorządu korzystne efekty przestrzenne i środowiskowe uzyskane dzięki budowie obwodnicy mogą zostać skonsumowane przez wzrost motoryzacji indywidualnej.
- Umożliwienie samorządom ustalania w prawie miejscowym uporządkowania przewidzianej liczby miejsc postojowych dla samochodów<sup>75</sup>. Oznacza to, że samorząd mógłby otrzymać od inwestora pulę środków na inwestycje transportowe, które wyliczone byłyby jako liczba miejsc postojowych pomnożona przez współczynnik konwergencji i przez zryczałtowaną równowartość budowy miejsc postojowych. Przykładowo w biurowcu według normatywu urbanistycznego miałyby powstać 400 miejsc postojowych, samorząd ustalił współczynnik konwergencji na 50% – w związku z czym inwestor buduje 200 miejsc, a za pozostałe 200 miejsc płaci na inwestycje w transport publiczny 10 mln zł, gdyż średni koszt budowy podziemnego miejsca w danym momencie wynosi 50 tys. zł. Obszary objęte konwergencją oraz jej wysokość wraz z wysokością stawek byłyby uchwalane przez radę miasta w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planach rewitalizacji lub w lokalnych standardach urbanistycznych.




























---

<sup>73</sup> *Sustainable Urban Logistics Plan (SULP)* to plan strategiczny mający na celu zrównoważone zaspokajanie potrzeb ludzi i przedsiębiorstw w zakresie mobilności towarowej. Narzędzie promowane przez Komisję Europejską jako wsparcie dla władz lokalnych w programowaniu i zarządzaniu przepływami towarów w miastach i na obszarach funkcjonalnych wykorzystuje metodykę i wytyczne opracowane dla Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (SUMP), z którym powinien być zintegrowany.

<sup>74</sup> Rada Ministrów w dniu 13 kwietnia 2021 r. przyjęła uchwałę nr 46/2021 w sprawie ustanowienia Programu budowy 100 obwodnic na lata 2020–2030. W ramach tego programu w całej Polsce powstanie 100 obwodnic o łącznej długości ok. 820 km. Poprawa bezpieczeństwa na drogach, wyprowadzenie ruchu z zatłoczonych miast, czystsze powietrze, mniejszy hałas i poprawa przepustowości sieci drogowej – to główne założenia opracowanego Programu.

<sup>75</sup> Polegającego na zmniejszeniu liczby miejsc postojowych tworzonych w ramach inwestycji na rzecz wsparcia transportu publicznego oraz car sharingu (np. w proporcji 1 auto w car-sharingu bazowym zwalnia z utworzenia 5 miejsc postojowych wynikających z normatywu parkingowego).

- Możliwość podejmowania przez samorządy miejskie inwestycji transportowych zmniejszających wolumen ruchu w mieście poza granicami administracyjnymi. Przykładowo – umożliwienie miastu centralnemu budowy parkingów Park&Ride przy stacjach w sąsiednich gminach, jeśli przyniesie to ograniczenie ruchu w mieście i będzie bardziej efektywne ekonomiczne niż budowa analogicznego parkingu w granicach administracyjnych.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Działania w zakresie zniesienia istniejących barier prawnych utrudniających integrację systemu transportu publicznego			
B. Działania wynikające z rozwoju technologicznego i organizacyjnego transportu publicznego, które proponuje się wprowadzić			
C. Działania w zakresie informacyjnym i związane z digitalizacją usług mobilnościowych			
D. Działania organizacyjne na rzecz wspierania najlepszej praktyki			
E. Działania na rzecz promowania wzrostu ruchu pieszego i rowerowego			
F. Działania na rzecz wsparcia dla aktywnych form mikromobilności			
G. Działania na rzecz ograniczania uciążliwości środowiskowej (emisja zanieczyszczeń powietrza, hałas i gazów cieplarnianych) transportu drogowego			
H. Działania na rzecz ograniczania ruchu samochodowego w miastach			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			



## 7.7. Wyzwanie VII: Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym

### 7.7.1. Diagnoza i charakterystyka wyzwania

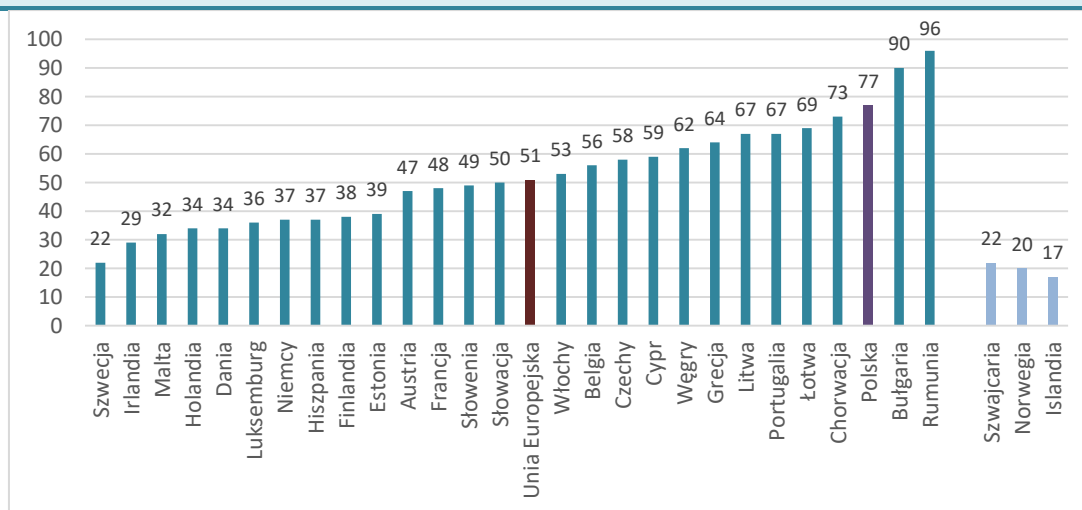
#### Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:



1. **Nowa Karta Lipska – „Zielone Miasto”**
2. **Europejska strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości**
3. **Ramy polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego UE na lata 2021–2030 – Kolejne kroki w kierunku realizacji „wizji zero”**
4. **Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 – Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności; Cel 13. Działania w Dziedzinie Klimatu**

Polska jest krajem Unii Europejskiej, w którym wartości wskaźników bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) są jednymi z najniższych, co w praktyce oznacza wysoką liczbę wypadków, rannych i ofiar śmiertelnych. Mimo systematycznej poprawy bezpieczeństwa, w 2020 r. liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych wyniosła 2491 osób. Dla porównania, było to jednak trzykrotnie mniej niż w 1997 r., kiedy na polskich drogach śmierć poniosło 7311 osób. Jednocześnie, na przestrzeni ostatnich 20 lat, natężenie ruchu wzrosło wielokrotnie. Rok 2020 był szczególnie ze względu na radykalny spadek mobilności spowodowany ograniczeniami wynikającymi z pandemii COVID-19. Przy czym, struktura wypadków pozostała zbliżona do lat sprzed pandemii. Polska zajęła 24. pozycję pod względem liczby ofiar w ruchu drogowym w UE – 65 osób/milion mieszkańców. Gorsza sytuacja była tylko w Bułgarii – 67, na Łotwie – 74, w Rumunii – 85. Średnia dla UE wynosiła 42 osoby na milion mieszkańców. Rok wcześniej – w Polsce współczynnik ten wynosił 77 przy średniej UE wynoszącej 51 ofiar na milion mieszkańców (wyk. 7).

Wykres 7. Liczba ofiar wypadków drogowych na milion mieszkańców w 2019 r.

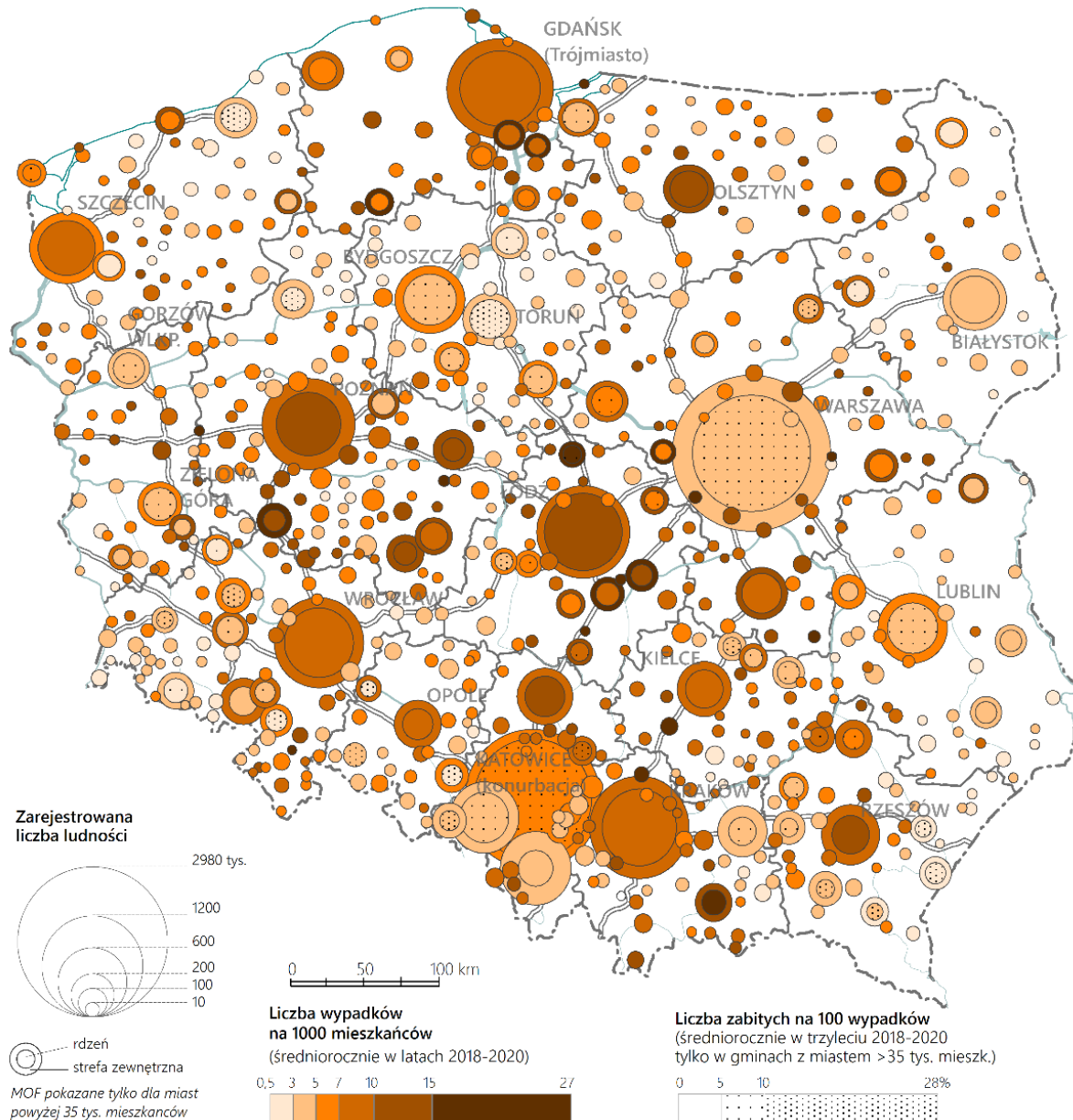


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Problem bezpieczeństwa ruchu drogowego dotyczy wprawdzie obszaru całego kraju, niemniej szczególnie dokuczliwy jest na obszarach zabudowanych, nie tylko ze względu na koncentrację problemu. Na obszarach tych ma miejsce ponad 2/3 wszystkich wypadków i ginie ponad połowa użytkowników dróg. Niski poziom bezpieczeństwa wpływa negatywnie na realizację zadań polityki transportowej i zmianę zachowań transportowych – zniechęcając do jazdy rowerem czy przemieszczania się pieszo. Na obszarach zabudowanych dochodzi do ok. 7/8 wszystkich wypadków z udziałem pieszych lub rowerzystów.

Szczegółowa analiza bazy Systemu Ewidencji Wypadków i Kierowców (SEWiK) pokazuje duże zróżnicowania w obrębie kategorii miast i gmin. Generalnie najwięcej wypadków jest w dużych miastach (duże natężenie ruchu) i na terenach wiejskich (przy złudnie mniejszym natężeniu ruchu – zbyt duża prędkość, niebezpieczne manewry, brak koncentracji itp.). Z powodu różnic w prędkości ruchu zupełnie różna jest jednak struktura konsekwencji urazowych: w przeliczeniu na populację, w dużych miastach jest znacznie mniej zabitych niż na wsi. Trzeba podkreślić, że w strefach podmiejskich jest znacznie więcej wypadków ze skutkiem śmiertelnym niż w ich rdzeniach (rys. 13). Również w poszczególnych miastach i w ich otoczeniu występują bardzo duże różnice. Wśród większych miast, największe zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym cechuje Łódź, Olsztyn, Poznań i Rzeszów, a najbardziej bezpiecznie jest m.in. w Bielsku-Białej, Koszalinie i Toruniu.

Rysunek 13. Natężenie wypadków drogowych w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i strefach podmiejskich w latach 2018–2020



Źródło: na podstawie danych Komendy Głównej Policji (System Ewidencji Wypadków i Kierowców SEWiK)

Największym i najczęstszym problemem BRD w Polsce jest jazda z nadmierną prędkością oraz nieustąpienie pierwszeństwa, co odpowiada za zdecydowaną większość wszystkich wypadków ze skutkiem śmiertelnym<sup>76</sup>. Przypadków łamania przepisów i przekraczania maksymalnych prędkości na obszarach zurbanizowanych, w szczególności w miastach, jest więcej niż na drogach szybkiego ruchu, co również powoduje większe konsekwencje z tego tytułu. W 2020 r. z dróg korzystało zdecydowanie mniej użytkowników, aż o 35%. Zagrożenie wynikające głównie z ponad przepisowej prędkości jest

<sup>76</sup> Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2020 r., Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

efektem zwiększonej trudności wykonywanych czynności związanych z prowadzeniem pojazdu: ograniczeniem pola widzenia, wydłużeniem drogi hamowania czy ze zwiększonym ryzykiem wypadnięcia z toru jazdy.

Najbardziej powszechnym, choć w rzeczywistości rzadko wykrywanym przez służby<sup>77</sup>, wykroczeniem jest parkowanie w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Nieprawidłowe parkowanie pogarsza bezpieczeństwo ruchu przez ograniczanie pola widzenia, ograniczanie swobody poruszania się pieszych, w szczególności rodzin z dziećmi, osób starszych, osób poruszających się na wózkach oraz rowerzystów czy wręcz zmusza obie grupy do niebezpiecznych manewrów, jak konieczność ominięcia samochodu jezdnią. Szkody wynikające z nieprawidłowego parkowania dotyczą również mienia publicznego: niszczenie zieleni przyulicznej, niszczenie nawierzchni chodników i dróg rowerowych czy też obiektów małej architektury.

Polskie przepisy nie powstrzymują w wystarczającym stopniu występowania wykroczeń drogowych. Powinny być one wzmocnione w zakresie skuteczności ich egzekucji. Odebranie w 2016 r. strażom gminnym (miejskim) prawa do korzystania z własnych fotoradarów radykalnie zmniejszyło liczbę tych urządzeń. Równocześnie wprowadzenie w 2013 r.<sup>78</sup> obowiązku ostrzegania przed fotoradarami stacjonarnymi w postaci tablic ostrzegawczych (znak D-51) oraz konieczności żółtej obudowy urządzenia stworzyło poczucie, że na polskich drogach to nie znaki drogowe ustalają prędkość, ale fotoradary. Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2019 r. dotyczący funkcjonowania odcinkowych pomiarów prędkości wskazał na trudności, jakie istnieją w związku z obsługą bardzo dużej liczby wykroczeń wyłapywanych fotoradarami przez Generalny Inspektorat Transportu Drogowego (dysponenta radarów). Spośród 204 tys. zarejestrowanych i zweryfikowanych wykroczeń popełnionych w latach 2015–2017 na odcinkach dróg objętych odcinkowym pomiarem prędkości, przedawnieniu uległo, aż 115 tys. spraw, czyli ponad połowa<sup>79</sup>.

Wysoka liczba wypadków drogowych spowodowała przyspieszenie prac nad zmianami w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. W czerwcu 2021 r. weszły w życie zmiany prawne zwiększające ochronę pieszych wchodzących na przejścia. Pierwsze tygodnie funkcjonowania przepisów przyniosły oczekiwany rezultat – liczba wypadków drogowych z udziałem pieszych jest mniejsza niż w analogicznych okresach lat poprzednich. Z kolei z początkiem 2022 r. weszła w życie zmiana taryfikatora mandatów za wykroczenia drogowe.

Bardzo istotny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego i kształtowanie zachowań użytkowników dróg mają także kwestie związane z dostępnością i funkcjonalnością infrastruktury. W miejskich obszarach funkcjonalnych największym problemem są braki infrastruktury pieszej i rowerowej wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych. Fakt ten nie tylko pogarsza bezpieczeństwo ruchu drogowego, ale negatywnie wpływa na osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju, zniechęcając mieszkańców do przemieszczania się pieszo czy jazdy rowerem na krótkich dystansach (np. do dojścia do sklepu, odprowadzenia dzieci do szkoły, dojazdu na stację kolejową). Znaczenie ma również jakość nowo

---

<sup>77</sup> *Pieszko i rowerem przez miasto. Stan obecny i perspektywy rozwoju aktywnej mobilności w Polsce*, Raport Miasto Jest Nasze, Client Earth – Prawnicy Dla Ziemi.

<sup>78</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące; rozporządzenie uchylone 1 stycznia 2016 r.

<sup>79</sup> Raport NIK, *Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym*, Warszawa 2019 r.

powstającej infrastruktury. Konsekwencją stosowania przepisów budowlanych jest geometria dróg dostosowana do wyższych prędkości niż wynikająca ze znaków drogowych. W wielu miejskich arteriach wybudowanych w ostatnich dwóch dekadach dochodzi do wysokiej liczby wypadków, a kolejne zmniejszenia dopuszczalnej prędkości nie przynoszą w tych miejscach zakładanych rezultatów. Przepisy pomijają jeden z najważniejszych czynników egzekucji, tj. oddziaływanie przez przestrzeń: szerokość pasów ruchu, kształtowanie perspektyw, toru jazdy, małej architektury itp.

Istotną w kontekście tego problemu jest kwestia kształtowania kultury zachowań kierujących na drodze. Składa się na nią nie tylko szkolenie kierowców, ale również kształtowanie przekazu medialnego, popularyzacja wiedzy o obowiązujących przepisach drogowych czy podnoszenie świadomości o konsekwencjach ich nieprzestrzegania. Działania w tym zakresie wymagają poprawy, niezbędne jest uwypuklenie kwestii bezpieczeństwa ruchu drogowego i potrzeby respektowania przepisów w mediach m.in. przez edukację i częstsze kampanie społeczne.

Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego to złożone zadanie, posiadające wielu adresatów od poziomu centralnego, przez regionalny po lokalny. W ujęciu sumarycznym, to samorzady terytorialne zarządzają największą siecią dróg publicznych oraz wewnętrznych. Natomiast, z perspektywy kształtowania polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego, kluczowe są działania na poziomie centralnym – poczynając od inicjatyw legislacyjnych i istotnych rozporządzeń podejmowanych z poziomu krajowego<sup>80</sup>, sprawowania nadzoru nad właściwymi podmiotami realizującymi główne zadania w tym obszarze, wprowadzania narzędzi wspierania inwestycji drogowych (np. Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, Program Inwestycji Strategicznych) czy wsparcia beneficjentów funduszy Unii Europejskiej (Centrum Unijnych Projektów Transportowych). Do wspólnego osiągnięcia celu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym są potrzebne zarówno skuteczne ramy prawne, jak również system zachęt i wsparcia inwestycji miejskich np. w obszarze poprawy przemieszczania się i bezpieczeństwa pieszych czy rowerzystów.

### **7.7.2. Proponowane rozwiązania**

Proponowane działania należy podzielić na trzy grupy: zmianę przepisów prawnych, kształtowanie narzędzi wsparcia inwestycyjnego samorządów wraz ze wsparciem merytorycznym oraz działania edukacyjne.

#### **A. Do działań w zakresie zmian przepisów prawnych należą:**

- Zmiana przepisów polegająca na wprowadzeniu możliwości parkowania na chodnikach tylko i wyłącznie w miejscach wyznaczonych.
- Szersze wykorzystanie fizycznych środków uspokojenia ruchu – uelastycznienie przepisów w celu ułatwienia ich stosowania: rozszerzenie i doprecyzowanie możliwości stosowania infrastrukturalnych środków uspokojenia ruchu, dopuszczające stosowanie w warunkach lokalnych (miejscowych) – np. tzw. „poduszki berlińskiej”, wyniesionych skrzyżowań, progów zwalniających przed przejściem dla pieszych, lokalnych zawężeń jezdni itp.

---

<sup>80</sup> M.in. dotyczących warunków technicznych dróg publicznych i ich usytuowania, znaków i sygnałów drogowych oraz warunków technicznych ich stosowania, wysokości mandatów.

- Ewaluacji projektów bazujących na wytycznych oraz przykładach najlepszych praktyk pod kątem zmiany przyszłych przepisów o charakterze ustawowym i aktów wykonawczych.

**B. W zakresie kształtowania narzędzi wsparcia inwestycyjnego samorządów należy uwzględnić:**













- Wprowadzenie do oceny wniosków składanych do funduszy rządowych (np. do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, Funduszu Inwestycji Strategicznych) kryterium zastosowania rozwiązań zgodnych z „Wzorcami i standardami rekomendowanymi przez ministra właściwego do spraw transportu” lub z przykładami najlepszej praktyki.
- Ustanowienie specjalnej puli w ramach istniejących bądź planowanych funduszy na realizację uzupełnień sieci drogowej o infrastrukturę pieszą i rowerową, ze wskazaniem priorytetowych obszarów działań (droga do szkoły, do węzła przesiadkowego itp.), w tym również dopuszczenie uspokojenia ruchu na obszarach zabudowy miejskiej.

**C. W zakresie edukacji:**

- Dalsza rozbudowa bazy wiedzy o kolejne pozycje wzorców i standardów rekomendowanych przez ministra właściwego do spraw transportu oraz katalogi z przykładami najlepszej praktyki.
- Skoncentrowanie kampanii edukacyjnych na kluczowych dla bezpieczeństwa zachowaniach oraz poszerzanie wiedzy z zakresu właściwych zachowań drogowych za pomocą mediów publicznych, w ramach ich misji (programy, spoty informacyjne itp.).
- Realizacja Wizji Zero<sup>81</sup> polegającej na ustaleniu celu liczbowego, planu działań, zaangażowania instytucji miejskich oraz społeczności lokalnych. Skuteczne zrealizowanie programu wymaga przygotowania podręcznika opisującego warunki do wdrożenia Wizji Zero na poziomie lokalnym (miasta); zapewnienia źródeł finansowania np. przez stworzenie funduszu celowego dla miast realizujących zintegrowane zadania zgodnie z długofalowym planem; dostarczenie samorządom narzędzi do wdrażania działań poprawiających BRD – wytyczne, przykłady dobrych praktyk; stworzenie platformy dla rozpowszechniania informacji i gromadzenia opinii społeczności lokalnej [forma komunikacji z mieszkańcami]; stworzenia modelu (wzorca) miejskiego/lokalnego Obserwatorium Mobilności umożliwiającego systematyczny monitoring realizacji programu, w tym stworzenie zintegrowanego systemu zbierania danych o zagrożeniach w ruchu drogowym, uwzględniającego weryfikację na podstawie danych szpitalnych, badania ruchu i badania zachowań uczestników ruchu drogowego (wypadki, ofiary, zachowania komunikacyjne, wskaźniki efektywności działań KPIs – Key Performance Indicators).

---

<sup>81</sup> Wizja Zero to strategia dążąca do ograniczenia liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych do zera. Koncepcja powstała w Szwecji, w której z powodzeniem udało się ograniczyć liczbę ofiar do minimum. W Polsce z powodzeniem Wizję Zero wprowadza Jaworzno. W 2017 r. udało się zredukować liczbę śmierci na drogach do zera. W kolejnych latach notuje się tylko kilka ofiar.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Działania w zakresie zmian przepisów prawnych			
B. Kształtowanie narzędzi wsparcia inwestycyjnego samorządów			
C. Działania na rzecz edukacji			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			

## 7.8. Wyzwanie VIII: Poprawa dostępności mieszkaniowej

### 7.8.1. Diagnoza i charakterystyka wyzwania

#### Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:



1. *Nowa Karta Lipska* – „Sprawiedliwe Miasto”
2. *Agenda Miejska dla UE*
3. *Nowa Agenda Miejska ONZ*
4. *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030* – Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności

Stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest jednym z kluczowych elementów warunkujących jakość życia w miastach oraz wpływających na ich rozwój. Większa dostępność mieszkań ma także decydujący wpływ na poprawę sytuacji demograficznej w miastach i na ich obszarach funkcjonalnych zarówno w kontekście przyrostu naturalnego, jak i w kontekście migracji wewnętrznych i zewnętrznych.

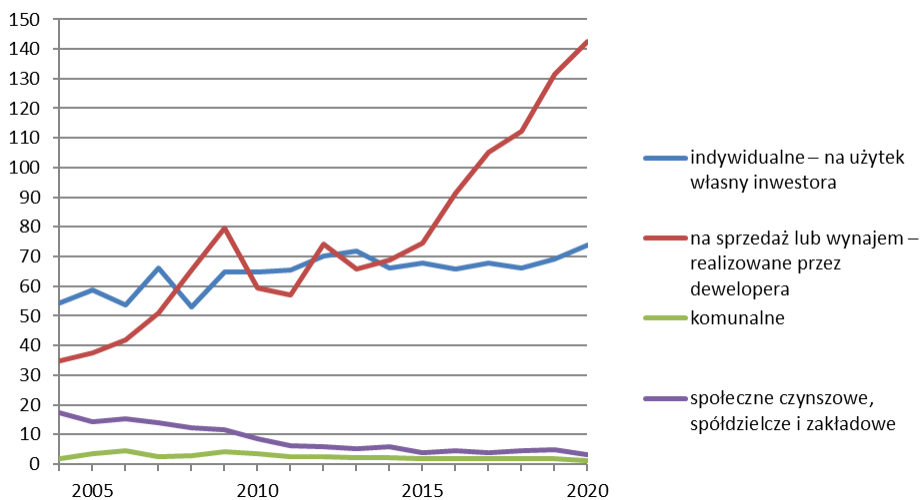
Miasta mają zróżnicowane skalą i zakresem problemy w sektorze mieszkaniowym i prowadzą bardzo różne polityki w tym zakresie. W Narodowym Programie Mieszkaniowym (NPM)<sup>82</sup> określono następujące obszary problemowe: deficyt mieszkań, lukę remontową i niski standard mieszkań, niską dostępność mieszkań, wyzwania demograficzne, a także potrzebę poprawy jakości przestrzeni. Dodatkowymi wyzwaniami są: zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej w poszczególnych miastach i regionach oraz brak wykształconej praktyki współpracy władz publicznych z sektorem prywatnym w realizacji projektów mieszkaniowych.

Rynek mieszkaniowy w Polsce rozwijał się szczególnie intensywnie po wejściu do Unii Europejskiej: w latach 2004–2020 oddano do użytku 2,6 mln mieszkań. Szczególnie dynamiczny rozwój wystąpił w segmencie budownictwa przeznaczonego na sprzedaż i wynajem realizowanego przez deweloperów. Wielkość budownictwa indywidualnego realizowanego na użytek własny przez inwestora ulegała stosunkowo nieznacznym wahaniom (wyk. 8). Natomiast udział pozostałych form budownictwa (społeczne czynszowe, spółdzielcze, zakładowe, komunalne) jest bardzo niski i na przestrzeni lat jego wielkość ulegała ciągłym spadkom. W roku 2020 było to zaledwie 4,1 tys. mieszkań oddawanych do użytku, podczas gdy w 2004 r. – 19,0 tys. Rekordową liczbę mieszkań komunalnych po 2004 r. wybudowała Warszawa (3,3 tys.), następnie Toruń i Poznań (po 1,2 tys.). Wśród większych miast nieproporcjonalnie mniej w stosunku do liczby ludności mieszkań komunalnych oddano do użytkowania m.in. w Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Opolu i Szczecinie (rys. 14).

<sup>82</sup> Narodowy Program Mieszkaniowy został przyjęty dnia 27 września 2016 r. uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów.

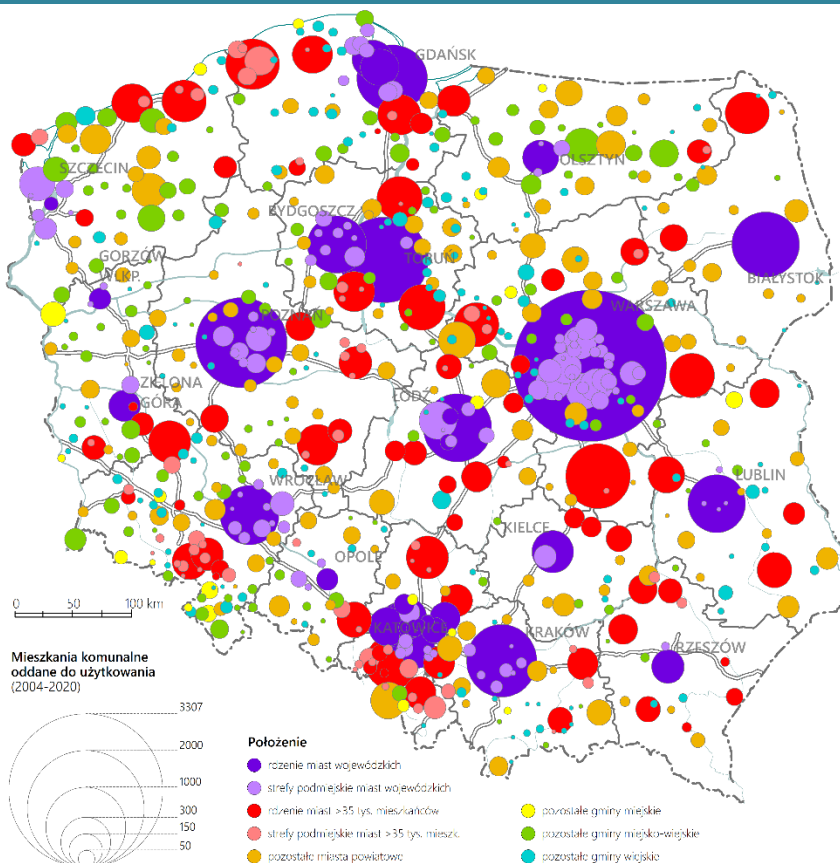


Wykres 8. Liczba mieszkań oddanych do użytku w Polsce ogółem w latach 2004–2020 według typów budownictwa



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Rysunek 14. Mieszkania komunalne oddane do użytkowania w latach 2004–2020 według kategorii gmin



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Od wielu lat w kraju dominuje rynek własnościowy, a polityka mieszkaniowa państwa w większości polega na wspieraniu kupna mieszkań lub dochodzenia do własności. Mimo że w Polsce intensywnie rozwija się rynek nowego budownictwa deweloperskiego w dużych miastach i rynek kredytów

hipotecznych, to ok. 60% populacji nie stać na zakup mieszkania na własność. W konsekwencji sporej części społeczeństwa pozostała jedynie możliwość korzystania z sektora czynszowego, który opiera się głównie na indywidualnych osobach wynajmujących swoje mieszkania na rynku prywatnym, a instytucjonalny sektor czynszowy dopiero rozpoczyna funkcjonowanie.

W związku z tym niezbędny jest szeroki zakres działań skutkujących zmniejszeniem roli sektora mieszkań własnościowych przy jednoczesnym zwiększeniu dostępności społecznych mieszkań czynszowych. Działania takie powinny wpisywać się w Narodowy Program Mieszkaniowy i przyczyniać do lepszego lokowania środków publicznych zgodnie z potrzebami i wymaganiami społecznymi. Obserwowane braki w zasobach mieszkań społecznych sprawiają, że obecnie priorytetem powinno być wzmocnienie sektora dostępnych cenowo mieszkań na wynajem.

Po wprowadzeniu Narodowego Programu Mieszkaniowego w polityce mieszkaniowej państwa nastąpił zwrot w kierunku wspierania społecznego budownictwa na wynajem, o którego skali decydują głównie władze samorządowe. W ramach tej ewolucji polityki mieszkaniowej, zgodnie z ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11, z późn. zm.), weszły w życie rozwiązania, które w szeroki sposób uzupełniły i usprawniły instrumentarium dostępne dla samorządów gminnych w ramach prowadzonych przez nie lokalnych polityk mieszkaniowych<sup>83</sup>.

Taki kierunek polityki wymaga stabilnej kontynuacji, a sektor mieszkań dostępnych – dalszego rozwoju i finansowego wsparcia ze środków publicznych. Mieszkania dostępne definiuje się jako mieszkania o niższych od rynkowych kosztach dostępu, wynikających m.in. z narzędzi wsparcia użytkowników mieszkań (dodatki mieszkaniowe, dopłaty do czynszu) lub rozwiązań systemowych (formuła non-profit lub limitowanego zysku, dostępność gruntów budowlanych, prowizje społeczne, ulgi podatkowe). Mieszkania społeczne są więc elementem systemu mieszkań dostępnych, bardziej regulowanym i kierowanym do gospodarstw o niższych dochodach (od bardzo niskich, przez niskie po średnie).

W Polsce mieszkalnictwo społeczne stanowią mieszkania gminne (wynajmowane na zasadach najmu socjalnego lub standardowego, na czas nieokreślony) oraz mieszkania w zasobach towarzystw

---

<sup>83</sup> Wśród najważniejszych zmian należy wymienić:

- wyższy grant z Funduszu Dopłat w BGK dla gmin na budowę mieszkań społecznych (z 20% kosztów inwestycji do nawet 35%); wprowadzenie zasady finansowania wkładu gminy, a nie refinansowania;
- zwiększenie wsparcia dla gmin na budowę i remonty mieszkań komunalnych (na pokrycie do 80% kosztów inwestycji);
- premie remontowe na budynki SIM/TBS starsze niż 20 lat (obecnie ogólna zasada pozwala uzyskać ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów premię na remont budynku wybudowanego przed 1961 r.);
- wakacje czynszowe dla lokatorów w SIM/TBS (nawet 20% niższy czynsz) po spłacie kredytu przez spółkę;
- w przypadku budowy mieszkań społecznych z wyższą partycypacją lokatora w kosztach budowy będzie możliwość zmiany umowy najmu na umowę najmu z dośściem do własności;
- dopłaty do czynszu w programie „Mieszkanie na Start” także dla osób bez zdolności czynszowej (opcja dla „stających na nogi” – dopłaty do czynszu również dla lokatorów mieszkań wynajmowanych od inwestora przez gminę i podnajmowanych lokatorowi – dotychczas mogli je otrzymywać tylko bezpośredni najemcy posiadający zdolność czynszową);
- finansowanie tworzenia powierzchni wspólnych dla seniorów w budynkach komunalnych;
- powołanie Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa zasilonego kwotą 3,4 mld zł z działającego już Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dane na podstawie przekazanej z BGK informacji o realizacji planu finansowego Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa za 2021 rok). Środki RFRM służą sfinansowaniu części lub całości wydatków gminy na objęcie udziałów lub akcji w tworzonej lub działającej spółce społecznego budownictwa czynszowego (społeczna inicjatywa mieszkaniowa). Wysokość wsparcia wynosi 10% planowanej inwestycji mieszkaniowej istniejącego TBS/SIM lub w przypadku nowego SIM – 3 mln zł.

budownictwa społecznego (TBS). Na koniec 2020 r. komunalne zasoby mieszkaniowe liczyły 806,7 tys. mieszkań, tj. 5,4% ogółu zasobów, a zasoby towarzystw budownictwa społecznego 106,7 tys., tj. 0,7% ogółu<sup>84</sup>. Mieszkania komunalne są we wszystkich miastach Polski. Natomiast mieszkania w formule TBS znajdują się w ok. 25% miast i kilkunastu gminach wiejskich. Społeczne budownictwo czynszowe w 2016 r. było obecne we wszystkich miastach liczących ponad 200 tys. mieszkańców, w 19 miastach liczących od 100 do 200 tys. mieszkańców (82,6%), w 34 miastach o liczbie ludności 50–100 tys. mieszkańców (72,3%), 81 liczących 20–50 tys. mieszkańców (60,9%) i w 85 miastach o liczbie ludności poniżej 20 tys. mieszkańców (12,1%).

Inwestycje w mieszkania dostępne, w tym w społeczne mieszkania czynszowe, są nieznaczne. W 2020 r. na ok. 221 tys. oddanych do użytku mieszkań, mieszkania komunalne stanowiły zaledwie 0,5% ogółu, a w zasobach TBS – 0,7% i od kilku lat ten udział jest malejący. Szanse na przełamanie tego niekorzystnego trendu pojawiły się jednak wraz z kolejnymi nowelizacjami przepisów przewidujących wzrost intensywności wspierania tego typu budownictwa ze środków budżetowych, co powinno mieć swoje odzwierciedlenie w statystykach w ciągu najbliższych kilku lat.

Aktualnie SIM (Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe)<sup>85</sup> dawniej TBS są najważniejszymi, poza samymi gminami, podmiotami lokalnej polityki mieszkaniowej, dostępnymi w większości miast liczących co najmniej 20 tys. mieszkańców. Należy jednak podkreślić, że dla wielu potencjalnych użytkowników społecznego budownictwa czynszowego znajdujących się w gorszej sytuacji finansowej początkowa partycypacja w kosztach budowy jest barierą uczestnictwa w programie, chociaż jednocześnie ułatwia towarzystwom montaż finansowy nowych inwestycji.

Sytuacja w zakresie mieszkań społecznych jest regionalnie zróżnicowana. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się miasta dysponujące dużym zasobem mieszkań komunalnych w starych budynkach o złym stanie technicznym, które wymagają intensywnej modernizacji. Niestety często przewyższa to możliwości finansowe JST. Niezbędne jest więc poszukiwanie źródeł finansowania do tworzenia rozwiązań międzysektorowych, budowy partnerstw różnego rodzaju podmiotów i instytucji. Według danych GUS na koniec 2020 r. na najem lokali komunalnych oczekiwało 136 156 gospodarstw domowych, a na najem pomieszczeń tymczasowych – 16 898 (przyjmuje się, że 86% zapotrzebowania na najem lokali komunalnych odnotowano w miastach). Należy zauważyć, że statystyka GUS obejmuje zapotrzebowanie na mieszkania według indywidualnych, gminnych limitów dochodowych (i innych lokalnych kryteriów). Istnieje duża potrzeba modernizowania zasobów komunalnych, co często przewyższa możliwości JST.

Miasta prowadzące aktywną politykę mieszkaniową (szczególnie duże) odchodzą od sprzedaży mieszkań komunalnych na rzecz ich najemców oraz od stosowania wysokich bonifikat przy prywatyzacji. Często wyłączają z prywatyzacji różne kategorie mieszkań, np. nowo budowane i zmodernizowane, położone w atrakcyjnych lokalizacjach, lub ustalają wielkość niezbędnego zasobu wyłączonego z prywatyzacji. Nadal jednak prywatyzacja mieszkań komunalnych prowadzi

---

<sup>84</sup> Dane Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

<sup>85</sup> Na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11, z późn. zm.), nowo tworzone spółki noszą nazwę Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (SIM), przy czym mają one te same kompetencje i zasady działania co towarzystwa budownictwa społecznego (TBS).

do znaczącego zmniejszenia zasobów gminnych. W 2020 r. sprzedano najemcom 34,1 tys. mieszkań komunalnych, zwrócono właścicielom 0,5 tys., a wybudowano zaledwie 1,0 tys. mieszkań<sup>86</sup>.

Użytkownicy mieszkań o niskich dochodach mogą korzystać z systemu dodatków mieszkaniowych, nieefektywnego obecnie w przypadku najmu prywatnego. Od niedawna funkcjonuje też system dopłat do czynszu najmu w pierwszych latach użytkowania (program „Mieszkanie na Start”), kierowany do najemców pozagminnych nowych zasobów lub zasobów modernizowanych w ramach gminnego programu rewitalizacji w Specjalnej Strefie Rewitalizacji<sup>87</sup>. W kontekście rewitalizacji – wprowadzony ustawowo katalog regulacji adresowany do sfery mieszkalnictwa nie jest wdrażany w wystarczającym zakresie przez gminy, dla których są ograniczenia finansowe. Dla realizacji projektów rewitalizacyjnych w zakresie mieszkalnictwa trudność stanowi też złożona struktura własności. Wspólnoty mieszkaniowe utworzone na bazie prywatyzacji zasobów komunalnych nie dysponują wystarczającymi środkami do prowadzenia remontów i modernizacji, szczególnie w obszarach kryzysowych.

Działania w obszarze mieszkalnictwa w miastach powinny mieć nie tylko wymiar terytorialny, ale i specjalne ukierunkowanie na grupy zagrożone marginalizacją. Spośród szeregu innowacyjnych form mieszkalnictwa dostępnego na szczególne wsparcie zasługują Społeczne Agencje Najmu (SAN)<sup>88</sup> mieszkania chronione (wspierane i treningowe), mieszkania wspomagane, kooperatywy mieszkaniowe oraz współzamieszkiwanie (co-housing) niespokrewnionych osób znajdujących się w podobnej sytuacji życiowej. Z uwagi na proces starzenia się społeczeństwa są potrzebne projekty na rzecz poprawy jakości życia seniorów w miejscu zamieszkania.

Dla zwiększenia zasobów mieszkalnictwa społecznego gminy mogą korzystać z zasobów innych podmiotów. W tym kontekście są potrzebne rozwiązania pozwalające na korzystanie z zasobów mieszkań prywatnych oraz zasobów innych podmiotów np. spółdzielni mieszkaniowych, osób fizycznych czy SIM – (dawnych TBS). Według danych BGK w okresie od 2007 r. do 31 sierpnia 2021 r. z udziałem dotacji ze środków Funduszu Dopłat powstało 785 mieszkań czynszowych zrealizowanych przez TBS na podstawie umowy z gminą. Są one wynajmowane przez gminy i udostępniane najemcom komunalnym. Rozwiązaniem zwiększającym dostępność mieszkań na wynajem dla osób o niskich dochodach jest przyjęcie ustawy wprowadzającej model SAN.

Obecnie polityka mieszkaniowa prowadzona w miastach najczęściej w sposób ogólny zdefiniowana jest jedynie w strategii rozwoju miasta, ograniczając zakres działania do gospodarowania własnym zasobem mieszkaniowym w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Odporność gospodarczą samorządów lokalnych może w znacznym stopniu wzmacniać ukierunkowana polityka mieszkaniowa gminy na rozwój mieszkalnictwa przystępnego, przez powiększanie puli mieszkań społecznych, zwiększanie dostępności wynajmu tanich mieszkań czy wsparcie użytkowników mieszkań na etapie eksploatacji. Lokalna polityka mieszkaniowa o tak rozszerzonym charakterze, mająca odniesienie do dostępnych programów o średniookresowej

---

<sup>86</sup> Ministerstwo Rozwoju, *Raport Stan Mieszkalnictwa*, Warszawa marzec 2020, <https://www.gov.pl/attachment/26de9999-4a40-42c0-9396-74d3e2684a14>

<sup>87</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485).

<sup>88</sup> SAN-y zostały wprowadzone do porządku prawnego ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1243).

perspektywie, mogłaby przybierać formę strategii rozwoju mieszkalnictwa gminy. Byłaby ona przygotowywana z uwzględnieniem danych ekonomicznych, społeczno-demograficznych, dając obraz zarówno podażowej, jak i popytowej sytuacji w tym obszarze problemowym. Do realizacji strategii rozwoju mieszkalnictwa samorządy mogłyby wykorzystywać również inne narzędzia, jak np. prowizję społeczną, standardy inwestorskie, innowacyjne formy wykorzystania pustostanów. Tak dostosowane do lokalnych warunków i zachodzących procesów rozwiązania na kolejne lata przyczyniałyby się również do lepszego oddziaływania na indywidualne decyzje mieszkańców, odnośnie do podejmowanych przez nich decyzji życiowych.

Na sytuację w zakresie mieszkalnictwa w Polsce wpływają potrzeby wynikające ze skutków kryzysu uchodźczego spowodowanego działaniami zbrojnymi na Ukrainie. Sytuacja, w tym skala migracji uchodźczej, zmienia się dynamicznie. W pierwszej kolejności istnieje potrzeba zapewnienia bazy pobytowej w krótkiej (kilka tygodni) i średniej (kilka miesięcy) perspektywie czasowej dla ludności uciekającej przed wojną. Przyjmuje się, że maksymalną chłonność migracyjną tego typu szacować można w Polsce na 2,9–3,1 mln osób. Jest ona bardzo zróżnicowana regionalnie. Około 15% ogółu miejsc oszacowano w województwie mazowieckim, a kolejne ponad 40% jest zlokalizowane w pięciu regionach: dolnośląskim, śląskim (po około 9%), małopolskim, pomorskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim (po około 8%). Aż połowa chłonności migracyjno-uchodźczej to gospodarstwa domowe obywateli polskich oraz rodzin Ukraińców, którzy przybyli przed wojną w celach zarobkowych lub stanowili „zakorzenioną” mniejszość etniczną. Stosunkowo nieduża jest natomiast chłonność związana z typową bazą noclegową i pomocową, tj. w obiektach turystycznych i pomocy społecznej oraz na komercyjnym rynku wynajmu mieszkań. Samorządy w przeważającej większości nie dysponują bazą mieszkań, która w trybie nagłym mogłaby być przeznaczona na potrzeby uchodźców.

### **7.8.2. Proponowane rozwiązania**

#### **A. Zwiększenie tempa rozwoju mieszkalnictwa społecznego w miastach**

- Kontynuacja wsparcia budownictwa komunalnego i społecznego budownictwa czynszowego uwzględniająca również dążenie do wyższej efektywności energetycznej zasobów – należy wdrażać rozwiązania zapewniające podmiotom odpowiedzialnym za prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej odpowiednie wsparcie finansowe, korzystając ze zróżnicowanych źródeł (w tym budżet państwa, środki Unii Europejskiej). Niezbędne jest zapewnienie stabilnej kontynuacji programu społecznego budownictwa czynszowego w oparciu o inwestycje mieszkaniowe realizowane po 2015 r.<sup>89</sup> Horyzont preferencyjnego wsparcia powinien zostać wydłużony do 2024 r., kiedy to upłynie dziesięcioletni termin funkcjonowania zasad finansowania programu.
- Należy wdrożyć nowy instrument wsparcia gospodarstw domowych partycypujących w kosztach budowy lokalu mieszkalnego w społecznych formach mieszkaniowych finansujący (w zróżnicowanych rodzajach, kwotach i na zasadach wskazanych w ustawie) część lub całość środków gospodarstwa domowego zamierzającego m.in. wynająć lokal mieszkalny

---

<sup>89</sup> Po nowelizacji ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, przez towarzystwa budownictwa społecznego i inne podmioty.

w zasobach TBS/SIM (wpłata partycypacji własnej lokatora w kosztach budowy) lub uzyskać mieszkanie w zasobach spółdzielni mieszkaniowej (wniesienie wkładu budowlanego).

- Potrzebna jest popularyzacja wykorzystania w lokalnych politykach mieszkaniowych instrumentu, jakim są społeczne agencje najmu. Jako nowe rozwiązanie, społeczne agencje najmu wymagają wsparcia umożliwiającego zainicjowanie ich funkcjonowania oraz promocji w celu budowania świadomości dotyczącej dostępności takiego rozwiązania wśród samorządów, organizacji pozarządowych, instytucji pomocy społecznej, właścicieli mieszkań i mieszkańców.
- W kontekście zmieniającej się sytuacji gospodarczo-społecznej jest potrzebna weryfikacja i rozstrzygnięcie następujących kwestii:
  - przeanalizowanie możliwości ograniczania partycypacji osób fizycznych w kosztach budowy mieszkań TBS w celu zwiększenia dostępności tych zasobów, szczególnie dla młodych ludzi;
  - ustalenie zasadności wprowadzenia ciągłego naboru wniosków o finansowanie zwrotne;
  - zapewnienie trwałości i adekwatności do zgłaszanego zapotrzebowania finansowania budżetowego Funduszu Dopłat i dofinansowania BGK z tytułu różnic w oprocentowaniu kredytów preferencyjnych przez odpowiednie zapisy ustawowe;
  - rozważenie zmniejszenia biurokracji w procedurach ubiegania się o finansowe wsparcie i preferencyjne finansowanie zwrotne;
  - przeprowadzenie analizy obowiązującego systemu dodatków mieszkaniowych pod kątem potrzebnych zmian;
  - przeprowadzanie ponownej analizy regulacji czynszów w zasobach komunalnych w celu wprowadzenia większych uprawnień gmin do samodzielnych decyzji o stawkach i warunkach najmu np. po to, aby móc wdrażać specjalne programy mieszkaniowe – mieszkania wspomagane, społeczne agencje najmu;
  - analiza możliwości nadania programowi finansowania mieszkalnictwa społecznego formuły programu wieloletniego na podstawie przepisów art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2009 r. poz. 1240, z późn. zm.);
  - przeprowadzenie analizy wpływu wdrożenia podatku od wartości trzeciej i kolejnej nieruchomości na podaż mieszkań dostępnych.

## **B. Intensyfikacja procesów odnowy substancji mieszkaniowej**

- Jednym z najważniejszych zadań jest wspieranie prowadzenia prac termomodernizacyjnych i remontowych w istniejących zasobach mieszkaniowych niespełniających współczesnych standardów technicznych m.in. w zakresie oszczędności energii i izolacyjności cieplnej. Należy przeprowadzić inwentaryzację budynków i wykonać analizy zasadności przekształcenia substancji mieszkaniowej na bardziej efektywną energetycznie. Szczególnie istotne jest to w odniesieniu do zasobów komunalnych, które są zamieszkiwane przez osoby najbardziej zagrożone ubóstwem energetycznym. Środki na wspieranie tych działań powinny być trwałe

dostępne w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz w Funduszu Dopłat i uwzględniać potrzebę zwiększonej intensywności wsparcia w przypadku budynków należących do mieszkaniowego zasobu gminy.

- Istotną kwestią jest ograniczenie zużycia energii i emisji zanieczyszczeń w zasobach mieszkaniowych. Planowane jest wprowadzenie rozwiązań ukierunkowanych na wsparcie właścicieli i zarządców budynków wielorodzinnych przez wprowadzenie nowej premii OZE na zakup i montaż odnawialnych źródeł energii na budynkach mieszkalnych, która nie będzie powiązana z inwestycją termomodernizacyjną, a więc będą mogli skorzystać z niej również właściciele budynków po przeprowadzonej termomodernizacji. Ponadto jest planowane w ramach Funduszy Europejskich wyższe wsparcie dla remontów/termomodernizacji budynków komunalnych w ramach walki ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego, a także wyższe wsparcie dla inwestycji realizowanych ze wsparciem z Funduszu Dopłat (remonty mieszkań komunalnych zamieszkałych przez osoby zagrożone ubóstwem energetycznym), pod warunkiem zmiany źródła ciepła na niskoemisyjne. Dodatkowe wsparcie zostanie udzielone sektorowi nowego budownictwa społecznego (realizowanego przez TBS/SIM i spółdzielnie mieszkaniowe) w przypadku zakupu i montażu instalacji OZE związanych z budynkiem już na etapie budowy.
- Wskazane jest wypracowanie instrumentów finansowych z poziomu krajowego na rzecz poprawy mieszkalnictwa w obszarach rewitalizacji. Urzędy marszałkowskie jako podmioty doświadczone w procedurach rewitalizacji powinny mieć prawo tworzenia Rewitalizacyjnych Funduszy Mieszkaniowych (RFM) przeznaczonych do wspierania projektów mieszkaniowych realizowanych w ramach gminnych programów rewitalizacji. Realizację projektów mieszkaniowych w rewitalizacji należy wspierać z uwagi na wysoki udział zabudowy mieszkaniowej na obszarach rewitalizacji, zróżnicowaną strukturę własności substancji mieszkaniowej, wysokie koszty realizacji przedsięwzięć remontowo-budowlanych, znaczenie dobrej jakości mieszkalnictwa dla dobrostanu mieszkańców i społeczności lokalnych. RFM powinny – przy celowym ograniczeniu przeznaczenia środków na projekty mieszkaniowe – działać na zasadach zbliżonych do Inicjatywy JESSICA i/lub regionalnych funduszy pożyczkowych, tj. udzielać nisko oprocentowanych pożyczek na sfinansowanie części kosztów realizacji projektów mieszkaniowych. Zwrotny charakter instrumentu daje perspektywę długofalowego wspierania projektów mieszkaniowych w gminnych programach rewitalizacji. RFM powinny być dostępne dla wszystkich właścicieli i zarządców nieruchomości mieszkaniowych funkcjonujących w danym obszarze rewitalizacji oraz dla wszystkich rodzajów inwestycji remontowych, w tym tych dotyczących remontów bieżących części wspólnych budynków oraz indywidualnych mieszkań.
- Pozytywne skutki może przynieść popularyzacja wśród samorządów dobrych praktyk w zakresie poprawy standardu technicznego istniejącego zasobu i tworzenia nowych mieszkań, takich jak:
  - „Mieszkanie za remont”, w którym miasto oferuje najem wolnych lokali będących w złym stanie technicznym w zamian za wykonanie przez nowych najemców remontu na własny koszt. W tej sytuacji miasto zobowiązuje się wykonać dokumentację projektową i uzyskać wszystkie konieczne pozwolenia. W przypadku dużych lokali możliwy jest również ich wcześniejszy podział. Jednostka samorządu terytorialnego

obniża koszty na przygotowanie lokali do zasiedlenia, a najemcy uzyskują samodzielne mieszkanie przy niższych kosztach niż w sytuacji zakupu mieszkania na wolnym rynku. Instrument ten najczęściej jest adresowany do młodych mieszkańców, zwłaszcza do rodzin z dziećmi, których nie stać na zakup mieszkania.

- Przekształcanie nieużytkowanych obiektów użyteczności publicznej w budynki mieszkalne funkcjonujące w myśl modelu „domu przyjacielskiego”, przeznaczonego dla trzech lub więcej generacji społeczności, która może, ale nie musi być ze sobą spokrewniona. Model zakłada adaptację budynku na kilka samodzielnych mieszkań na wynajem, w którym na niższych kondygnacjach wydziela się mieszkania dla seniorów, a na wyższych dla młodych osób, w tym dla opuszczających pieczę zastępczą lub ośrodki opiekuńczo-wychowawcze. Wydzielanie w tych budynkach mieszkania o dużej powierzchni można przekazywać dla prowadzących rodzinne domy dziecka.

### **C. Regulacja i wsparcie mieszkalnictwa wspomaganego**

- Potrzebne jest ustawowe zagwarantowanie wsparcia dla gmin w tworzeniu zasobu mieszkań wspomaganych dla zwiększania dostępności tego typu rozwiązań wraz z ustawowym zdefiniowaniem mieszkania wspomaganego.
- Działania takie należy wdrożyć na szeroką skalę i włączyć w nie wszystkie podmioty działające na rynku nieruchomości mieszkaniowych m.in. przez wykorzystanie prowizji społecznej (na temat prowizji społecznej szersza informacja w części D.). Dla zapewnienia, że usługi świadczone w mieszkaniu wspomaganym będą każdorazowo dostosowane do potrzeb osoby korzystającej z tego wsparcia, jest konieczne opracowanie i wdrożenie katalogu usług. Koniecznym jest zdefiniowanie mechanizmów obligujących do remontowania gminnych pustostanów mieszkaniowych i wykorzystywania ich na cele mieszkaniowe, w tym na mieszkania wspomagane, oraz wprowadzenie mechanizmów finansowania takich działań (finansowanie lub istotne dofinansowanie z budżetu centralnego, w miarę możliwości z wykorzystaniem Funduszy Europejskich) i istotnych zachęt do ich podejmowania. W ramach dobrych praktyk może być promowany rozwój specjalnej formuły Społecznej Agencji Najmu dedykowanej grupom wymagającym największego wsparcia w zależności od sytuacji społeczno-demograficznej poszczególnych miast, m.in. seniorom lub młodym małżeństwom i rodzinom z dziećmi, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, jako grup szczególnie ważnych dla rozwoju demograficznego miast, szczególnie mających poważne problemy związane z depopulacją. Pozwala ona na czasowe przekazanie mieszkań własnościowych przez seniorów do wynajęcia w ramach zadań SAN w zamian za ofertę najmu mieszkań wspomaganych, dostosowanych do ich potrzeb.

### **D. Współpraca gmin i sektora prywatnego na rzecz zwiększania dostępności mieszkań**

- W polskim porządku prawnym istnieją już inicjatywy dla wspierania spójności społecznej i przeciwdziałania gettoizacji w miastach takie jak program Lokal za grunt. Istotne jest jednak kontynuowanie kierunku zróżnicowania społecznego w ramach jednostek urbanistycznych. Przy realizacji tego celu jest potrzebne wprowadzenie standardów inwestorskich dotyczących



mieszkań o urozmaiconej wielkości, strukturze, typie oraz standardzie<sup>90</sup>. Możliwym narzędziem zmiany jest wprowadzenie w określonych przypadkach w ramach dużych inwestycji mieszkaniowych prowizji społecznych, dzięki którym część mieszkań jest przekazywana do puli mieszkań dostępnych. Wdrażanie prowizji społecznych rozumianych jako zobowiązanie inwestora rynkowego do przekazania określonej części mieszkań do zasobów społecznych (w zamian za korzyści zewnętrzne danej lokalizacji, w dużej mierze wynikające z inwestycji komunalnych) wymaga jednoznacznych regulacji prawnych, w ustawie z dnia 27 marca 2007 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.



















- Potrzebne jest wypracowanie i upowszechnienie katalogu prośrodowiskowych standardów urbanistycznych dla inwestorów, dotyczących m.in. ogrzewania, chłodzenia, maksymalizowania powierzchni biologicznie czynnej, retencji, zapewnienia dogodnych warunków poruszania się i dostępności dla niezmotoryzowanych (pieszych i rowerzystów).
- Dla zapewnienia inkluzywności przestrzeni miejskiej postuluje się współpracę gmin z inwestorami na rzecz zwiększenia podaży mieszkań w osiedlach otwartych. Ograniczanie grodzenia osiedli mieszkaniowych jest możliwe w ramach prawa miejscowego uchwalanego zgodnie z art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- Gminy powinny współpracować z kooperatywami mieszkaniowymi, oferując im grunty lub budynki, które mogą być zagospodarowywane zgodnie z całościową wizją rozwoju przestrzennego gminy.

#### **E. Zintegrowane programowanie rozwoju mieszkalnictwa w miastach**

Rekomenduje się jako dobrą praktykę programowania rozwoju mieszkalnictwa w mieście wprowadzenie dokumentu strategicznego pod tytułem *Polityka mieszkaniowa miasta*. Obowiązkiem wprowadzenia tego dokumentu powinny zostać objęte miasta liczące powyżej 20 tys. ludności. Działanie to, poprzedzone szeroką diagnozą rynku mieszkaniowego od strony popytowej i podażowej, zwiększy świadomość jednostek samorządu terytorialnego dotyczącą możliwości wykorzystania własnego potencjału mieszkaniowego (nie tylko w ramach zasobów komunalnych) i potrzeb w tym zakresie. Zwiększy zainteresowanie nowymi narzędziami realizacji (m.in. w zakresie standardów inwestorskich, prowizji społecznych, instrumentów PPP). Może on być również elementem istniejących dokumentów strategicznych. Jest to tym bardziej istotne w sytuacji kryzysu uchodźczego. Na zakres polityki mieszkaniowej wpływać może wiele nowych uwarunkowań z nim związanych. Będą one kreowały zarówno nowe, jak i szersze potrzeby, a zarazem będą dawały dodatkowe perspektywy rozwojowe. Przy aktywnej polityce mieszkaniowej prowadzonej przez miasta, z wieloma jej aspektami, o których była mowa powyżej, będzie można ją wykorzystać dla przeciwdziałania występowaniu niekorzystnych trendów, jakie były zauważalne i odczuwalne dotychczas.

---

<sup>90</sup> Postulowane jest mieszanie mieszkań w ramach zespołu budynków o różnej podstawie zamieszkania, czyli mieszkań wynajmowanych i własnościowych wolnorynkowych z mieszkaniami dostępnymi (komunalnymi, w formule TBS, kooperatywami, wspomaganiymi i innymi).

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Zwiększenie tempa rozwoju mieszkalnictwa społecznego w miastach			
B. Intensyfikacja procesów odnowy substancji mieszkaniowej			
C. Regulacja i wsparcie mieszkalnictwa wspomaganego			
D. Współpraca gmin i sektora prywatnego na rzecz zwiększania dostępności mieszkań			
E. Zintegrowane programowanie rozwoju mieszkalnictwa w miastach.			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			

## 7.9. Wyzwanie IX: Poprawa zdolności inwestycyjnych miast

### 7.9.1. Diagnoza i charakterystyka wyzwania

#### Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:



1. **Nowa Karta Lipska** – C. Kluczowe zasady zarządzania miastami
2. **Agenda Miejska dla UE** – Miejsca pracy i umiejętności w gospodarce lokalnej
3. **Agenda Terytorialna UE 2030**
4. **Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030** – Cel 8. Wzrost Gospodarczy i Równa Praca, Cel 9. Innowacyjność, Przemysł, Infrastruktura Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności

Aktywna polityka inwestycyjna władz samorządowych ma kluczowe znaczenie dla podnoszenia konkurencyjności miasta, przyciągania nowych mieszkańców i inwestorów. Zapewnienie dobrych warunków bytowych mieszkańcom niesie jednak ze sobą coraz wyższe koszty. Wobec malejącej przewagi dochodów bieżących nad wydatkami jest konieczne wprowadzenie odpowiedniego wsparcia dla samorządów.

Istotnym problemem dla władz samorządowych jest zlecenie przez władze poziomu centralnego zadań bezpośrednio na poziom gminny (np. na podstawie obowiązujących przepisów lub porozumień). Zwiększa to zakres zadań finansowanych na poziomie lokalnym, jednocześnie uzależniając finanse od transferów ze skarbu państwa. Samorządy mają udział w dochodach odpowiedni do przypadających im zadań. Z zasady adekwatności wynika konieczność istotnego współfinansowania powierzonych zadań<sup>91</sup>.

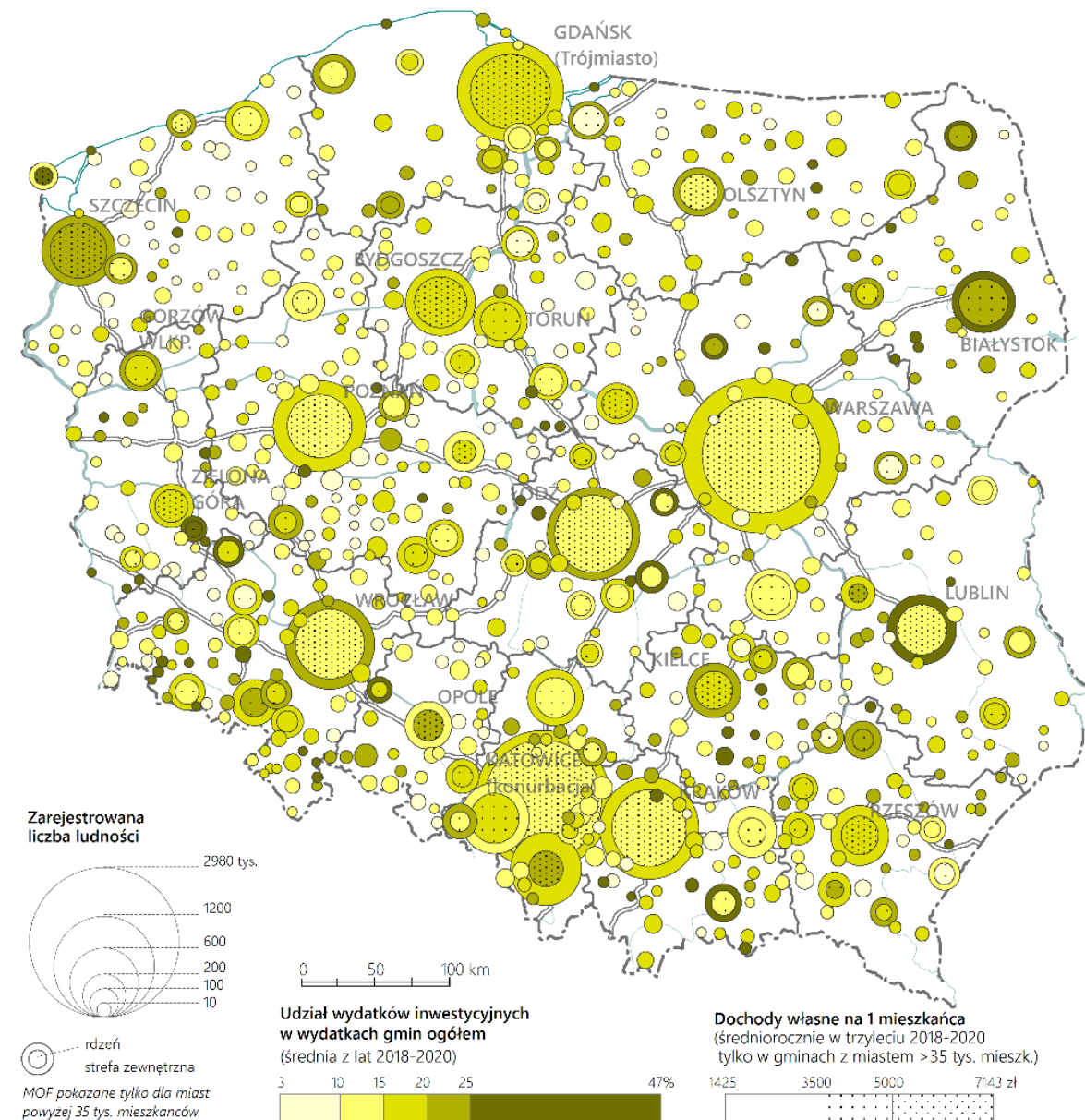
Podstawę prowadzenia aktywnej polityki inwestycyjnej samorządów stanowią środki własne. W ostatnich latach jest widoczny wzrost dochodów majątkowych samorządów, jednakże szybszy wzrost notuje sfera wydatków. Ma to bezpośrednie przełożenie na obniżenie zdolności inwestycyjnych miast. W latach 2013–2019 podstawowym źródłem dochodów miast na prawach powiatu był podatek PIT oraz transfery bieżące (57,7% dochodów ogółem). W latach 2013–2019 nastąpił wzrost dochodów bieżących miast na prawach powiatu o 6,6% w skali roku, jednakże średni wzrost wydatków bieżących wynosił 7,2%<sup>92</sup>. Od października 2019 r. obniżeniu uległa stawka podatku PIT z 18% do 17%, co przekłada się na mniejsze dochody własne samorządów. W latach 2018–2020 majątkowe wydatki inwestycyjne stanowiły zazwyczaj 10–25% wydatków ogółem, przy czym wskaźnik ten był wyraźnie wyższy w relatywnie bogatszych strefach podmiejskich (rys. 15). Analiza danych pokazuje też, że w latach 2009–2020 (odniesienie do wcześniejszego okresu jest nieporównywalne) z uwzględnieniem inflacji oraz rejestrowanych zmian liczby ludności relatywnie

<sup>91</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego w art. 9 stanowi, że wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez prawo.

<sup>92</sup> INC Rating, Związek Banków Polskich, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, 2019 <https://zbp.pl/getmedia/90f24a40-d219-40ef-98ce-50053e3929eb/1-Raport-o-stanie-finansow-JST-2019-INC-Rating-ZBP>

najszybciej rosły dochody własne gmin poza aglomeracjami, podczas gdy w największych miastach (miastach wojewódzkich) tempo to było najniższe (rys. 15).

Rysunek 15. Wydatki inwestycyjne w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i strefach podmiejskich w latach 2018–2020

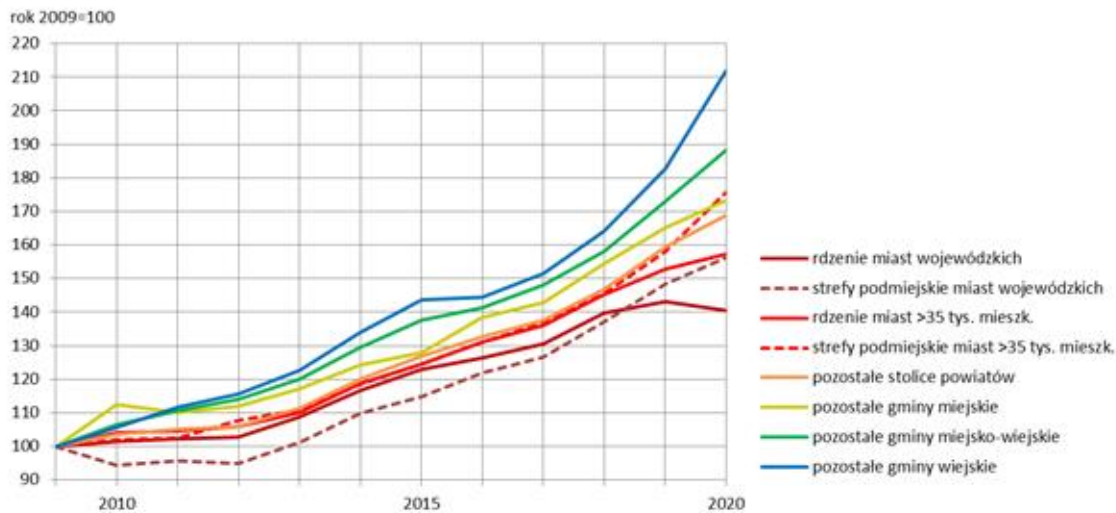


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Dochody jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r. wyniosły ogółem 304,9 mld zł (tj. 100,4% planu). W stosunku do 2019 r. wykonane dochody ogółem w 2020 r. były wyższe o 26,4 mld zł (tj. o 9,5%). Dochody własne – ujmowane łącznie z udziałami w PIT i CIT – wzrosły rok do roku o 10,6 mld zł (7,8%). W okresie pandemii nastąpił stosunkowo niewielki spadek dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT oraz wzrost dochodów z tytułu udziału we wpływach z CIT. Ubytek dochodów z PIT był kompensowany wzrostem pozostałych dochodów. Rok 2020 JST zamknęły nadwyżką budżetową w wysokości 5,7 mld zł – mimo planowanego deficytu na kwotę 21,2 mld zł. Ten pozytywny wynik

budżetowy jednostek samorządu terytorialnego wynika z dużego wsparcia inwestycyjnego udzielonego w 2020 r. przez państwo, w szczególności w ramach środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Należy zwrócić jednak uwagę, że w 2020 r. nastąpił realny spadek dynamiki wzrostu dochodów własnych w miastach wojewódzkich, w wysokości 2,5% (wyk. 9).

Wykres 9. Zmiany dochodów własnych gmin w różnych kategoriach w latach 2009–2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W badaniu Polskiego Instytutu Ekonomicznego 74% małych miast wskazywało, że pandemia Covid-19 będzie miała negatywny wpływ na ich sytuację finansową, z czego w przypadku 12% w stopniu znacznym. Z analogicznego raportu dotyczącego miast średnich wynikało, że 85% badanych ośrodków wskazało pogorszenie sytuacji finansowej, z czego 23% w stopniu znacznym. Metropolie w szczególnym stopniu zostały dotknięte przez spadek dochodów z opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości oraz niższe wpływy ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej. Największych dwanaście miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich (UMP) odnotowało spadek dochodów własnych o 7,7% w okresie od stycznia do września 2020 r. w porównaniu z analogicznym okresem w 2019 r. Było to ponad trzykrotnie więcej niż spadek dla wszystkich JST, który wyniósł 2,5%. Negatywny wpływ pandemii dotknął w większym stopniu duże ośrodki miejskie. Należy przypuszczać, że dodatkowe obostrzenia wprowadzone pod koniec 2020 r. i na początku 2021 r. wpłynęły na nasilenie się tych zjawisk.

Zgodnie z danymi dotyczącymi sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniającymi rozliczenia końcowe dokonane na początku 2021 r., nadwyżka operacyjna, czyli różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2020 r. w gminach miejskich to mniej niż 5% dochodów bieżących (prawie 7% w 2019 r.), a w miastach na prawach powiatu ok. 3,5% (ponad 7% w 2019 r.). Dla porównania, w gminach wiejskich wynosi ona 10,5% dochodów bieżących.

Ograniczeniem miast w rozwoju inwestycyjnym jest także zbyt rzadkie zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w strategiach inwestycyjnych samorządów. Realizacja inwestycji w formule PPP to szereg korzyści dla instytucji publicznych, w tym przede wszystkim możliwość optymalizacji wydatkowania środków budżetowych przez zaangażowanie kapitału prywatnego w inwestycje publiczne, oraz możliwość skorzystania z wiedzy i doświadczenia biznesu.

Podstawą sukcesu w realizacji projektu PPP jest nie tylko dobrze przygotowana dokumentacja i skutecznie rozstrzygnięte postępowanie mające na celu wybór partnera prywatnego, ale przede wszystkim płynna, wieloletnia współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego w całym okresie realizacji umowy PPP.

Zgodnie z uzasadnieniem zmian wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1693) interwencja ustawodawcza miała na celu stworzenie lepszych warunków dla rozwoju inicjatyw w zakresie PPP, szczególnie przez zagwarantowanie lepszej jakości prac przygotowawczych i prowadzonych postępowań. Celem wprowadzonych zmian było zwiększenie skali i efektywności inwestycji realizowanych w formule PPP. Na mocy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz regulacji koncesyjnych podmioty publiczne, głównie samorządy, wszczęły łącznie 602 postępowania, w wyniku których zawarły 158 umów, z czego w przypadku 80 umów podstawą prawną wyboru partnera prywatnego było PPP zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>93</sup>.

Szczególnym rodzajem umowy PPP jest umowa EPC (umowa o poprawę efektywności energetycznej). Pozwala ona zrealizować i sfinansować przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej między stroną publiczną a dostawcą usług związanych ze zużyciem energii. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2166) zobowiązania wynikające z umowy o poprawę efektywności energetycznej nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz na deficyt sektora finansów publicznych, w przypadku gdy dostawca usług energii ponosi większość ryzyka budowy oraz uzyskania gwarantowanego poziomu średniorocznych oszczędności energii.

Istotną barierą w realizacji inwestycji w formule PPP jest brak funduszy w fazie przygotowawczej na niezbędne ekspertyzy, badania, analizy popytu, dokumentacje techniczne, koncepcje, w tym na opracowanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego zapoczątkowującego proces realizacji inwestycji PPP. Dokumentacja ta jest niezbędna podczas procesu przeprowadzania analiz przedrealizacyjnych czy podczas wnioskowania o wsparcie doradcze z poziomu krajowego.

W Polsce dominują projekty PPP o mniejszej wartości – prawie 80% podpisanych umów to projekty o wartości poniżej 40 mln zł, często zbyt małe, aby zainteresować sektor prywatny. Koszty przygotowania małego projektu PPP są porównywalne do kosztów przygotowania projektu dużego, a realizacja inwestycji w formule PPP staje się zazwyczaj opłacalna dopiero po przekroczeniu określonego poziomu nakładów inwestycyjnych. Trudniej zatem jest pozyskać korzystne finansowanie zewnętrzne. Problemem dla skarbników gmin jest także niejednoznaczność wpływu zobowiązań wynikających z umów PPP na poziom zadłużenia gminy. Zapisy o podziale ryzyka są na tyle elastyczne, że istnieją obawy (wynikające z doświadczeń samorządów), że kontrola NIK lub RIO może negować zastosowany podział i zaliczy przedsięwzięcie jako zwiększające poziom zadłużenia publicznego.

Kapitał ludzki, czyli wiedza i umiejętności jednostek, które umożliwiają im tworzenie wartości ekonomicznych, jest uznawany współcześnie za najważniejszą podstawę trwałego wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego. Centralna rola kapitału ludzkiego jest podkreślana szczególnie

---

<sup>93</sup> Stan na 30 czerwca 2021 r. na podstawie danych MFIPR.

w koncepcjach tzw. nowej gospodarki i klasy kreatywnej. Możliwość dostępu do wysoko wykwalifikowanej kadry pracowniczej jest równocześnie podstawowym czynnikiem lokalizacji firm sektora nowoczesnych usług.

Skuteczna polityka proinwestycyjna wymaga współcześnie podejmowania działań uwzględniających różne oczekiwania i potrzeby inwestorów na etapie przedinwestycyjnym, w trakcie inwestycji i na etapie poinwestycyjnym, a dodatkowo rozróżniających potrzeby firm ze względu na ich wielkość, poziom zaawansowania technologicznego czy pochodzenie kapitału. Samorządy odgrywające wiodącą rolę w polityce proinwestycyjnej posiadają te kompetencje, należy jednak zauważyć, że poza dużymi miastami odnoszą się one najczęściej do pozyskiwania inwestorów związanych z działalnością produkcyjną. Wiele samorządów nie posiada jednak ani zasobów kadrowych, ani kompetencji w tym zakresie. Odczuwalny jest ponadto niedobór zintegrowanych działań nakierowanych na wzmacnianie potencjału inteligentnych specjalizacji regionalnych we współpracy z sektorem badawczo-rozwojowym i naukowym. Tymczasem w dobie gospodarki opartej na wiedzy, istotna jest zdolność organizacji zlokalizowanych w ośrodkach miejskich do podnoszenia swoich kompetencji przez wymianę doświadczeń, wiedzy i dobrych praktyk, a także wchodzenie w różne sieci współpracy biznesowych czy społecznych.

Istotnym wyzwaniem jest również wzmocnienie zdolności miast do opracowywania i urzeczywistniania planów rozwoju. Problemy, które muszą zostać rozwiązane, aby podnieść standard zarządzania strategicznego w miastach oraz w miejskich obszarach funkcjonalnych, różnią się przedmiotem (za główne należy uznać: koordynację, profesjonalizację kadr oraz dostęp do narzędzi i technik wspierających procesy zarządcze) oraz charakterem (prawny, organizacyjny, techniczny). Różnorodność potrzeb wynika nie tylko z wielkości miast, ale również – a może nawet przede wszystkim – z ich statusu. O ile miasta na prawach powiatu (w tym ośrodki metropolitalne) oraz ośrodki o dużej dostępności transportowej potrzebują przede wszystkim instrumentów wspierających proces zarządzania strategicznego na poziomie ponadlokalnym, o tyle duża grupa pozostałych miast jest dzisiaj na początku budowy potencjału do strategicznego zarządzania rozwojem i potrzebuje systemowego wsparcia w tym zakresie.

Z tego względu w dalszym ciągu jest konieczne tworzenie warunków do trwałej współpracy JST. Stworzenie systemu odpowiednich zachęt pozostaje nadal wyzwaniem, mimo możliwości, jakie stworzyła przyjęta w lipcu 2020 r. nowelizacja ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (uzppr), która wprowadziła mechanizm wspierania przedsięwzięć rozwojowych obszaru w postaci porozumienia terytorialnego oraz możliwość przygotowania strategii ponadlokalnej przez współpracujące JST. Instrumenty te mają na celu poprawę jakości planowania wydatków oraz partycypację w kosztach dla większej ilości podmiotów, co jest szczególnie ważne w kontekście poprawy zdolności inwestycyjnej miast i ich obszarów funkcjonalnych.

### **7.9.2. Proponowane rozwiązania**

#### **A. Zwiększenie odporności (rezyliencji) dochodowej JST (dochody własne, nadwyżka operacyjna, koszty usług publicznych)**

Potrzebna jest poprawa odporności i stabilności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście są konieczne zmiany systemowe w zakresie dochodów JST, które powinny umożliwić:

- poprawę stabilności finansowej JST (zapewnienie antycykliczności, podniesienie elastyczności dochodowej, stałości poprawy wydajności fiskalnej);
- zwiększenie samodzielności JST i systemu finansów JST;
- aktywizację JST do działań zwiększających dochody i podnoszących efektywność działania.

Zgodnie z założeniami Polskiego Ładu<sup>94</sup> samorzady powinny mieć gwarancję stałych dochodów tak, aby mogły łatwiej i skuteczniej planować i realizować budżet. Nowelizacja ustawy z dnia 14 października 2021 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw<sup>95</sup> zmienia zasady ustalania niektórych dochodów samorządów. W treści ustawy przewiduje się m.in. wprowadzenie nowej części subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw, tj. części rozwojowej. Stworzono też podstawy prawne do przekazania JST w 2021 r. z budżetu państwa środków finansowych w kwocie 8 mld zł, na uzupełnienie subwencji ogólnej. Ponadto określono nowe zasady ustalania kwot udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Dodatkowo wprowadzono mechanizm zabezpieczający dochody JST z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT przed nadmiernym wpływem wahań cyklu koniunkturalnego oraz skutków zmian prawnych. W świetle tej reguły planowane łączne dochody z tytułu udziału JST we wpływach z PIT i CIT na dany rok budżetowy nie mogą być mniejsze niż wprowadzona nowelizacją ustawy referencyjna łączna kwota dochodów z tych tytułów. W kolejnych latach referencyjna kwota będzie indeksowana wskaźnikiem średniookresowej dynamiki PKB w cenach bieżących, czyli będzie uwzględniała wzrost gospodarczy oraz inflację.

Dodatkowo środki mają być przekazywane w równych ratach miesięcznych. Z punktu widzenia obowiązujących obecnie regulacji jest ważne kierowanie do budżetów jednostek samorządu terytorialnego środków publicznych w taki sposób, aby nie stanowiło to bariery w ich wykorzystaniu na działania rozwojowe. Z tego względu (biorąc pod uwagę art. 242 i art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) jest zasadne zasilanie budżetów JST przede wszystkim nowym strumieniem dochodów bieżących – np. subwencją, co zwiększyłoby indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań, zwiększając tym samym samodzielność JST i zapewniając wsparcie w obszarze inwestycyjnym.

Pozostałe działania proinwestycyjne to uelastycznienie zasad budżetowych i rozwiązania podnoszące limit spłaty długu JST oraz wspierające wykorzystanie Funduszy Europejskich. Zmiany systemowe w obszarze finansów publicznych powinny zmierzać do zapewnienia finansowania celów strategicznych państwa przy jednoczesnym zachowaniu zasad stabilności i równowagi finansów publicznych. Wymaga to przeprowadzenia kompleksowych i spójnych działań w całym obszarze finansów publicznych zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej, a także – w odniesieniu do

---

<sup>94</sup> Dokument Polski Ład został ogłoszony dnia 15 maja 2021 r. Jest to dokument typu *policy paper*, zawierający plan rozwoju na najbliższą dekadę.

<sup>95</sup> Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1927, z późn. zm.).



zasad alokacji środków finansowych dla różnych grup jednostek sektora finansów publicznych i różnych dziedzin zadań publicznych, z uwzględnieniem ich aspektu terytorialnego<sup>96</sup>.

Kolejną ważną kwestią jest zagwarantowanie mechanizmu rzetelnego rozliczania skutków finansowych wprowadzania nowych regulacji zarówno dla strony wydatkowej, jak i dochodowej budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W zakresie strony wydatkowej dotyczącej przekazania nowych zadań lub zmiany zakresu dotychczasowych jest zasadne wprowadzenie mechanizmu weryfikacji faktycznie ponoszonych wydatków, przez określone aktem wykonawczym wzory informacji o wysokości skutków finansowych związanych z konkretną regulacją w celu unikania sytuacji związanych z przeszacowaniem tychże skutków. Zasadne jest dokonanie przeglądu barier prawnych skutkujących znaczącym usztywnieniem wydatków bieżących budżetów samorządowych. Przykładem tego rodzaju bariery jest konieczność finansowania szkół lub placówek publicznych prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, których istnienie jest ekonomicznie nieuzasadnione (np. zbyt mała liczba uczniów i/lub oddziałów, wysokie koszty remontu budynku itp.), a które nie mogą zostać zlikwidowane z uwagi na negatywną opinię kuratora oświaty (mimo zapewnienia uczniom tej szkoły przez organ prowadzący możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu).

## **B. Promocja PPP w działaniach inwestycyjnych miast**

Podjmując zobowiązania finansowe, JST muszą być w pełni świadome ich wpływu na poziom długu i prawidłowo interpretować ponoszone wydatki w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Istotne jest, aby postanowienia zawartych przez JST umów nie pozwalały na inną interpretację zobowiązań, w kontekście ich zaliczania do długu publicznego, niż było to zakładane w trakcie przygotowania i negocjowania warunków przedsięwzięć.

Określenie charakteru zobowiązań finansowych zaciąganych przez JST jest skomplikowane. MFiPR przygotowało przewodnik<sup>97</sup> dotyczący uwarunkowań prawnych i finansowych umów o PPP. Racjonalne wydaje się przyjęcie wniosków sformułowanych w nowym opracowaniu jako wytycznych w identyfikowaniu i klasyfikowaniu podjętych przez JST zobowiązań finansowych oraz przeprowadzenie szkoleń w tym przedmiocie. Proponuje się:

- szeroką promocję zaktualizowanego przez MFiPR przewodnika PPP z uwagi na skomplikowanie materii w tym przedmiocie;
- kontynuację działań edukacyjnych, przede wszystkim warsztatów skierowanych do skarbników, pracowników JST zaangażowanych w przygotowanie projektów PPP, decydentów oraz członków Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Formuła finansowania inwestycji infrastruktury pozwalającej na świadczenie usług publicznych, zapewniających realizację odpowiedzialnej urbanizacji w miastach i na poziomie krajowym, istotnie poszerza potencjalny portfel przedmiotu PPP. Upowszechnienie PPP (w tym hybrydowego

---

<sup>96</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Cel szczegółowy III – Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu.

<sup>97</sup> Michał Bitner, Marcin Wawrzyniak, *Analiza. Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny. Praktyczny przewodnik*, MiiR 2019.

partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>98</sup>) wymaga jednak znaczącego zwiększenia rozmiarów wsparcia publicznego. W związku z tym proponuje się stworzenie dla JST linii pożyczki preferencyjnej finansującej koszty przygotowania projektu PPP. Pożyczka taka mogłaby podlegać umorzeniu w razie zawarcia umowy o PPP obejmującej przygotowany projekt.

W celu ograniczenia kosztów oraz zwiększenia możliwości realizacji projektów w formule PPP, także w przypadku małych projektów, należy wypracowywać metody promowania i stosowania inicjatyw pakietowania, czyli łączenia projektów.

Proponowane rozwiązanie zakłada kontynuację działań w regionalnych centrach wiedzy o PPP w wojewódzkich punktach Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich (PIFE), których zadaniem jest pomoc merytoryczna przy przygotowaniu projektów, w tym doradztwo dla pakietowego PPP. Domeną ich działania byłyby projekty PPP realizowane w ramach polityki miejskiej, a więc dotyczące w szczególności:

- poprawy warunków środowiskowych;
- inwestycji w infrastrukturę techniczną;
- zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz dostępu do podstawowych usług społecznych;
- zwiększenia znaczenia transportu zbiorowego oraz ruchu rowerowego i pieszego, a także zwiększenia dostępności miast przez odbudowę sieci transportu publicznego;
- kształtowania bezpiecznej i ogólnodostępnej przestrzeni miejskiej;
- inwestycji w infrastrukturę zwiększającą dostęp do usług cyfrowych.

Rozwiązania te nie wymagają interwencji legislacyjnej oraz są względnie mało kapitałochłonne, a ich realizacja mogłaby nastąpić przy wsparciu z funduszy europejskich.

### **C. Rozwój lokalnych rynków pracy i ekosystemy innowacji**

Jakość lokalnej polityki prorozwojowej odgrywa kluczową rolę wśród tzw. miękkich czynników lokalizacji nowych inwestycji oraz mechanizmów zakorzeniania już działających przedsiębiorstw. Przez pojęcie jakości lokalnej polityki należy rozumieć zdolność władz samorządowych do sprostania wyzwaniom gospodarczym, zwłaszcza w obszarze nowych inwestycji i wspierania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. W złożonej rzeczywistości gospodarczej o skuteczności działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego decyduje umiejętność stosowania rozwiązań systemowych.

Wśród narzędzi interwencji wartych podjęcia w tym zakresie przez samorzady oraz administrację centralną należy wymienić:

- przegląd istniejących inicjatyw, polityk oraz źródeł finansowania powiązanych z rynkiem pracy;
- dedykowane programy nakierowane na rozwój kapitału ludzkiego przez studia i pracę;

---

<sup>98</sup> Z wykorzystaniem środków z Funduszy Europejskich.

- dedykowane programy przyciągające lub zatrzymujące specjalistów (odpowiednia polityka mieszkaniowa);
- centra edukacji nieformalnej, tj. strefa co-workingowa, której wyróżnikiem jest bezpłatny dostęp dla studentów oraz FabLab, Makerspace, Hackerspace;
- stymulowanie wymiany doświadczeń i budowanie sieci współpracy przez wsparcie rozwoju turystyki biznesowej.

Wśród narzędzi interwencji wartych podjęcia przez samorządy w tym zakresie należy wymienić:














- powołanie miejskiej spółki koordynującej pracę najważniejszych instytucji rynku pracy oraz realizującej politykę proinwestycyjną (obsługa inwestorska przedinwestycyjna, w trakcie inwestycji i poinwestycyjna oraz pośrednictwo między potencjalnym inwestorem a samorządem);
- modelową współpracę samorządu – uczelni – biznesu w zakresie aktywizacji zawodowej;
- networking z regionalnymi uczelniami wyższymi, szukanie różnych płaszczyzn współpracy;
- zwiększenie oferty inwestycyjnej oraz profesjonalizacja i kompleksowa obsługa inwestorska w całym obszarze funkcjonalnym miasta.

Należy promować nowatorskie, lokalne sposoby wspierania innowacyjności społecznej uwzględniające praktyczne rozwijanie chęci i umiejętności odpowiadania w nieoczywisty sposób na potrzeby społeczne (edukacja obywatelska), programy wspierające lokalnych innowatorów, otwieranie lokalnej administracji na kolektywne podejście do rozwiązywania lokalnych problemów.

#### **D. Wzmocnienie współpracy na rzecz zintegrowanych polityk rozwoju w wymiarze lokalnym (koordynacja działań miejskich jednostek organizacyjnych i komunalnych osób prawnych) oraz ponadlokalnym**

Konieczne jest czytelne umiejscowienie w obowiązującym porządku prawnym koordynacyjnej roli organu wykonawczego JST wobec jednostek organizacyjnych i komunalnych osób prawnych w procesie zarządzania strategicznego. Spowoduje to przeciwdziałanie silosowości wewnątrz JST, czyli sytuacji, gdy poszczególne wydziały urzędu mają różne cele i działają w różny sposób, a ich współpraca jest nieefektywna. W związku z tym należy wprowadzić wprost do ustawy z dnia 8 maja 1990 r. o samorządzie gminnym obowiązek koordynacji projektowania planów i programów strategicznych oraz ich wdrażania przez urząd, miejskie jednostki organizacyjne i gminne osoby prawne jako zadania przypisanego wójtowi, prezydentowi lub burmistrzowi.

Ponadto jest konieczne wprowadzenie zachęt systemowych do podejmowania trwałej współpracy między JST. Stworzenie systemu zachęt będzie wiązać się z wprowadzeniem zmian w ustawie o dochodach JST i/lub wprowadzeniem stosowanych zapisów do ustaw ustrojowych o JST, w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz w ustawie o zrównoważonym rozwoju miast.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Zwiększenie odporności (rezyliencji) dochodowej JST (dochody własne, nadwyżka operacyjna, koszty usług publicznych)			
B. Promocja PPP w działaniach inwestycyjnych miast			
C. Rozwój lokalnych rynków pracy i ekosystemy innowacji			
D. Wzmocnienie współpracy na rzecz zintegrowanych polityk rozwoju w wymiarze lokalnym (koordynacji działań miejskich jednostek organizacyjnych i komunalnych osób prawnych) oraz ponadlokalnym			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			

## 7.10. Wyzwanie X: Zwiększenie wykorzystania potencjału społecznego

### 7.10.1. Diagnostyka problemu i charakterystyka wyzwania

Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:

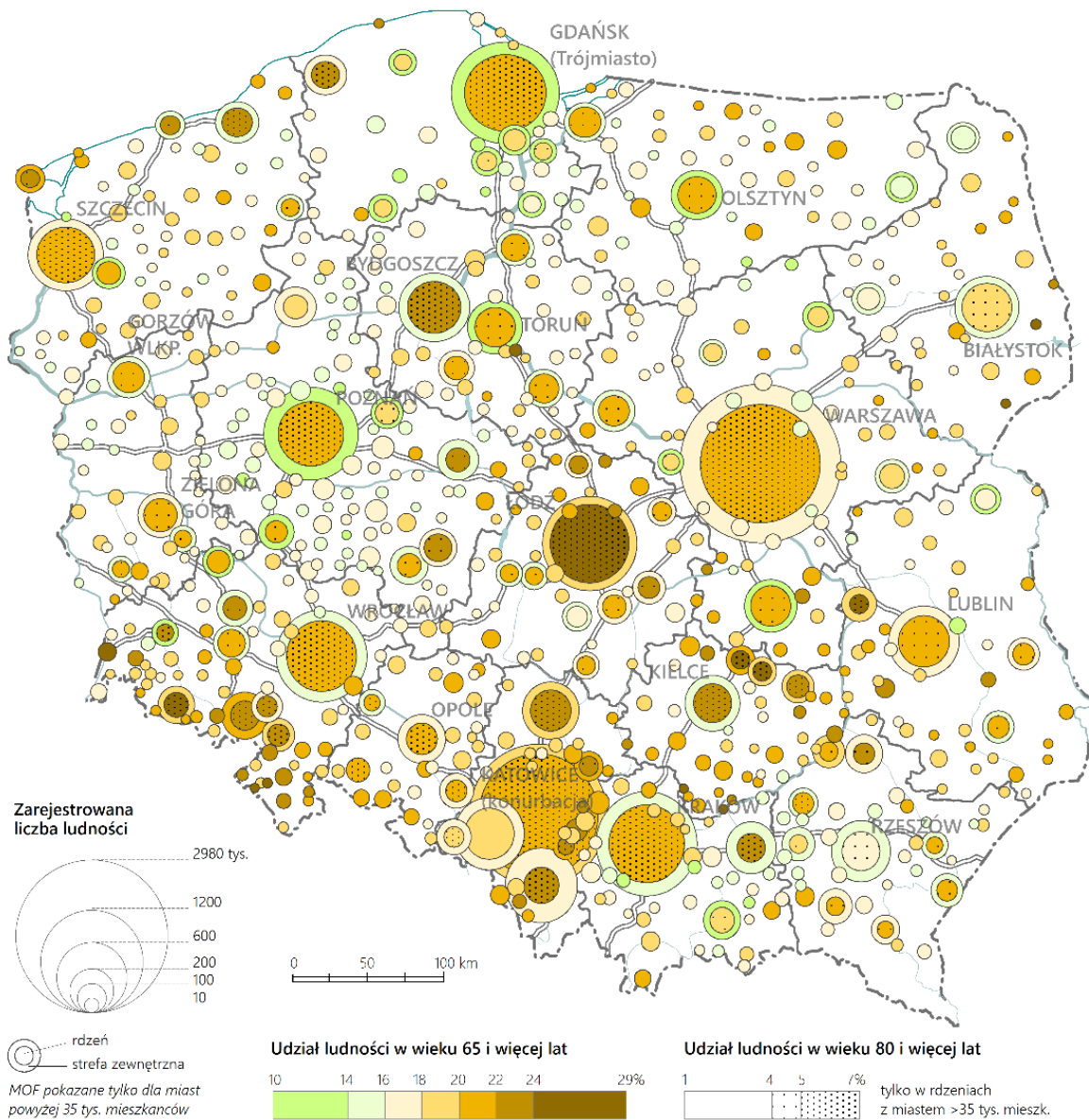


1. *Nowa Karta Lipska* – „Miasto Sprawiedliwe”
2. *Nowa Agenda Miejska ONZ*
3. *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030* – Cel. 4 Dobra Jakość Edukacji, Cel. 10 Mniej Nierówności, Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności
4. *Europejski filar praw socjalnych z 2017 r.*
5. *Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych z 2021 r.*

Istotną cechą miast jest koncentracja wielu problemów rozwojowych, w tym problemów społecznych. Główne wyzwania w tym obszarze mają związek z terytorialnym zróżnicowaniem procesów ludnościowych – procesami migracyjnymi, starzeniem się społeczeństwa, niskim przyrostem naturalnym, a także zróżnicowań społecznych i polaryzacji w różnych obszarach funkcjonowania społecznego. Dodatkowo miasta stoją w obliczu licznych wyzwań wynikających z megatrendów, tj. globalizacji, rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, rosnącego zapotrzebowania na innowacje i potrzeby bardziej efektywnego wykorzystania zasobów, zagrożeń cywilizacyjnych (pandemia, kryzys klimatyczny, kryzysy ekonomiczne, a nawet konflikty zbrojne). Konsekwencje tych procesów ujawniają się w postaci szeregu zjawisk stanowiących poważne wyzwania dla rozwoju miast.

Jednym z kluczowych problemów społecznych są niekorzystne zmiany w strukturze wieku ludności i pogłębiający się proces starzenia się społeczeństwa. W latach 2004–2020 liczba ludności w wieku 65 lat i więcej w Polsce wzrosła z 7,1 mln do 12,1 mln, w tym w rdzeniach wojewódzkich z 1,4 mln do 2,1 mln (wzrost o 44%). Jeszcze szybszy był jednak przyrost tej kategorii ludności w strefach podmiejskich (o 53%). Poważnym problemem staje się tzw. podwójne starzenie się społeczeństwa, tj. szybki wzrost udziału osób sędziwych (w wieku 80 lat i więcej w populacji osób w wieku 65 lat i więcej). Populacja ta w całym kraju wzrosła z 966 tys. do 1684 tys., w tym w rdzeniach wojewódzkich zwiększyła się, aż o 90%, a w miastach powyżej 35 tys. – o 205%. Miastami o największym odsetku osób w wieku poprodukcyjnym są Łódź oraz Bydgoszcz. Z kolei regionami w największym stopniu dotkniętymi tym problemem jest województwo świętokrzyskie oraz dolnośląskie (rys. 16).

Rysunek 16. Udział ludności w wieku 65 lat i więcej w 2020 r. w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i strefach podmiejskich. Struktura wieku w miastach powyżej 35 tys. mieszkańców i ich strefach podmiejskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Problem kurczących się miast, który dotyczy zarówno ośrodków regionalnych (zwłaszcza m.in. Częstochowy, Płocka, Radomia, Tarnowa, Wałbrzycha), jak też większości miast małych i średnich, ma wyraźny związek z procesami suburbanizacji (odpływ ludności z miast do strefy podmiejskiej) i niską atrakcyjnością rynku pracy (brak napływu). W przypadku miast dotkniętych depopulacją i problemem zmniejszającej się liczby osób w wieku produkcyjnym jest potrzebne możliwie pełne wykorzystanie potencjału zasobów rynku pracy. Chociaż wskaźnik zatrudnienia w grupie 20–64 lata wzrósł w Polsce w 2019 r. (73% PL, 73,1% UE), a stopa bezrobocia w styczniu 2020 r. była najniższa w UE (2,9% PL,

6,6% UE)<sup>99</sup>, to jednak analiza aktywności zawodowej różnych grup wskazuje na znaczne zróżnicowanie w tym obszarze, również zróżnicowanie terytorialne. W szczególności osoby z niepełnosprawnością i ich opiekunowie, osoby starsze, osoby o niskich kwalifikacjach i kobiety są niedostatecznie reprezentowane na rynku pracy. Według danych GUS i Eurostatu wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym wynosi jedynie 26,8% (2019 r.). Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030 przyjmuje jako cel wzrost wartości wskaźnika aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym do 45% w roku 2030.

Potrzebne są działania na rzecz usuwania systemowych i fizycznych barier dla zaktywizowania grup biernych zawodowo, w tym grup szczególnie zagrożonych deprawacją i ubóstwem zamieszkujących obszary defaworyzowane. Dalszego wsparcia i rozwoju wymaga sektor ekonomii społecznej. W podmiotach ekonomii społecznej (PES) zatrudnienie znajduje ok. 2,3% ogółu pracowników<sup>100</sup>. Reintegracja i wsparcie osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej zapobiega wykluczeniu społecznemu. W latach 2016–2018 powstało 1144 przedsiębiorstw społecznych, w tym 23% na bazie istniejących PES.

Dodatkowo istotną barierą uczestnictwa w rynku pracy jest fakt, że w polskich miastach jedynie 18% dzieci poniżej 3 roku życia jest objętych opieką instytucjonalną, co jest istotną barierą uczestnictwa rodziców w rynku pracy. Jak pokazują badania, luka opiekuńcza między końcem odpowiednio wynagradzanego urlopu wychowawczego a dostępem do gwarantowanej wczesnej edukacji i opieki trwa w Polsce dwa lata. Oznacza to, że między pierwszym a trzecim rokiem życia dziecka rodzic pełniący rolę opiekuna (najczęściej matka) jest pozbawiony możliwości wykonywania pracy.

W kontekście starzenia się społeczeństwa jest potrzebne lepsze wykorzystanie potencjału srebrnej gospodarki<sup>101</sup> (zarówno w zakresie popytu, podaży, jak i innowacyjności w tym zakresie), w tym przedłużanie aktywności i ograniczanie bierności zawodowej. Jak wskazuje Eurostat, w Polsce w 2019 r. jedynie 49,5% osób z grupy osób w wieku 55–64 lata było zatrudnionych (średnia UE to 59,1%). Zgodnie z prognozami w 2024 r. osoby z tej grupy mogą stanowić już 25% całej populacji. Starzenie się społeczeństwa przyczynia się do zwiększania obciążeń budżetów miast w związku z rosnącymi wydatkami w obszarze ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Potrzebne są działania na rzecz deinstytucjonalizacji<sup>102</sup> opieki nad osobami wymagającymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu.

---

<sup>99</sup>Eurostat, *Employment – annual statistics*, 2019, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment\\_-\\_annual\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics).

<sup>100</sup> *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku*, [https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA\\_SPOLECZNA/KPRES.pdf](https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/KPRES.pdf)

<sup>101</sup> System wytwarzania, dystrybucji i konsumpcji dóbr i usług ukierunkowany na wykorzystanie potencjału nabywczego osób starszych i starzejących się oraz zaspokajający ich potrzeby konsumpcyjne, bytowe oraz zdrowotne. *Gospodarka senioralna. Nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce*, Marzena Rudnicka, Aleksander Surdej.

<sup>102</sup> Deinstytucjonalizację w kontekście opieki nad osobami starszymi i niesamodzielnymi można rozumieć jako przesunięcie akcentów z opieki instytucjonalnej, świadczonej w zakładach opieki stacjonarnej w kierunku opieki świadczonej w środowisku lokalnym, z uwzględnieniem licznych instytucji formalnych i nieformalnych. Rafał Bakalarczyk, *Deinstytucjonalizacja w opiece nad osobami starszymi i niesamodzielnymi*, Instytut Polityki Społecznej UW.

Od początków XXI wieku, w statystykach, jest obserwowany rosnący poziom wykształcenia Polaków, jednak w dalszym ciągu realizacja *idei uczenia się przez całe życie* stanowi wyzwanie. W Polsce osób dorosłych kształcących się jest niemal o połowę mniej niż w przypadku średniej unijnej (PL – 5,7%, UE – 11,1%). Z kolei według indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2020 r. Polska zajmowała 23 miejsce w UE na 28 państw (w porównaniu z miejscem 25 w roku 2019). Oznacza to, że niezbędne są dalsze działania podnoszące wiedzę i świadomość społeczną w obszarze umiejętności cyfrowych. Istotne jest również wspieranie zielonych kompetencji<sup>103</sup>. Aktywność w tych obszarach ma istotne znaczenie w kontekście wyzwań cywilizacyjnych. Podnoszenie poziomu kompetencji będzie sprzyjało w radzenia sobie w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu.

Potrzebne jest rozwijanie kompetencji mieszkańców miast odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza przez kształcenie osób dorosłych. Szersze zaangażowanie uczelni w edukację dorosłych może wypełnić lukę powstałą w wyniku malejącej z przyczyn demograficznych liczby studentów. Kadry uczelni muszą jednak zostać przygotowane do obsługi takich studentów i słuchaczy studiów wyższych. Budowanie wysokiej jakości szkolnictwa wyższego, otwartej na pojawiające się potrzeby, wymaga ścisłej współpracy z pracodawcami. Konieczne jest zarówno rozwijanie zasobów edukacyjnych dostępnych w formule on-line, jak również rozwijanie kompetencji cyfrowych nauczycieli.

W ostatnich latach popyt na nowych pracowników, również w miastach, był zaspakajany w wyniku napływu osób z poza terenu naszego kraju. Wśród osób przyjeżdżających do Polski były zarówno osoby powracające do kraju po okresie emigracji, głównie z Wielkiej Brytanii i Niemiec, jak również cudzoziemcy. Dominowali wśród nich obywatele Ukrainy: w 2014 r. było to 41 tys. osób, natomiast w 2019 r. – blisko 215 tys. – o 424% więcej. Według GUS, w latach 2009–2018 skala imigracji wahała się w przedziale 155 tys. – 222 tys. Imigrantów innej narodowości przyciągają głównie duże miasta. Wyzwaniem jest stosunkowo niska responsywność miast na migracje – zarówno stałe, jak i wahałowe. Dotychczas obserwuje się brak długofalowej polityki w tym zakresie i niedostosowanie organizacyjno-infrastrukturalne, co może okazać się szczególnie problematyczne w sytuacji dużych ruchów migracyjnych. Szczególnie duże miasta, które są zwykle pierwszym wyborem imigrantów, stoją przed dużymi wyzwaniami dotyczącymi zapewnienia mieszkań, opieki, czy szkolnictwa dla potencjalnie nowych mieszkańców.

Szczegółowe badania wskazują, że w Polsce ma miejsce korzystny model lokalizacji imigracji zagranicznej. Imigranci lokują się w mniejszych i średnich miastach, zwłaszcza w bardziej uprzemysłowionej zachodniej i południowej części kraju (rys. 17). Wynika to z popytu na siłę roboczą, zwłaszcza w sektorach przetwórstwa przemysłowego, a ponadto w handlu i innych usługach niższego rzędu oraz w rolnictwie (obszary o intensywnej produkcji warzywniczo-sadowniczej w województwie mazowieckim). Ocenia się, że największym skupiskiem imigracji ukraińskiej w Polsce do tej pory był Wrocław i jego okolice. Dotychczasowy model lokalizacji może się jednak zmienić w przypadku nagłych i dużych ruchów migracyjnych.

Przedstawiona powyżej sytuacja dotycząca migracji i napływu cudzoziemców do pracy na terenie Polski uległa znaczącym przeobrażeniom po rozpoczęciu inwazji Rosji na teren Ukrainy w lutym 2022 r. Miesiąc po rozpoczęciu działań zbrojnych na teren Polski przybyło ponad 2 mln uchodźców. Są to głównie kobiety z dziećmi, młodzież i osoby starsze. Jednocześnie ocenia się, że na Ukrainę

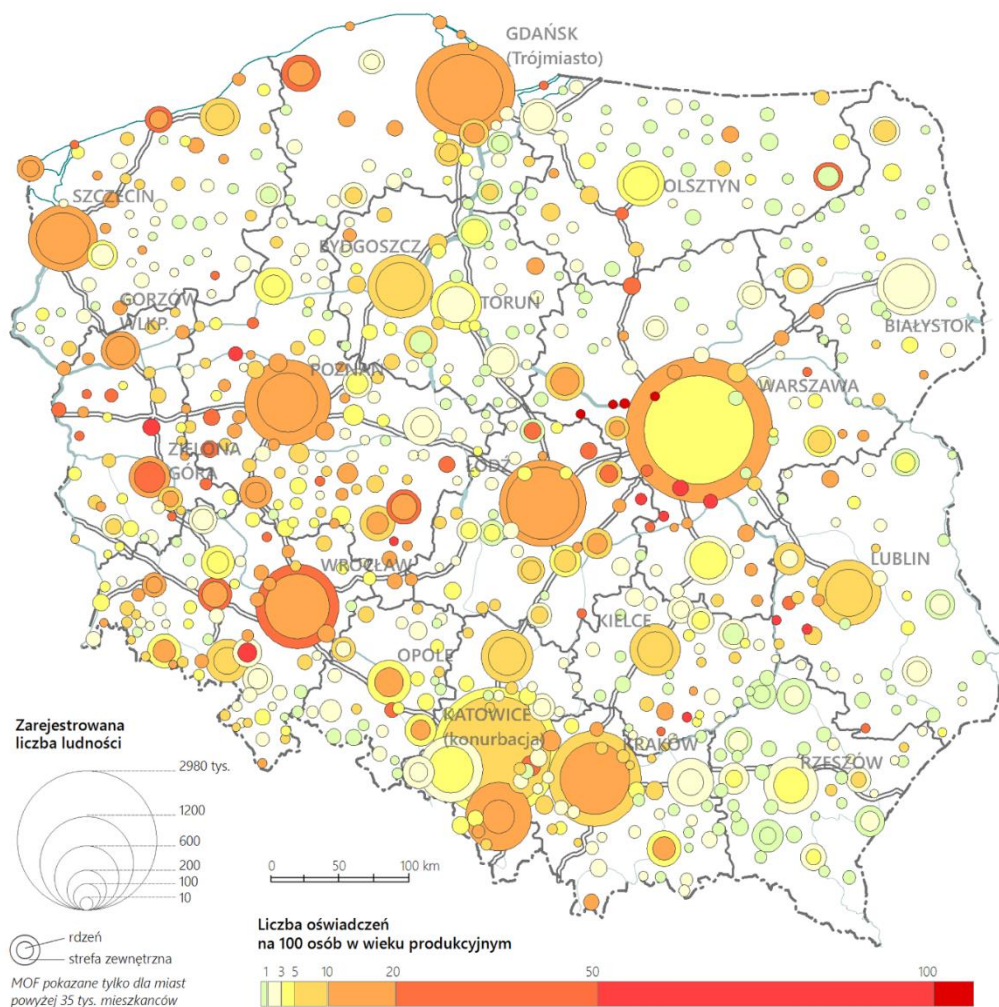
---

<sup>103</sup> Zachowanie i kompetencje w zakresie umiejętności cyrkulacyjnych w procesie konsumpcji i produkcji.



powróciło, po rozpoczęciu działań wojennych, ponad 200 tys. jej obywateli, głównie mężczyzn w wieku produkcyjnym. Struktura płci i wieku uchodźców sprawia, że aktywność tych osób na rynku pracy, szczególnie w początkowym okresie, będzie ograniczona. Po stronie samorządów wzrośnie zarówno potrzeba organizowania działań przysposabiających uchodźców do pracy zawodowej, jak również zapewnienia opieki nad dziećmi i warunków nauki dla młodzieży. Na tę sytuację nakłada się fakt, że okres przebywania uchodźców na terenie Polski jest trudny do określenia. Wojna na Ukrainie sprawia jednocześnie, że na rynku pracy w najbliższym czasie mogą występować braki pracowników w zawodach wykonywanych przez mężczyzn.

Rysunek 17. Liczba zarejestrowanych oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom w Polsce w 2017 r. w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i strefach podmiejskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Agata Górny, Przemysław Śleszyński, 2019, *Exploring spatial concentration of foreign employment in Poland within simplified procedure*, *Geographia Polonica*, 92, 3, s. 331–345 (uproszczone), według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

### **7.10.2. Proponowane rozwiązania**

#### **A. Zwiększenie dostępności usług publicznych (np. dostęp do miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, usługi opiekuńcze dla osób starszych i potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu)**

Jednym z działań mających na celu zapobieganie depopulacji jest budowanie systemu wsparcia dla rodzin z małymi dziećmi, w tym zwiększenie dostępności opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Ze środków europejskich będą finansowane zarówno działania w zakresie tworzenia miejsc opieki, jak również ich dofinansowanie w początkowym okresie funkcjonowania. Natomiast środki krajowe będą przeznaczone na zapewnienie dofinansowania opieki (Rodzinny Kapitał Opiekuńczy)<sup>104</sup>, jak też na dofinansowanie istniejących miejsc opieki w celu obniżenia opłat ponoszonych przez rodziców. Niezbędne jest zwiększenie potencjału jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów do zakładania i prowadzenia miejsc opieki wskazanych w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>105</sup> oraz szkolenia z zakresu sprawowania opieki. Pozwoli to na zwiększenie podaży miejsc oferujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3.

Grupą mieszkańców miast wymagającą szczególnego wsparcia są seniorzy. Zakłada się opracowanie i pilotaż nowych form opieki dziennej dla osób starszych, w tym osób z zaburzeniami otępiennymi, a także osób niepełnosprawnych, które z powodu stanu zdrowia nie są w stanie samodzielnie funkcjonować, poszerzenie dostępności domowej opieki zdrowotnej, rozwój innowacyjnych form opieki zdrowotnej dla osób starszych, w tym rozwiązań telemedycznych, rozwój wsparcia dla nieformalnych opiekunów osób starszych oraz wsparcie działań informacyjnych w zakresie dostępnej opieki zdrowotnej. Efekty pilotaży będą mogły być wdrożone jako praktyka dla JST, które w coraz większym stopniu – również finansowym – będą odczuwać skutki starzenia się społeczeństwa.

#### **B. Wzmocnienie systemu edukacji i kształcenia w miastach**

Przemiany cywilizacyjne wzmagają popyt na pracowników zdolnych do spełnienia wymagań rynku pracy. Stąd istotne znaczenie ma rozwój kwalifikacji i kompetencji studentów oraz uczniów i słuchaczy szkół o profilu techniczno-zawodowym w kontekście ich dopasowania do lokalnych rynków pracy. Na poziomie lokalnym powinna zostać wzmocniona współpraca z pracodawcami przez m.in. wspólną realizację programów rozwoju kompetencji oraz programów stażowych i zajęć praktycznych, a także tworzenie i wsparcie działalności Akademickich Biur Karier. Dodatkowym wsparciem w tym zakresie są fundusze europejskie, m.in. ERASMUS+, który umożliwia polskim uczniom odbycie praktyk w międzynarodowym środowisku i zdobycie doświadczenia zawodowego u europejskich pracodawców. Kształcenie doktorantów w ramach szkół doktorskich w większym stopniu powinno być oparte na współpracy z przedsiębiorcami i miejskimi samorządami m.in. dzięki upowszechnianiu tzw. doktoratów wdrożeniowych. Samorządy powinny starać się zapewniać programy kształcenia uczniów szkół średnich w kierunkach odpowiadających lokalnym rynkom pracy.

Optymalizacja wydatków miast na cele związane z oświatą powinna być wykorzystana na ukierunkowane terytorialnie interwencje na obszarach zdegradowanych, w tym na poprawę dostępności zajęć wyrównawczych i dodatkowych. Oferta dotyczyłaby szkół o niskich wynikach,

---

<sup>104</sup> Rozwiązanie zaproponowane w Polskim Ładzie to świadczenie dla rodziców dzieci w wieku od ukończenia 12. miesiąca życia do 35. miesiąca życia – w sumie 12 tys. zł na drugie i każde kolejne dziecko.

<sup>105</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75, z późn. zm.).

położonych w obszarach deprivacji społeczno-ekonomicznej. Identyfikowanie takich szkół wymagałoby współpracy z samorządami miast i dyrektorami szkół.

Problemem wielu miast, zwłaszcza mniejszych, jest deficyt pomocy psychologicznej w szkołach. Obecnie uzyskanie pomocy psychologa przez uczniów wymaga często dojechania do miasta powiatowego, co stanowi istotną barierę. Standardem powinna być obecność psychologa (pełnoetatowa lub w formie dyżurów) w każdej placówce oświatowej, tak aby pomoc była łatwo dostępna dla uczniów, niezależnie od miejsca zamieszkania i statusu społeczno-ekonomicznego rodziny. Szczególnie istotne jest, aby psycholog był obecny w szkołach podstawowych, co wymaga zaangażowania ze strony ich organów prowadzących (gmin). Obecnie finansowanie poradni psychologiczno-pedagogicznych (w ramach subwencji oświatowej) znajduje się w kompetencji samorządu powiatowego. Proponowane rozwiązanie wymaga zmian legislacyjnych będących w kompetencjach ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania<sup>106</sup>.

### **C. Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej w miastach**

Z uwagi na wysoki stopień koncentracji problemów społecznych na obszarach zdegradowanych istotne dla usuwania barier rozwojowych będzie wsparcie dla podmiotów ekonomii społecznej. W Krajowym Planie Odbudowy zaplanowano przyjęcie ustawy o ekonomii społecznej oraz wsparcie inwestycyjne powiązane z wprowadzanymi w ustawie rozwiązaniami, stanowiące przede wszystkim odpowiedź na wyzwania dla sektora spowodowane wpływem pandemii. W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus będą świadczone kompleksowe usługi wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej, obejmujące wsparcie szkoleniowe, doradcze, prawne oraz biznesowe przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES). OWES będą udzielać także wsparcia finansowego na tworzenie i utrzymanie miejsc pracy w nowych i istniejących przedsiębiorstwach społecznych. W programie krajowym dla EFS+ zaplanowano m.in. preferencyjne wsparcie zwrotne dla podmiotów ekonomii społecznej oraz wdrożenie Akademii Menadżera Przedsiębiorstwa Społecznego, zakładającej kompleksowe działania nakierowane na budowanie kompetencji kadr zarządzających przedsiębiorstwami społecznymi. Szczególne znaczenie z punktu widzenia srebrnej gospodarki mają szkolenia dla osób 50+ z doświadczeniem biznesowym w zakresie ekonomii społecznej w celu przygotowania ich do świadczenia doradztwa dla PS, bycia managerem interim lub trenerem rozwoju osobistego. Działania w tym obszarze są też silnie akcentowane w programie Dostępność Plus, który zapewnia finansowanie dla przedsiębiorców zainteresowanych inwestowaniem w produkty i usługi dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i dla seniorów.

### **D. Działania z zakresu polityki migracyjnej i uchodźczej w miastach**

Polityka migracyjna na poziomie miast i ich obszarów funkcjonalnych może być narzędziem przeciwdziałającym depopulacji i odpowiedzią na deficyty w obrębie rynku pracy. Proces ten już dziś jest widoczny w wielu polskich miastach, a prognozy wskazują na pogłębianie się tego trendu w przyszłości. Aby usprawnić ten proces, są niezbędne narzędzia i procedury ułatwiające przyjęcie
















---

<sup>106</sup> MEiN planuje rozpoczęcie od 1 września 2022 r. wdrażanie pierwszego etapu standaryzacji zatrudniania w przedszkolach i szkołach nauczycieli psychologów, pedagogów, logopedów, terapeutów pedagogicznych i pedagogów specjalnych. Rozwiązania prawne w tym zakresie uwzględnione są w projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk 2096, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2096>). Projekt przewiduje, że wymiar zatrudnienia będzie uzależniony od liczby uczniów w przedszkolu lub szkole.

migrantów w miastach. Wsparcie w tym obszarze ma na celu lepsze wykorzystanie potencjału osób, które są zainteresowane pracą i kształceniem w Polsce, a także wsparcie pracodawców poszukujących pracowników zagranicznych. Potrzebne jest uruchomienie centrów informacyjno-konsultacyjnych wspomagających podjęcie pracy przez cudzoziemców, wprowadzanie rozwiązań umożliwiających rozwój kariery i przedsiębiorczości przez cudzoziemców, a także wprowadzenie przepisów ułatwiających dostęp do polskiego rynku pracy. Działania te powinny być wspierane informowaniem na temat warunków zamieszkania i życia w miastach. Dla jakości życia na poziomie lokalnym kluczowe znaczenie ma dostęp do informacji dotyczącej usług publicznych w mieście, w szczególności w kwestii transportu, ochrony zdrowia i zasad opieki nad dziećmi. Ważne jest dostosowanie stron internetowych instytucji publicznych i innych podmiotów do potrzeb migrantów. W celu zwiększenia atrakcyjności zamieszkiwania w Polsce i poprawy stopnia asymilacji migrantów jest niezbędne tworzenie warunków do szybkiej adaptacji rodzin migrantów m.in. przez włączenie dzieci w system edukacji. Pomocne w tym zakresie mogą stać się rozwiązania przyjęte przez kraje europejskie z długoletnim doświadczeniem we wdrażaniu polityki migracyjnej. Wymiana doświadczeń samorządów w tym zakresie może być realizowana dzięki wsparciu finansowemu z UE w ramach realizacji międzynarodowych projektów wymiany dobrych praktyk programów pomocowych, takich jak ERASMUS+.

Problem integracji migrantów przybrał zupełnie inną skalę z chwilą eskalacji wojny w Ukrainie w lutym 2022 r. Migracja, która dotychczas miała głównie zarobkowy charakter, przybrała formę uchodźczą. Przebiega ona dynamicznie i trudna jest do określenia jej ostateczna skala i charakter. Niezależnie od struktury płci i wieku osób, które przybywają do Polski w wyniku działań wojennych na terenie Ukrainy, są to często osoby doświadczone traumą działań wojennych, śmiercią bliskich czy utratą dobytku całego życia. Osobom takim trzeba w pierwszej kolejności zapewnić pomoc psychiczną i socjalną. Dużym wyzwaniem dla samorządów jest podejmowanie działań mających na celu aktywizację uchodźców i włączenie ich w aktywność zawodową oraz działania na rzecz tych osób spośród uchodźców, które z różnych powodów nie są zdolne do podejmowania pracy zawodowej. Niezwykle istotne jest wypracowanie form współpracy i współdziałania z przedstawicielami grup uchodźczych w celu dobrej identyfikacji ich potrzeb i integracji z otoczeniem, w którym przebywają. Jest to niezwykle istotna kwestia, która wiąże się z niedopuszczeniem do alienacji grup uchodźczych i jednocześnie zapewnieniem funkcjonowania zgodnego z ich potrzebami kulturowymi i sposobem życia. Obecnie wydaje się, że z racji większych możliwości zakwaterowania i potencjalnego rynku pracy, większość uchodźców będzie przebywała na terenie dużych miast i obszarach do nich przyległych. Miasta posiadają również niezbędną infrastrukturę, wspomagającą łagodzenie różnego rodzaju problemów, związanych z koniecznością niesienia pomocy dla ludności w sytuacjach kryzysowych.

Wsparciem dla władz samorządowych w podejmowaniu działań na rzecz uchodźców jest aktywność społeczności lokalnych. Niezbędne jest podtrzymywanie tej aktywności, która w tak zauważalny sposób zaistniała na początku kryzysu uchodźczego. Niezbędne jest, aby jak najszybciej władze samorządowe otrzymały jasny przekaz o formie wsparcia ze strony administracji rządowej, o zakładanych formułach współpracy i wsparcia w zakresie rozwiązywania problemów uchodźczych. Skala problemu uchodźczego, jaka obecnie zaistniała, przerosła dotychczas zakładane zakresy niesienia pomocy i podejmowanych działań, na jakie były przygotowane samorządy wobec nagłych i katastroficznych sytuacji.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Zwiększenie dostępności usług publicznych (np. dostęp do żłobków, usługi opiekuńcze dla osób starszych i potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu)			
B. Wzmocnienie systemu edukacji i kształcenia w miastach			
C. Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej w miastach			
D. Działania z zakresu polityki migracyjnej i uchodźczej w miastach			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			

## 7.11. Wyzwanie XI: Przyspieszenie tempa transformacji cyfrowej miast

### 7.11.1. Diagnostyka i charakterystyka wyzwania

#### Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:



**1. Europejska strategia w zakresie danych**

**2. Agenda Miejska dla UE**

**3. Strategia UE w zakresie unii bezpieczeństwa**

**4. Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030** – Cel 8. Wzrost Gospodarczy i Godna Praca; Cel. 9. Innowacyjność, Przemysł, Infrastruktura; Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności; Cel 13. Działania w Dziedzinie Klimatu

**5. Droga do cyfrowej dekady** – program polityki Unii Europejskiej

Cyfryzacja jest jednym z najistotniejszych wyzwań, przed jakim stoją polskie miasta. Dynamiczne tempo rozwoju technologii informacyjnych i komunikacyjnych ICT (*Information and Communication Technologies*) powoduje, że zmiana ta jest często określana jako czwarta rewolucja przemysłowa. Wdrażanie nowoczesnych rozwiązań ICT w sferze publicznej oraz rozwój społecznej świadomości cyfrowej jest niezbędne w celu budowania nowoczesnego społeczeństwa. Problematyka rozwoju cyfryzacji dotyczy właściwie każdego rodzaju władzy publicznej, jednak to na poziomie lokalnym dochodzi do zderzenia faktycznych możliwości z oczekiwaniami ze strony mieszkańców czy pozostałych interesariuszy miejskich.

Rozwój zdolności cyfrowych oraz dostępność do danych to nie tylko poprawa zdolności zarządzania, ale także ważny element rozwijania możliwości gospodarczych w miastach i ich miejskich obszarach funkcjonalnych. W krajach europejskich obserwuje się szybki rozwój technologii informatycznych przy występującym kryzysie demograficznym (starzenie się społeczeństwa), co tworzy okno szans dla rozwoju gospodarki. Transformację cyfrową upatruje się jako jedną z szans na reindustrializację Europy, nie tylko w przemyśle zaawansowanej techniki, ale także w branżach tradycyjnych. Warunkiem koniecznym udanej transformacji jest nadążanie sektora publicznego za sektorem prywatnym. Niezbędne są działania, które zapobiegą hamowaniu tempa wielu potencjalnych inicjatyw i przedsięwzięć rozwojowych w jego otoczeniu. Takie inicjatywy mogą mieć charakter skalowalny i przyczyniać się do pobudzania lokalnego i regionalnego sektora usług nowoczesnych, w tym o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego (wykorzystanie technologii sztucznej inteligencji oraz internetu rzeczy).

Transformacja cyfrowa może zwiększać efektywność realizacji zadań urzędów, obniżać koszty i usprawniać ich funkcjonowanie, a także zwiększać dostępność danych do ponownego użycia, usług administracji, transparentność procesów oraz monitorowanie realizacji bieżących zadań i ich dostosowanie do zmian. Potencjał w tym zakresie jest jednak wciąż w niedostatecznym stopniu wykorzystywany przez samorządy. Sięganie po usługi, takie jak elektroniczne zarządzanie

dokumentami, systemy typu ERP (*Enterprise Resource Planning*, planowanie zasobów przedsiębiorstwa) czy usługi w chmurze, jest wciąż na relatywnie niskim poziomie<sup>107</sup>. Na jeden urząd samorządowy przypada statystycznie 1,5 specjalisty ICT, a prawie połowa jednostek administracji samorządowej nie szkoli pracowników w zakresie ICT. Sytuacja wygląda podobnie w zakresie cyfrowej obsługi mieszkańców – tylko 46% miast zapewnia autorskie rozwiązania do załatwiania spraw (w tym e-usługi). Urzędy, jako bariery w cyfryzacji, najczęściej wskazują brak środków finansowych (63%), niekorzystanie przez pracowników z istniejących rozwiązań (24%) i brak kadry z odpowiednimi kompetencjami (17%), a także problemy z dostępną na rynku ofertą państwową lub komercyjną (20%) i niskie zainteresowanie lub niewystarczające kompetencje cyfrowe mieszkańców (4%, ale aż 7% w przypadku miast dużych)<sup>108</sup>.

Oczekiwania społeczne, a nawet coraz silniejsza presja społeczna mieszkańców sprawia, że wejście samorządów miejskich na ścieżkę szybkiej transformacji cyfrowej jest dziś obiektywną koniecznością. Potrzeby poszczególnych grup mieszkańców (dzieci, uczącej się młodzieży, osób pracujących, osób starszych) oraz potrzeb podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie danego miasta wymagają zróżnicowanych i dopasowanych rozwiązań.

Ostatni rok, obejmujący okres pandemii COVID-19, pokazał gwałtowną zmianę w dostrzeganiu potencjału w narzędziach i zdolnościach cyfrowych. Okazało się, że wiele procesów może być zrealizowanych efektywniej, szybciej i prościej niż to było dotychczas. Szacuje się, że skutki pandemii przyspieszyły transformację cyfrową w Polsce od 4 do 5 lat. Ilustruje to potencjał tkwiący w transformacji cyfrowej. Powoduje to ogromny skok biznesowy i społeczny oraz faktyczną weryfikację wielu obowiązujących dziś regulacji. Prowadzi to do konieczności dostosowania właściwych regulacji, tak aby nie odstawały one od współczesnych realiów i nie utrudniały zachodzących procesów.

Mimo że zdarzają się jeszcze braki, to w przypadku obszarów miejskich silnie zurbanizowanych, dostępność do infrastruktury szybkiego internetu stacjonarnego nie jest już wyzwaniem najważniejszym. Należy jednak mieć na uwadze konieczność rozbudowy infrastruktury obsługującej sieci mobilne, ze względu na coraz większą liczbę urządzeń (nie tylko telefonów, tabletów itp.) logujących się do sieci. W miastach należy obecnie położyć nacisk na rozwój usług i kompetencji cyfrowych. Problemy i wyzwania w zakresie cyfryzacji są zróżnicowane także w układzie wielkościowym miast. W przypadku największych ośrodków, obszarów metropolitalnych i dużych miast, szczególnie kłopotliwe jest skuteczne zarządzanie wielkimi bazami danych i informacji. Jednocześnie największe ośrodki mają lepszy dostęp do wykwalifikowanych specjalistów z branży ICT. Miasta średnie i małe operują z kolei na mniejszej ilości danych, lecz trudniej im o właściwą kadrę techniczną. Upowszechnienie możliwości pracy zdalnej może stanowić szansę dla mniejszych ośrodków miejskich w zakresie pozyskania odpowiedniej kadry specjalistów.

---

<sup>107</sup> GUS, *Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej, przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2019 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/wykorzystanie-technologii-informacyjno-komunikacyjnych-w-jednostkach-administracji-publicznej-przedsiębiorstwach-i-gospodarstwach-domowych-w-2020-roku,3,19.html>

<sup>108</sup> *Cyfrowy urząd?*, Badanie Sieci Obywatelskiej Watchdog, 2020, [https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/12/SJJ\\_raport\\_cyfrowa\\_gmina.pdf](https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/12/SJJ_raport_cyfrowa_gmina.pdf)

Administracja od dawna operuje ogromnymi zbiorami danych, które wymagają odpowiednich narzędzi pozwalających na ich efektywne wykorzystanie. Rozwijająca się w ostatnich latach koncepcja big data w naturalny sposób wpasowuje się w zapotrzebowanie urzędów. Niestety rozwiązania big data nie są obecnie w istotnym stopniu wykorzystywane w administracji publicznej. W wielu przypadkach zebrane dane nie są dystrybuowane na zewnątrz administracji. Dotychczasowa praktyka, przyjęta przez organy administracji, często stawia na drugim planie użytkownika tych danych. Powoduje to, że dane bardzo często są udostępniane w formatach uniemożliwiających albo utrudniających ich ponowne wykorzystywanie, a przyjęte modele ich udostępniania oparte są na licencjonowaniu.

Konieczne jest zapewnienie, aby wszystkie nowe i stare systemy posiadały zabezpieczenia adekwatne do zagrożeń występujących w cyberprzestrzeni (szczególnie zgodność z wymogami określonymi w Krajowych Ramach Interoperacyjności). Wymaga to także zabezpieczenia odpowiednich środków dla ekspertów z zakresu cyberbezpieczeństwa oraz ustanowienia jasnych i przejrzystych procedur zgłaszania incydentów we wszystkich miejskich instytucjach.

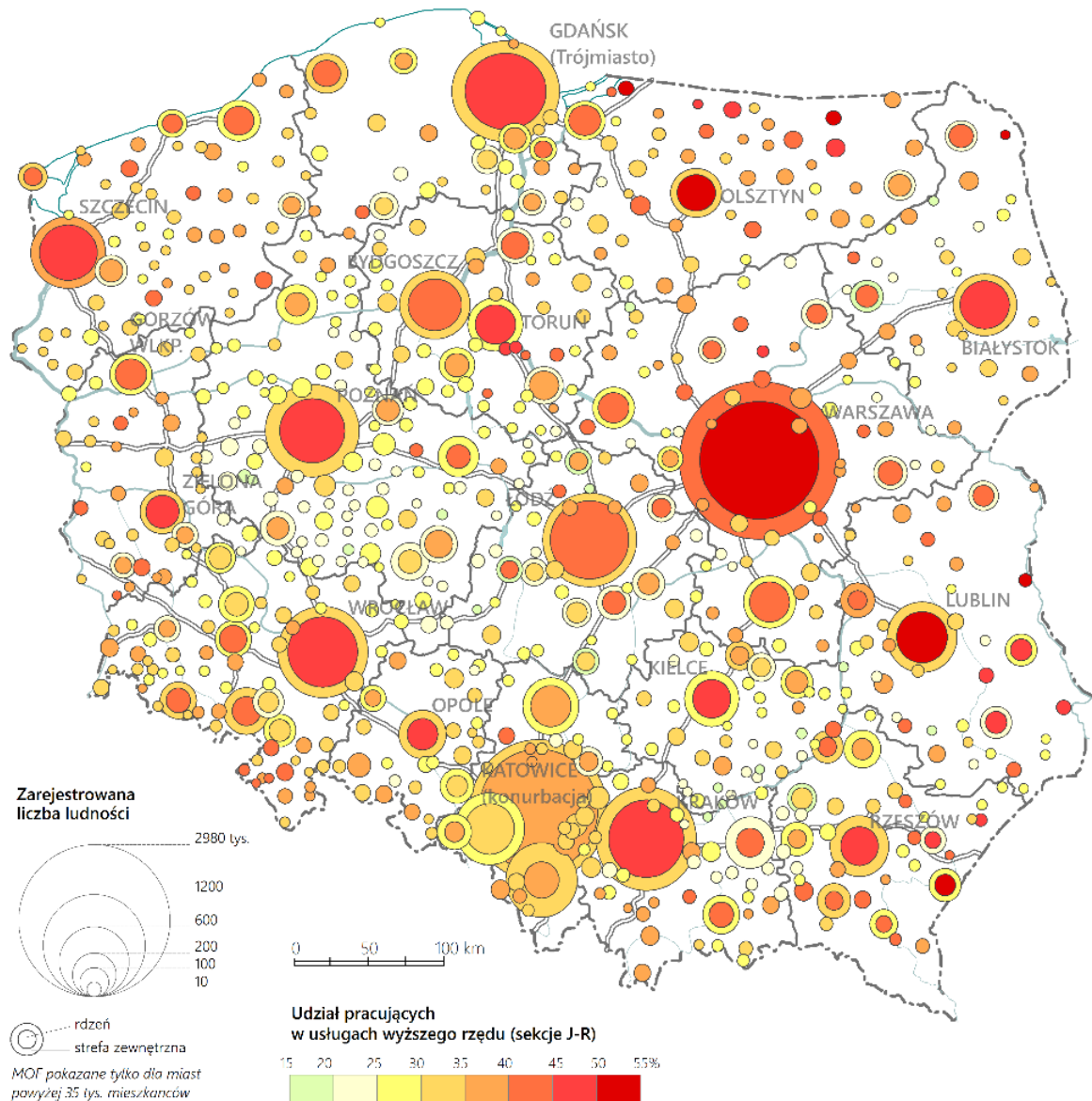
Mieszkańcy wspólnot samorządowych oczekują poprawy warunków życia, w tym szybkości i łatwości załatwiania spraw administracyjnych (urzędowych), czyli obiegu dokumentów, automatyzacji procesu wydawania różnych decyzji i rozstrzygnięć, skrócenia czasu zbierania i analizy dokumentów czy dostępu do usług cyfrowych oferowanych przez miasta (np. cyfrowe parkowanie czy gospodarowanie odpadami). Coraz większe znaczenie ma wygodny i intuicyjny dostęp do usług publicznych, w tym administracyjnych, i zasobów otwartych danych publicznych możliwych do ponownego wykorzystania (np. map geodezyjnych), ale także rozwój platform cyfrowych, szczególnie w zakresie usług mobilnościowych.

Funkcjonowanie administracji w dużej mierze oparte jest o tradycyjną, materialną postać dokumentów, co utrudnia wdrażanie rozwiązań cyfrowych. Przepływ informacji w takim przypadku jest znacząco ograniczony z uwagi na brak baz danych ogólnie dostępnych dla pracowników urzędów, służących wymianie informacji. Wymusza to na obywatelach wielokrotne dostarczanie tych samych dokumentów do różnych instytucji. Wdrażanie nowych rozwiązań IT jest trudne z uwagi na wysokie koszty przystosowania instytucji do nowych zadań. Niezbędna jest kadra posiadająca wykształcenie umożliwiające wprowadzenie nowych rozwiązań technologicznych do urzędu.

Mniejsze miasta zmagają się z problemem tzw. *brain drainage*, czyli migracji wysoko wykwalifikowanej kadry pracowniczej do obszarów metropolitalnych. Szansą na osłabienie tego procesu jest popularyzacja pracy hybrydowej, która okazała się szczególnie korzystna podczas pandemii COVID-19. Osoby dotychczas funkcjonujące na najbardziej rozwiniętych rynkach pracy mogłyby mieszkać w regionach swego pochodzenia i pracować przez większość czasu we własnym domu (mieszkaniu). Dotyczy to zwłaszcza zawodów wśród tzw. usług wyższego rzędu (informatyka, finanse, edukacja, konsulting, administracja publiczna i gospodarcza oraz generalnie „wolne zawody” i „biurowe”). Są one skoncentrowane zwłaszcza w największych ośrodkach osadniczych, a przez to, że są wysokowydajne, jednocześnie zapewniają wysokie wynagrodzenia pracownicze. Byłoby to korzystne także dla samych największych miast, zmagających się z poważnymi utrudnieniami komunikacyjnymi i kongestią ruchu wskutek silnie rozwiniętych dojazdów pracowniczych właśnie w usługach wyższego rzędu (rys. 18).



Rysunek 18. Udział pracujących w usługach wyższego rzędu w 2016 r. w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i strefach podmiejskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Śleszyński P., Wiedermann K., 2020, Studium szacunku liczby i struktury pracujących oraz bazy ekonomicznej miast w Polsce, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego, 34, 4, s. 184–205 na podstawie oryginalnej metodyki oszacowania liczby pracujących

### 7.11.2. Proponowane rozwiązania

#### A. Poprawa poziomu cyfryzacji samorządów (systemy)

Konieczne jest tworzenie dobrych warunków do prowadzenia cyfryzacji samorządów, w szczególności jest potrzebna stabilność, większa klarowność i uproszczenie przepisów prawnych. Niezbędne zastąpienie zmian przepisów poddających digitalizacji pojedyncze analogowe procesy i procedury

zmianami umożliwiającymi podejście kompleksowe, zautomatyzowane i uwzględniające wszystkie systemy i rejestry uczestniczące w procesie. W związku z tym trzeba zapewnić regulacje prawne ułatwiające wymianę, integrację i wykorzystywanie danych niezbędnych do zarządzania miastem.

- Kierunkiem działań powinno być dalsze tworzenie rekomendacji, standardów i wytycznych związanych z cyfryzacją: od gromadzenia, integracji i udostępniania danych do ponownego wykorzystania, przez budowę e-usług, po architekturę systemów informatycznych, przy zachowaniu ich elastyczności;
- W wielu przypadkach jest konieczne tworzenie wspólnych dla grup samorządów lub grup centralnych rozwiązań cyfrowych i organizacyjnych (platformy e-usług, systemy do zarządzania dokumentacją i archiwizacji, wspólne hurtownie danych, wspólne rozwiązania chmurowe, infrastrukturalne, a nawet wspólne biura informatyczne), co pozwoli na bardziej efektywne wykorzystanie środków i generowanie oszczędności na etapie budowania, utrzymania i rozwoju systemów;
- Tworzenie szerokiego forum współpracy (w tym na poziomie eksperckim) na linii rząd – samorząd: szerokiej komunikacji i konsultacji planowanych przez rząd rozwiązań ICT np. przez stworzenie dedykowanej platformy komunikacji i współpracy z samorządami; włączanie samorządów do projektowania, wdrażania i testowania rządowych przedsięwzięć ICT;
- Rozbudowa i upowszechnianie interfejsów programistycznych API umożliwiających współpracę systemów i wymianę danych, w szczególności udostępniania danych do ponownego wykorzystania za pośrednictwem API (np. danych dynamicznych), dostęp samorządów do danych przez nie wprowadzanych do systemów centralnych;
- Zapewnienie integracji albo interoperacyjności systemów teleinformatycznych ułatwi realizację zadań miast w sposób w pełni elektroniczny i wzmocni proces tworzenia zaawansowanych usług online na najwyższym poziomie dojrzałości. Potrzebne jest zapewnienie wzajemnej komunikacji między systemami centralnymi i lokalnym oraz tworzenie odpowiednich warunków współpracy i zapewnienie miastom optymalnego wykorzystania danych miejskich przetwarzanych w różnych systemach niezależnie od sposobu ich budowy;
- W ślad za tworzeniem i rozwojem e-usług, w szczególności na poziomie styku usług centralnych i lokalnych, należy zadbać o odpowiednie dostosowanie całego procesu, tak aby sprawę można było załatwić w sposób elektroniczny. Jest to szczególnie istotne z uwagi na zdolności organizacyjne jednostek do obsługi zgłoszeń elektronicznych oraz zachowania kontroli nad tym procesem przez podmioty, które na gruncie prawa administracyjnego odpowiadają za dane oraz ostateczne zakończenie sprawy (zrealizowanie usługi).

## **B. Budowa kompetencji i świadomości w zakresie cyfryzacji wśród urzędników i mieszkańców**

W ślad za zmianami systemowymi jest konieczne budowanie świadomości i kompetencji zarówno w gronie pracowników oraz decydentów urzędów i instytucji, jak również wzmocnianie kompetencji cyfrowych mieszkańców, przedsiębiorców oraz pozostałych użytkowników:

- Edukacja i wzmacnianie kompetencji pracowników urzędów – przez wskazywanie konkretnych korzyści, jakie miastu przyniesie cyfryzacja, w szczególności szersze wykorzystanie danych do zarządzania miastem; budowanie kompetencji do korzystania z danych i rozwiązań cyfrowych, udostępnianie danych do ponownego wykorzystania i opracowywania wymagań funkcjonalnych zamawianych rozwiązań przy dbałości o uwzględnienie potrzeb wszystkich interesariuszy; stały rozwój kompetencji cyfrowych oraz kompetencji w obszarze szeroko rozumianej cyfryzacji (np. możliwości udostępniania i wymiany danych w kontekście RODO lub dobrych praktyk w stosowaniu PzP przy zamówieniach IT); wzmacnianie kompetencji wszystkich pracowników urzędu przez regularne szkolenia (w tym wewnętrzne, także e-learning);
- Tworzenie warunków do współpracy między samorządami oraz między samorządami a jednostkami administracji rządowej, tj. budowanie sieci współpracy, wspólnych przedsięwzięć cyfrowych (w tym stworzenie dla nich odpowiedniego otoczenia prawnego), wymiana dobrych i złych praktyk oraz wspólne opracowywanie standardów i wytycznych z uwzględnieniem dostępności cyfrowej, podnoszenie kompetencji cyfrowych m.in. w zakresie nowych metod pozyskiwania przetwarzania i udostępniania danych;
- Podnoszenie świadomości i kompetencji mieszkańców – przez prowadzenie aktywnej komunikacji, szkoleń i zapewnienie kilku różnych kanałów wsparcia przy korzystaniu z miejskich rozwiązań cyfrowych; włączanie mieszkańców na etapie projektowania i testowania służących im rozwiązań cyfrowych;
  - wspieranie rozwijania umiejętności cyfrowych uczniów (zarówno w ramach edukacji formalnej, jak i nieformalnej);
  - przygotowanie kadry zarządzającej jednostek samorządu terytorialnego oraz pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań oświatowych w JST do strategicznego planowania cyfrowego rozwoju oświaty na terenie samorządu;
  - wspieranie nabywania podstawowych kompetencji ICT przez osoby dorosłe, które nie korzystają z internetu (wspieranie lokalnych i regionalnych inicjatyw społecznych w tym zakresie, podstawowe szkolenia oraz poszerzanie wiedzy osób szkolących, rozwijanie i promowanie metod samodzielnego uczenia się), przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu, zwłaszcza w przypadku seniorów: tworzenie mapy punktów, w których odbywałyby się szkolenia, takich jak siedziby bibliotek, domów sąsiedzkich, domów kultury, uniwersytetów trzeciego wieku, rad dzielnic;
  - zwiększanie świadomości społecznej na temat możliwości i zagrożeń, jakie niesie ze sobą rozwój społeczeństwa informacyjnego (internetowe możliwości edukacyjne, inteligentna konsumpcja, elastyczne formy zatrudnienia, świadomość bezpiecznego korzystania z urządzeń).

Powszechność korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych w twórczy i zaangażowany sposób, w połączeniu z promowaniem współpracy między administracją i obywatelami, daje szansę na efektywniejsze rozwijanie kompetencji cyfrowych oraz faktyczne wykorzystywanie i doskonalenie zdobywanej wiedzy i umiejętności.

### C. Uporządkowanie, przetwarzanie i otwieranie danych publicznych

Otwieranie danych publicznych przyczyni się do zwiększenia udziału obywateli we współdecydowaniu o sprawach publicznych. Siłą otwartych danych jest przede wszystkim możliwość ich ponownego wykorzystywania jako bazy do tworzenia nowych produktów i usług, a tym samym tworzenie miejsc pracy w innowacyjnych gałęziach gospodarki. Administracja czy szerzej sektor publiczny pełni w takim ujęciu rolę dostawcy danych, które mogą być następnie przetwarzane przez inne podmioty, np. przez przedsiębiorców. Poza celami gospodarczymi, dane publiczne mogą być również wykorzystywane przez samą administrację do tworzenia analiz, planowania strategicznego oraz szybszego podejmowania decyzji. Dzięki otwartym danym możliwa jest analiza problemów społecznych i szybka reakcja na nie, a w konsekwencji ograniczenie ich negatywnych skutków.

Działania w zakresie uporządkowania, przetwarzania i otwierania danych publicznych koncentrują się na dwóch aspektach:

- poprawie jakości zbieranych i udostępnianych danych publicznych niezależnie od miejsca ich przechowywania i udostępniania, zgodnie z filarami otwartości oraz standardami udostępniania danych<sup>109</sup>;
- poprawie jakości danych udostępnianych na portalu dane.gov.pl oraz innych portalach o znaczeniu lokalnym dla miast i ich obszarów funkcjonalnych.

W celu ułatwienia ponownego wykorzystywania, dane publiczne i metadane muszą być przygotowane w sposób przyjazny dla użytkownika. Kluczowy jest komunikatywny i zrozumiały dla odbiorcy język. Zawsze, kiedy będzie to możliwe, dane powinny być udostępniane jako otwarte dane (zgodnie z zasadą otwartości danych) oraz za pośrednictwem API.

Efektywne wykorzystanie danych jest ważnym czynnikiem wzrostu wydajności we wszystkich sektorach, w tym w sektorze transportowym, czyniąc mobilność w miastach bardziej wydajną, zrównoważoną i bezpieczną. Kluczowe znaczenie ma również opracowanie narzędzi do zarządzania mobilnością i parkingami, które pomogą ograniczyć negatywne efekty zewnętrzne takie jak zatłoczenie i zanieczyszczenie powietrza. Opracowywanie innowacyjnych rozwiązań, w szczególności opartych na sztucznej inteligencji, często wymaga dużej ilości danych, które można uzyskać jedynie dzięki łączeniu danych pochodzących od różnych podmiotów i z różnych źródeł.

Dostępność i ponowne wykorzystywanie danych jest ograniczona kosztami gromadzenia i cyfryzacji danych, wyzwaniami związanymi ze standardami danych oraz kwestiami interoperacyjności. Budowanie Krajowych Punktów Dostępu do danych transportowych ma ułatwić dostęp do danych. Zapewnienie dostępności danych wymienionych w rozporządzeniach delegowanych dyrektywy ITS (2010/40/UE), w szczególności w odniesieniu do danych dotyczących mobilności w miastach, tj. rozporządzenia delegowanego (UE) 2017/1926 i rozporządzenia delegowanego (UE) 2015/962 ma kluczowe znaczenie. Chodzi tu w szczególności o dane dotyczące przepisów ruchu drogowego, środków zarządzania ruchem i planów ruchu drogowego czy też dostarczanie informacji pasażerom na temat podróży multimodalnych.

---

<sup>109</sup> Filary otwartości oraz standardy udostępniania danych są zdefiniowane w Programie otwierania danych na lata 2021–2027, w uchwale nr 28 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2021 r. (M.P. poz. 290).

#### **D. Rozwój miast w otoczeniu nasycenia rozwiązaniami cyfrowymi (komunikacja, konsultacja i partycypacja w podejmowaniu decyzji)**

Rozwiązania cyfrowe mogą ułatwiać i przyspieszać wiele procesów zarządczych w miastach. Dotyczy to przede wszystkim interakcji w zakresie komunikacji, działań konsultacyjnych czy partycypacji w podejmowaniu decyzji oraz w efektywnej integracji istniejących baz danych np. w zakresie monitoringu stanu jakości powietrza w miastach.

Partycypacja społeczna w Polsce staje się coraz powszechniejszą praktyką. Internet i całe spektrum rozwiązań cyfrowych dają możliwość większego zaangażowania społeczeństwa w procesy decyzyjne. Ogromny potencjał tkwi w narzędziach internetowych opartych na systemach geoinformacyjnych. Metody oparte na partycypacyjnych technologiach korzystających z geograficznych systemów informacji przestrzennej należy wdrażać integralnie z tradycyjnymi formami uczestnictwa społeczeństwa. Równoczesne stosowanie nowoczesnych i konwencjonalnych sposobów partycypacji społecznej może istotnie zaktywizować mieszkańców w działaniach na rzecz swojego najbliższego sąsiedztwa. Wymagane jest szersze wykorzystanie w działaniach samorządów lokalnych rozwiązań bazujących na systemach geoinformacyjnych, takich jak geoankieta i geodyskusja. Poprawią one komunikację społeczną i umożliwią wielokierunkową, opartą na mapach, współpracę między różnymi interesariuszami. Pozwolą również na lepsze zrozumienie i przedstawienie np. proponowanych przeobrażeń w przestrzeni przez wizualizację, ocenę i dyskusję.

#### **E. Rozwój ekosystemu cyfrowych usług publicznych dla mieszkańców, przedsiębiorców i pracowników**



















Udostępnienie pełnego katalogu usług publicznych wymaga wypracowania wspólnego podejścia administracji rządowej, regionów oraz samorządów lokalnych w zakresie podziału ról w ich budowie i rozwoju. Niezbędne jest też określenie relacji między rządowymi portalami usługowymi a regionalnymi platformami cyfrowymi, aby były względem siebie komplementarne i nie powodowały dublowania wdrażanych rozwiązań. Ważne jest, aby sposób udostępniania usług cyfrowych odbywał się według wspólnie wypracowanego standardu (standaryzacja procesów, a nie samych usług), który będzie stanowił punkt odniesienia dla projektowania rozwiązań zgodnie z oczekiwaniami użytkowników.

Udostępniony zostanie System Monitorowania Usług Publicznych, który pozwoli na monitorowanie usług świadczonych przez samorząd terytorialny. Odbiorcami systemu będą zarówno instytucje administracji rządowej, jak i samorządowej, instytucje zarządzające programami krajowymi i regionalnymi i jednostki oceny interwencji publicznej, jak również społeczeństwo, przedsiębiorcy i środowiska naukowe. Społeczeństwo uzyska dostęp do informacji statystycznych opisujących parametry usług publicznych świadczonych przez administrację samorządową na poziomie lokalnym i regionalnym, przez co będzie mogło świadomie uczestniczyć w planowaniu gospodarczym przez kontrolę zamierzeń i rezultatów, a także w debacie publicznej na temat kierunków rozwoju i poprawy jakości usług publicznych. Instytucje administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialne za dostarczanie usług publicznych lub nadzór nad tymi usługami będą natomiast używały systemu do monitorowania usług, prowadzenia analiz porównawczych (benchmarkingu), identyfikacji dobrych praktyk i podejmowania działań usprawniających. System zapewni wsparcie przebiegu cyklu doskonalenia jakości usług w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, dostarczając obiektywnych informacji.

Przeprowadzenie powyższych działań i ustanowienie stabilnej polityki w tym obszarze wymaga wprowadzenia stałych mechanizmów koordynacyjnych, które pozwolą na usystematyzowanie współpracy i utrzymanie jej efektów w długookresowej perspektywie. Strona główna portalu gov.pl ma być docelowo cyfrową bramą państwa polskiego i zarazem mapą jego instytucji. Portal ma być głównym miejscem udostępniania informacji publicznych przez polską administrację – strona główna portalu ma pełnić również funkcję strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Portal połączy strony administracji publicznej w jeden, jednolity i przejrzysty system informacyjny. Obywatel znajdzie tu podany w ustandaryzowany sposób wykaz podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Podmioty administracji publicznej będą prowadzić własne strony www na portalu. Strony te mają również pełnić funkcje stron podmiotowych BIP. Połączone więc zostaną dotychczas najczęściej niezależnie funkcjonujące dwa kanały informacji o działaniach jednostek administracji publicznej: portale BIP i strony www. W ten sposób zostanie ujednolicony też tryb prezentacji funkcjonowania polskiej administracji publicznej. Dla wprowadzenia wspólnego prowadzenia stron BIP jest zasadne dostosowanie przepisów prawa w celu uniknięcia istotnych wątpliwości w wyżej wymienionym zakresie.

Coraz częściej wykorzystywanymi technologiami w projektowaniu usług są technologie dotyczące sztucznej inteligencji oraz internetu rzeczy. W związku z tym jest potrzebne przeanalizowanie przepisów prawa dotyczącego agregacji, przetwarzania i zbierania danych, wykorzystując wyżej wymienione technologie z poszanowaniem praw podstawowych mieszkańców.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Poprawa poziomu cyfryzacji samorządów (systemy)			
B. Budowa kompetencji i świadomości w zakresie cyfryzacji wśród urzędników i mieszkańców			
C. Uporządkowanie, przetwarzanie i otwieranie danych publicznych			
D. Rozwój miast w otoczeniu nasycenia rozwiązaniami cyfrowymi (komunikacja, konsultacja i partycypacja w podejmowaniu decyzji)			
E. Rozwój ekosystemu cyfrowych usług publicznych dla mieszkańców, przedsiębiorców i pracowników			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:	 średnie	 duże	 bardzo duże

## 8. Implementacja Krajowej Polityki Miejskiej

Działania implementacyjne *Krajowej Polityki Miejskiej 2030* mają na celu przede wszystkim wdrożenie rozwiązań służących przeciwdziałaniu zdefiniowanym wyzwaniom w obrębie polityki miejskiej. Kluczowym jest efektywne podjęcie działań nakreślonych w dokumencie *Krajowej Polityki Miejskiej 2030*. Niezbędne jest nie tylko sprawne implementowanie postulowanych rozwiązań, ale także stałe monitorowanie i ewaluacja efektów całego procesu. Proces implementacji zakłada

również mechanizmy na rzecz rozwiązywania ewentualnych problemów pojawiających się na etapie wdrożeniowym.

Należy podkreślić, że kroki podjęte w celu realizacji każdego z rozwiązań proponowanych przez KPM 2030 mogą się różnić szczegółowością. Rozwiązania dla części wyzwań mają charakter bardziej ogólny, inne dotyczą bardzo szczegółowo rozwiązań odnoszących się do zidentyfikowanych zmian przepisów, mechanizmów finansowania lub form organizacyjnych. Zakresowi i sposobowi wprowadzenia proponowanych rozwiązań będą towarzyszyć pogłębione konsultacje i kampanie edukacyjne, które zagwarantują ich poparcie i jak największą akceptację dla proponowanych zmian.

Plan implementacji porusza systemowe zasady wdrażania KPM 2030, natomiast działania na rzecz wdrożenia poszczególnych rozwiązań wynikają z zakresu merytorycznego poszczególnych wyzwań.

Do uwzględnienia w przygotowaniu planu implementacji KPM 2030 należy m.in.:

1. Przegląd istniejących polityk publicznych (strategii sektorowych) i realizowanych projektów strategicznych w celu zidentyfikowania synergii.
2. Zebranie inspiracji na bazie krajowych i zagranicznych przykładów najlepszych praktyk w zakresie polityk miejskich w celu wykorzystania doświadczeń w realizacji celów i projektów KPM 2030, w szczególności projektów strategicznych i pilotażowych.
3. Zdefiniowanie sposobu pomiaru postępu w implementacji planu celem zapewnienia skutecznego monitorowania.
4. Analiza interesariuszy celem wyłonienia uczestników procesu implementacji oraz usieciowienia ich na rzecz współpracy oraz dbałość o efektywne kanały informacji (definicja pojęć, procesów itp.).

Korzyści z przyjęcia planu implementacji obejmują zarówno ujęcia w nim organizacji prac, budowanie relacji i współpracę (wewnątrz administracji rządowej, jak i z pozostałymi partnerami), jak i zwiększoną efektywność inwestowania środków publicznych w zrównoważony rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Oczekuje się, że plan implementacji powinien mieć następujące pozytywne skutki:

1. Przedstawienie praktycznego sposobu wdrożenia KPM 2030.
2. Poprawa przejrzystości i jasności komunikacji wewnętrznej (przełamywanie silosowości organizacji administracji rządowej) oraz zewnętrznej (m.in. budowanie partnerskich relacji z samorządami, ze światem nauki oraz z organizacjami społecznymi).
3. Identyfikacja zasobów administracji rządowej i przyjęcie optymalnej struktury działania.
4. Kreowanie postaw proaktywnych administracji rządowej w zakresie problematyki miejskiej.
5. Zapewnienie odbiorcom KPM 2030 prezentacji logiki interwencji publicznej rządu na terenach miast i ich obszarów funkcjonalnych.
6. Wzrost zaufania wśród interesariuszy oraz budowa konsensusu społecznego wokół celów KPM 2030.
7. Szczegółowe zdefiniowanie odpowiedzialności poszczególnych jednostek administracji rządowej za realizację określonych rozwiązań i projektów (gospodarze i współgospodarze poszczególnych wyzwań).
8. Nakreślenie szczegółowego planu działań z harmonogramem oraz identyfikacją kamieni milowych, służących ewaluacji wdrażania KPM 2030.

9. Wskazane synergii między poszczególnymi politykami publicznymi.
10. Wzrost wiedzy odnośnie do procesów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych zachodzących w polskich miastach.

### ***8.1. Mechanizm wdrożeniowy oparty na powołaniu Rady Wykonawczej Krajowej Polityki Miejskiej***

W celu przygotowania propozycji zapisów oraz rekomendacji do projektu nowej krajowej polityki miejskiej został powołany Zespół Międzyresortowy ds. aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej 2030<sup>110</sup>. Po przyjęciu dokumentu, celem optymalizacji zarządzania implementacją KPM 2030, jest konieczne powołanie stałego ciała w postaci Rady Wykonawczej KPM 2030. Ze względu na zakres działań przyjmuje się dwuszczeblową organizację Rady Wykonawczej: na poziomie decyzyjnym (ministrów właściwych) oraz na poziomie roboczym (przedstawicieli ministrów właściwych). Pracami Rady Wykonawczej kieruje minister lub wiceminister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który jest jednocześnie jej Przewodniczącym.

#### **Poziom decyzyjny Rady Wykonawczej KPM 2030**

Członkami poziomu decyzyjnego Rady Wykonawczej są ministrowie, sekretarze stanu lub podsekretarze stanu resortów bezpośrednio zaangażowanych w realizację krajowej polityki miejskiej. Są to przedstawiciele co najmniej następujących działów administracji rządowej mających wpływ na realizację KPM 2030:

- administracja publiczna,
- budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo,
- energia,
- klimat,
- kultura i dziedzictwo narodowe,
- środowisko,
- transport,
- gospodarka,
- praca,
- zabezpieczenie społeczne,
- rodzina,
- finanse publiczne,
- informatyzacja,
- oświata i wychowanie,
- aktywa państwowe,
- łączność,
- sport,
- rozwój wsi.

Do prac poziomu decyzyjnego są zaproszeni również przedstawiciele organizacji zrzeszających samorządy miejskie i wiejskie, tj.:

---

<sup>110</sup> Powołany zarządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 10 września 2020 r.



- Związku Miast Polskich,
- Unii Metropolii Polskich,
- Unii Miasteczek Polskich,
- Związku Samorządów Polskich,
- Związku Województw RP,
- Związku Powiatów Polskich,
- Związku Gmin Wiejskich RP.

Ponadto w pracach Rady mogą uczestniczyć przedstawiciele:

- centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach statystyki,
- władz (zarządów) instytucji, spółek Skarbu Państwa, szczególnie związanych z gospodarowaniem na terenach miejskich:
  - Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
  - Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.,
  - PFR Nieruchomości S.A.,
  - Banku Gospodarstwa Krajowego S.A.,
  - Krajowego Zasobu Nieruchomości,
  - Centrum Unijnych Projektów Transportowych,
  - Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Dobór zaangażowanych do Rady Wykonawczej KPM 2030 instytucji i spółek Skarbu Państwa jest elastyczny i może być dostosowywany decyzją Przewodniczącego. Decyzją Przewodniczącego na posiedzenia poziomu decyzyjnego mogą być zapraszani przedstawiciele także innych resortów, nie wchodzących w skład Rady Wykonawczej.

Przedstawiciele organizacji zrzeszających samorzady oraz przedstawiciele spółek Skarbu Państwa i instytucji szczególnie związanych z gospodarowaniem na terenach miejskich uczestniczą w posiedzeniach Rady Wykonawczej z głosem doradczym.

Posiedzenia poziomu decyzyjnego powinny odbywać się nie rzadziej niż raz do roku np. przy okazji Krajowego Forum Miejskiego (w tym Kongresu Polityki Miejskiej). W razie potrzeby, decyzją Przewodniczącego, dopuszcza się organizację dodatkowych spotkań.

Poziom decyzyjny – na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub przedstawicieli resortów, przyjmuje się plan działań wraz z harmonogramem realizacji kamieni milowych zawartych w rozwiązaniach poszczególnych wyzwań. Kluczowym zadaniem Rady Wykonawczej jest określanie zadań do wykonania przez poszczególne resorty określonych zakresów prac wynikających z dokumentu KPM 2030 oraz monitorowanie wdrażania *Krajowej Polityki Miejskiej 2030*. Na posiedzeniach Rady Wykonawczej są przyjmowane sprawozdania z realizacji planu działań wraz z harmonogramem i omówieniem czynników powodujących ewentualne odstępstwa oraz przyjmowane są zadania do realizacji w najbliższym czasie.

Na poziomie decyzyjnym organizuje się i monitoruje zakres działań służących realizacji polityki miejskiej, odnoszących się m.in. do:

- weryfikacji rezultatów podejmowanych działań, w tym efektywności dobranych metod w kartach rozwiązań;
- weryfikacji i zmiany harmonogramów działań;
- decyzji odnośnie do identyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za realizację rozwiązań;
- ewaluacji wpływu funduszy krajowych (m.in. Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, programy dotyczące miast NFOŚiGW, Program Inwestycji Strategicznych, Fundusz Kolejowy, Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, programy i fundusze na rzecz rozwoju mieszkalnictwa itp.) oraz europejskich (Fundusze Unii Europejskiej, Mechanizm Finansowy EOG i Norweski Mechanizm Finansowy, Krajowego Planu Odbudowy) na osiągnięcie celów związanych z krajową polityką miejską;
- identyfikacji nowych wyzwań, przez zlecenie analizy czynników społecznych, gospodarczych i środowiskowych, oraz podejmowania wyzwań zgłoszonych w procesie dialogu z samorządami miejskimi, organizacjami społecznymi i światem nauki.

Posiedzenia służą również omawianiu i poszukiwaniu rozwiązań w kwestiach odmiennych między resortami.

Na posiedzeniach poziomu decyzyjnego dokonuje się również wyboru obszarów tematycznych do przeprowadzania projektów pilotażowych. Poziom ten zatwierdza również kierunki działań edukacyjnych, promocyjnych na rzecz *Krajowej Polityki Miejskiej 2030* oraz wyznacza najistotniejsze obszary dla badań naukowych czy naukowo-wdrożeniowych.

### **Poziom roboczy Rady Wykonawczej KPM 2030**

Poziom roboczy Rady Wykonawczej pracuje w sposób ciągły. Obsługę Rady Wykonawczej KPM 2030 zapewnia przedstawiciel ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

W posiedzeniach poziomu roboczego, w zależności od potrzeb, biorą udział kierujący komórkami organizacyjnymi (np. dyrektorzy) i pracownicy merytoryczni wszystkich wyżej wymienionych ministerstw, instytucji oraz organizacji zrzeszających samorządy (Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Samorządów Polskich, Związek Województw RP, Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP). Na posiedzenia poziomu roboczego mogą być zapraszani przedstawiciele innych resortów niewchodzących w skład Rady Wykonawczej, instytucji, spółek Skarbu Państwa oraz władz poszczególnych samorządów, a także przedstawiciele organizacji społecznych i świata nauki oraz organizacji zrzeszających przedsiębiorców.

Poziom roboczy Rady Wykonawczej KPM 2030 jest platformą współpracy, dyskusji i wymiany doświadczeń w obszarze prowadzonych działań, realizowanych projektów czy proponowanych rozwiązań w obszarze polityki miejskiej. Celem posiedzeń jest międzyresortowe uzgadnianie i przygotowywanie dokumentów przeznaczonych do zatwierdzenia przez poziom decyzyjny. Posiedzenia poziomu roboczego są organizowane, co do zasady, w miarę potrzeb i służą wymianie wiedzy, przygotowywaniu, wypracowywaniu, a następnie uzgadnianiu stanowisk i rozwiązań, a także doświadczeń w danym obszarze *Krajowej Polityki Miejskiej 2030* poszczególnych resortów, instytucji i spółek Skarbu Państwa. Służyć to ma poprawie jakości opracowywanych aktów prawnych czy dokumentów strategicznych oraz ma zapewniać synergii podejmowanych działań na rzecz rozwoju polskich miast.

Dokumentami przygotowywanymi i uzgadnianymi przez poziom roboczy Rady Wykonawczej KPM 2030, a zatwierdzanymi przez poziom decyzyjny, są m.in.:

- stanowiska Rady Wykonawczej KPM,
- opinie dotyczące zasad udzielania funduszy krajowych i europejskich,
- projekty aktów prawa,
- raporty dotyczące planu działań wraz z harmonogramami ich realizacji,
- raporty z ewaluacji polityki miejskiej,
- zidentyfikowane nowe wyzwania,
- zaproponowane nowe rozwiązania,
- kierunki działań edukacyjnych i promocyjnych,
- priorytety z zakresu badań nad polityką miejską i szerzej nad rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych,
- najważniejsze zagadnienia tematyczne corocznych Krajowych Forów Miejskich, w tym Kongresów Polityki Miejskiej.

Wnioski wypracowane w ramach prac Rady Wykonawczej KPM2030 będą przedmiotem dyskusji podczas posiedzeń Podkomitetu do spraw wymiaru terytorialnego<sup>111</sup> odpowiedzialnego m.in. za koordynację polityk sektorowych i instrumentów finansowanych z różnych źródeł, realizujących cele polityki regionalnej, w tym polityki miejskiej.

## **8.2. Krajowa Polityka Miejska jako ukierunkowanie wsparcia w innych programach i strategiach**

Coraz częściej dostrzega się potrzebę zapewnienia spójności realizowanych inwestycji publicznych z celami zrównoważonego rozwoju. Rozwiązaniem jest pogłębiona analiza ukierunkowania wsparcia finansowego pod kątem rzeczywistego wpływu na zrównoważony rozwój miast. Krajowa Polityka Miejska 2030 jest dokumentem przekładającym zasadę zrównoważonego rozwoju na najważniejsze kierunki działań. W tym kontekście powiązanie celów wyznaczonych w KPM 2030 z programowaniem kierunków rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz z realizacją inwestycji pozwoli na lepsze ukierunkowanie wydatkowanych funduszy. Wskazuje to m.in. na konieczność wypracowania systemowego podejścia do oceny składanych wniosków czy tworzenia projektów dla miast, ogranicza ryzyko przyznania wsparcia inwestycjom będącym w sprzeczności z celami krajowej polityki miejskiej, a także będzie przyczyniać się do wzrostu świadomości celów zrównoważonego rozwoju wśród decydentów.

Cele i kierunki wskazywane w *Krajowej Polityce Miejskiej 2030* będą brane pod uwagę w mechanizmach ocen wniosków w funduszach takich jak m.in.:

- Fundusz Dopłat,

---

<sup>111</sup> Decyzja Przewodniczącego Komitetu Koordynacyjnego do spraw polityki rozwoju z dnia 1 października 2020 r. w sprawie powołania Podkomitetu do spraw wymiaru terytorialnego.

- Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg,
- Fundusze na rzecz niskoemisyjnego transportu NFOŚiGW,
- Fundusz Kolejowy,
- Program Inwestycji Strategicznych,
- Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej,
- Programy rozwoju mieszkalnictwa, współfinansowane z budżetu państwa,
- Fundusze UE.

Na poziomie rozpatrywania wniosków, dodatkowe punkty powinny być przyznawane za systemowe podejście do inwestycji, uwzględniające również aspekty wykraczające poza branżę.

Dodatkowe punkty mają nie tylko kształtować myślenie systemowe, ale również rekompensować zazwyczaj wyższe koszty inwestycji uwzględniających dodatkowe działania. Stanowi to pewne przełamywanie schematów myślowych, że komplementarne działania można odkładać w oczekiwaniu na nowe fundusze.

Implementację *Krajowej Polityki Miejskiej 2030* przewiduje się również prowadzić przez dodatkowe wsparcie finansowe samorządów. W tym zakresie kluczowa do rozważenia jest możliwość rozszerzenia kwalifikowalności kosztów na działania komplementarne.

Rozszerzona kwalifikowalność jest definiowana jako możliwość alokacji niewielkiej części (np. do 3%–5%) otrzymanych funduszy na komplementarne działania, zgodne z celami KPM 2030, jednakże znajdujące się w gestii innych podmiotów publicznych. Działaniem wynikającym z KPM 2030 jest więc np.: kształtowanie właściwych postaw transportowych, tj. zachęcanie do docierania do pracy transportem publicznym, pieszo lub rowerem. Powyższe motywacje finansowe są kluczowe dla szerokiej implementacji *Krajowej Polityki Miejskiej 2030* w polskich miastach.

### 8.3. Projekty strategiczne

W załączniku KPM 2030 zamieszczono projekty strategiczne na rzecz realizacji celów *Krajowej Polityki Miejskiej 2030*. Część projektów jest w trakcie realizacji, natomiast część jest planowana do uruchomienia lub ma charakter pilotażowy.

Celem projektów strategicznych jest wypracowanie modelowych rozwiązań dla poszczególnych działań związanych z wykorzystaniem tych narzędzi. W rezultacie mają zostać wypracowane dobre praktyki w rozwiązywaniu konkretnych problemów czy przeciwdziałaniu barierom, przynoszące określone, pozytywne rezultaty dla funkcjonowania miast i ich obszarów funkcjonalnych, które będą

#### *Przykładowe podejście:*

Miasto może otrzymać dofinansowanie z NFOŚiGW do wkładu własnego, gdy przewidziany we wniosku budynek ośrodka kultury będzie pasywny, będzie mieć fotowoltaikę oraz zapewni gospodarowanie „szarą wodą”. Działaniem wynikającym z KPM 2030 jest ograniczanie zużycia energii i poprawa gospodarki wodnej na obszarach zurbanizowanych.

#### *Przykładowe podejście:*

Dofinansowane ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg będą mogły otrzymać zadania zgodne z przepisami techniczno-budowlanymi dotyczącymi dróg publicznych, które będą uwzględniać zasadę projektowania uniwersalnego oraz zapewnienia dostępności dróg osobom ze szczególnymi potrzebami w całym okresie ich użytkowania.

#### *Przykładowe podejście:*

Rozszerzona kwalifikowalność umożliwia budowę kilkuset metrów chodnika i drogi rowerowej przy drodze powiatowej, wojewódzkiej lub krajowej jako część inwestycji gminnej w budowę lub rozbudowę infrastruktury oświatowej (np. budynku szkoły podstawowej).

mogły być wykorzystywane przez inne JST. Lista projektów wskazuje główne kierunki wypracowania modelowych i efektywnych rozwiązań w nowych lub złożonych kwestiach związanych z rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych, które wynikają z *Krajowej Polityki Miejskiej 2030*. Zakres i możliwości realizacji poszczególnych pilotaży będą zależne od dostępnych środków finansowych, możliwości organizacyjnych i instytucjonalnych.

Wykaz projektów strategicznych proponowanych do uruchomienia nie jest zamknięty, co oznacza, że inne projekty planowane do uruchomienia przez właściwe resorty, czy projekty, których koncepcje zostaną wypracowane w trakcie implementacji KPM 2030, mogą zostać włączone w katalog projektów realizujących politykę miejską. Forum dyskusji nad propozycjami i koncepcjami projektów w obszarze realizacji polityki miejskiej jest Rada Wykonawcza KPM 2030.

#### **8.4. Monitoring KPM 2030**

Efektywne wdrożenie proponowanych rozwiązań wymaga przyjęcia planu implementacji wraz z planem działań i harmonogramem. Plany nie tylko systematyzują i porządkują kolejność prac, ale umożliwiają rzetelne monitorowanie realizacji oraz poddawanie ocenie merytorycznej proponowanych zasad implementacji. Celem jest spełnienie oczekiwań, które stały za przyjęciem *Krajowej Polityki Miejskiej 2030*.

Plan działań wraz z harmonogramem działań jest przyjmowany przez poziom decyzyjny Rady Wykonawczej KPM 2030 nie później niż pół roku od przyjęcia KPM 2030 przez Radę Ministrów.

Monitorowanie planu implementacji *Krajowej Polityki Miejskiej 2030* należy rozpatrywać na trzech płaszczyznach:

- sprawdzania harmonogramu zaplanowanych działań;
- ewaluacji podjętych w ramach KPM 2030 działań legislacyjnych, organizacyjnych itp.;
- obserwacji zmieniającej się sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz uwarunkowań w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych, celem ewentualnych zmian w wyzwaniach lub rozwiązaniach.

Pierwsza płaszczyzna dotyczy weryfikacji podjętych działań z przyjętym harmonogramem. W związku z faktem, że część rozwiązań jest związana ze zmianami legislacyjnymi, ostatnim punktem, do którego jest poddawana ocena zgodności z harmonogramem, jest skierowanie rządowych projektów ustaw do Sejmu. W przypadku zmian rozporządzeń, które mieszczą się w delegacjach obecnie obowiązujących ustaw, weryfikacja harmonogramu jest prowadzona do czasu opublikowania ich na łamach Dziennika Urzędowego. Zmiany regulaminów konkursów, zasad udzielania funduszy itp. są weryfikowane z harmonogramem, aż do czasu ich efektywnego wdrożenia. Raport z realizacji planu działań wraz z harmonogramem, wraz z wyjaśnieniem ewentualnych opóźnień, jest przedstawiany przynajmniej raz do roku na poziomie decyzyjnym Rady Wykonawczej KPM 2030.

Ewaluacja zaimplementowanych zmian wynikających z rozwiązań KPM 2030 odbywa się w trybie ciągłym przez zbieranie informacji od zainteresowanych stron, dialog z samorządami, środowiskiem naukowym, uwag od mieszkańców i przedsiębiorców, analizę publikacji prasowych itp. Rada Wykonawcza może zlecać badania Instytutowi Rozwoju Miast i Regionów oraz innym instytutom lub uczelniom celem oceny efektów wdrożonych zmian. Raz do roku na poziomie decyzyjnym Rady

Wykonawczej KPM 2030 jest przedstawiana informacja dotycząca oceny efektów wraz z ewentualnymi propozycjami modyfikacji podjętych działań.

Obserwacja zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz uwarunkowań mających istotny wpływ na rozwój i funkcjonowanie miast i ich obszarów funkcjonalnych jest dokonywana na podstawie dialogu z samorządami, środowiskiem naukowym, posiadanych własnych informacji instytucji czy analizy danych statystycznych i informacji z mediów. Oczekuje się aktywnej postawy instytucji uczestniczących w Radzie Wykonawczej KPM 2030 na rzecz definiowania nowych wyzwań lub proponowania nowych rozwiązań czy zmian w obecnie zaproponowanych rozwiązaniach.

Raporty z monitoringu po zatwierdzeniu przez poziom decyzyjny Rady Wykonawczej KPM 2030 są publikowane w ogólnodostępnym serwisie internetowym KPM 2030.

## Załącznik nr 1 – Projekty strategiczne w trakcie realizacji i proponowane do uruchomienia

### PROJEKTY STRATEGICZNE W TRAKCIE REALIZACJI

Nazwa projektu	Opis projektu
<b>Partnerska Inicjatywa Miast</b>	<p>W ramach Partnerskiej Inicjatywy Miast ważne są wzmocnienie i promocja współpracy oraz wymiana doświadczeń i wiedzy między miastami. Dzięki PIM miasta i zespoły projektowe poszerzają wiedzę i zbudują kompetencje we współpracy z innymi miastami oraz ekspertami i specjalistami.</p> <p>Szczegółowa analiza dobrych przykładów i nieskrępowana wymiana wiedzy i informacji między uczestniczącymi w projekcie przedstawicielami miast pozwala na wyciąganie wniosków i przygotowanie rozwiązań oraz działań do wykorzystania we własnym mieście.</p> <p>W ramach PIM miasta współpracują w ramach sieci tematycznych, odpowiadającym ich potrzebom. Wyniki prac będą również służyć administracji centralnej do uwzględniania wypracowanych rozwiązań w pracach legislacyjnych.</p> <p>Obszary tematyczne PIM 2021–2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Miasto cyfrowe,</li> <li>• Miasto inicjatyw PPP (Partnerstwa Publiczno-Prywatnego),</li> <li>• Miasto zielone.</li> </ul>
<b>Centrum Wsparcia Doradczego</b>	<p>Centrum Wsparcia Doradczego (CWD) to projekt strategiczny SOR i KSRR 2030, który w sposób nowatorski zapewnia doradztwo służące zwiększeniu sprawności administracyjnej samorządów lokalnych. Pozwala nabyć i utrwalić samorządom kluczowe kompetencje diagnozowania potrzeb społeczności lokalnych, planowania strategicznego oraz zarządzania procesami inwestycyjnymi.</p> <p>Realizowany w okresie od września 2020 r. do końca marca 2023 r. pilotaż CWD ma za zadanie zbliżyć do siebie samorzady, aby lepiej i efektywniej współpracowały celem realizacji dobrej jakości projektów i inwestycji. Katalizatorem współpracy w gminach będzie doświadczony zespół ekspertów, który ukierunkuje działania administracji samorządowej tak, aby poprawić jakość życia mieszkańców i odbudować lokalną gospodarkę.</p> <p>Realizowana w ten sposób współpraca poprawi efektywność realizowanych działań oraz zoptymalizuje koszty świadczenia usług publicznych ponad podziałami administracyjnymi.</p> <p>Celem CWD jest zwiększenie skuteczności JST w zakresie wzmocnienia kompetencji i potencjału instytucjonalnego, w szczególności przez zwiększenie wśród administracji samorządowej świadomości na temat konieczności współpracy między JST tworzącymi obszar funkcjonalny oraz korzyści płynących z podejmowania wspólnych, zintegrowanych i długookresowych działań wykorzystujących elementy endogennego potencjału obszaru; zwiększenie umiejętności do identyfikacji i priorytetyzacji przedsięwzięć rozwojowych na podstawie pogłębionej diagnozy sytuacji społeczno-</p>

	<p>-gospodarczej i prognozy, identyfikacji barier i potencjałów rozwojowych oraz intensyfikacja i zwiększenie skuteczności i jakości planowanych działań rozwojowych w partnerstwie z sąsiednimi samorządami (ponadlokalny wymiar współpracy rozwojowej) i lokalnymi interesariuszami (współpraca międzyinstytucjonalna i partycypacja społeczna) w obszarach funkcjonalnych.</p>
<p><b>Plan Działań dla Miast WUF11</b></p>	<p>Program Plan Działań dla Miast to inicjatywa towarzysząca 11. sesji Światowego Forum Miejskiego (World Urban Forum – WUF11) – największego i najważniejszego wydarzenia związanego z miastami. Jest to także instrument wdrożeniowy przewidziany w <i>Krajowej Polityki Miejskiej 2030</i>.</p> <p>Opracowany wspólnie z miastami Plan Działań dla Miast będzie polską odpowiedzią na wyzwania związane z realizacją celów zrównoważonego rozwoju stawianych przez Agendę 2030 – ogłoszony i podpisany w czerwcu 2022 r., w trakcie 11. sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach.</p> <p>Ideą Programu jest pomoc miastom w odpowiedzialnym i zrównoważonym rozwoju. Przewiduje on indywidualne wsparcie doradcze dla miast, które chcą realizować projekty dotyczące celów zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Wypracowane zostaną też ogólne wskazówki dla mieszkańców dotyczące sposobów aktywnego udziału w rozwoju miasta, na przykład współzarządzania nim czy wpływania na jego przestrzeń.</p> <p>W kolejnych latach jest przewidziane wsparcie miast w ukierunkowaniu prowadzonych polityk miejskich na zrównoważony rozwój.</p>
<p><b>Regiony Rewitalizacji – wzmacnianie zdolności gmin do programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych</b></p>	<p>Celem programu jest wzmocnienie zdolności gmin do programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych. Program jest realizowany przez Zespoły do spraw rewitalizacji funkcjonujące w urzędach marszałkowskich, które dzięki udzielonej dotacji ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020 zapewniają wsparcie doradcze i szkoleniowe dla gmin w czterech modułach tematycznych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dostępność w rewitalizacji – wzmocnienie zdolności samorządów do uwzględniania problematyki dostępności zarówno w programowaniu strategicznym (w tym w strategiach rozwoju, programach rewitalizacji), planowaniu przestrzennym, jak i w przygotowywaniu i realizacji konkretnych projektów (w tym rewitalizacyjnych), zgodnie ze standardami określonymi w Programie Dostępność Plus 2018–2025;</li> <li>• zarządzanie rewitalizacją i włączenie społeczności lokalnej we wdrażanie programów rewitalizacji – wzmocnienie kompetencji samorządów w zakresie uspołeczniania procesu rewitalizacji przez m.in. tworzenie systemowych mechanizmów wzmacniania wspólnot lokalnych i partycypacji społecznej w kształtowaniu przestrzeni publicznej, a także wzmocnienie zdolności gmin do dywersyfikacji źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych, tj. większe zaangażowanie inwestorów prywatnych, wspólnot/spółdzielni mieszkaniowych i TBS oraz NGO w realizację programów rewitalizacji;</li> <li>• wykorzystanie narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji – podniesienie świadomości samorządów i wzmocnienie zdolności gmin</li> </ul>



	<p>do stosowania ustawowych narzędzi rewitalizacyjnych (gminny program rewitalizacji, Komitet Rewitalizacji, Specjalna Strefa Rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji);</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• monitoring i ewaluacja działań rewitalizacyjnych – wzmocnienie zdolności gmin do tworzenia efektywnych systemów monitorowania rozwoju lokalnego (na poziomie gminnym i uwzględniającym zróżnicowanie wewnętrzne gminy), w tym monitorowania i ewaluacji programów rewitalizacji.</li></ul> <p>Zakres wsparcia oferowanego przez Zespoły ds. rewitalizacji jest indywidualnie rozwijany w każdym województwie, uwzględniając uwarunkowania i wyzwania regionalne. Integralnym komponentem Programu jest 16 regionalnych serwisów o rewitalizacji, które uzupełniają Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji (<a href="http://www.rewitalizacja.gov.pl">www.rewitalizacja.gov.pl</a>). Program jest realizowany w latach 2019–2022. Program jest częścią projektu strategicznego <i>Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</i> pn. <i>Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji</i>. Operatorem Programu jest Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.</p>
<b>Program Rozwój Lokalny</b>	<p>Celem Programu jest poprawa sytuacji społecznej i ekonomicznej w małych i średnich miastach w Polsce, przez stworzenie warunków do wzrostu jakości życia w wyniku lokalnego rozwoju społecznego i gospodarczego, z uwzględnieniem wymiaru partycypacji obywateli w zarządzaniu miastami i zgodnie z zasadami ochrony środowiska oraz wzmocnienie zdolności instytucjonalnej władz samorządowych w tych miastach.</p> <p>Program składa się z dwóch części:</p> <p>I: Konkurs Programu Rozwój Lokalny</p> <p>Konkurs grantowy na kompleksowe działania rozwojowe (infrastrukturalne i miękkie), w tym na rzecz wzmocnienia i podnoszenia zdolności administracji lokalnej. Konkurs został ogłoszony w maju 2019 r. i składał się z dwóch etapów. Ze zgłoszonych ponad 200 propozycji projektów, do drugiego etapu przeszły 54 miasta, które opracowywały propozycje Planu Rozwoju Lokalnego i Planu Rozwoju Instytucjonalnego. Finalnie wsparcie grantowe na realizację planów otrzymało 29 miast. Projekty będą realizowane od lipca 2021 r. do kwietnia 2024 r.</p> <p>II: Projekt predefiniowany, czyli wsparcie dla miast. Rolą projektu predefiniowanego jest wsparcie realizacji działań projektowych w miastach laureatach konkursu Rozwój Lokalny, współpraca bilateralna polsko-norweska oraz szerokie upowszechnianie metod i narzędzi zarządzania zintegrowanego dla pozostałych miast w kraju i wypracowanie rekomendacji dla <i>Krajowej Polityki Miejskiej 2030</i>. Projekt predefiniowany ma strukturę kilku działań, które można ująć w cztery tematyczne komponenty:</p> <p>Komponent 1: Wsparcie doradcze, narzędzia i model zintegrowanego zarządzania rozwojem – realizowany przez Związek Miast Polskich,</p> <p>Komponent 2: Przegląd zarządzania w JST oraz opracowanie narzędzia samooceny rozwoju instytucjonalnego dla JST – realizowany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD),</p>

	<p>Komponent 3: Współpraca bilateralna oraz upowszechnianie dobrych praktyk z Norwegii i Islandii – realizowany przez Norweski Związek Władz Lokalnych i Regionalnych,</p> <p>Komponent 4: Szkolenia tematyczne i opracowanie specjalistycznych narzędzi zarządczo-wdrożeniowych – realizowany przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów.</p>
<b>Miasto z Klimatem</b>	<p>Inicjatywa Miasto z Klimatem zainaugurowana została w 2020 r., a jej celem jest upowszechnianie nowoczesnych, efektywnych i skutecznych rozwiązań, które służą poprawie jakości życia mieszkańców oraz podniesieniu odporności miast na negatywne skutki zmian klimatu.</p> <p>Nagradzane są przedsięwzięcia polegające na realizacji powiązanych funkcjonalnie inwestycji w zakresie zagospodarowania wód opadowych i kształtowania zieleni miejskiej, w tym: „zielono-niebieska” infrastruktura, likwidacja powierzchni nieprzepuszczalnych, systemy zagospodarowania wód opadowych, rozwój terenów zieleni w miastach, transformacja energetyczna przez wykorzystanie potencjału odnawialnych źródeł energii i promowanie energetyki prosumenckiej, a także współpraca w formie kooperatyw energetycznych m.in. klastrów energii i prosumentów zbiorowych.</p> <p>W 2020 r. w ramach programu zorganizowano konkursy Szkoła z Klimatem, Miasto z Klimatem – najlepszy zrealizowany projekt, badanie „Miasto z klimatem – Lider w kategorii” oraz warsztaty miejskie, będące cyklem dyskusji z samorządami oraz organizacjami pozarządowymi, których celem było wypracowanie rozwiązań zwiększających komfort życia mieszkańców miast, w warunkach zmieniającego się klimatu. W związku dużym zainteresowaniem inicjatywą podjęto decyzję o jej kontynuacji w roku 2021 i w latach kolejnych. W ramach edycji 2021 Miasta z Klimatem, Ministerstwo Klimatu i Środowiska przeprowadziło analizę działań podejmowanych przez miasta, której celem jest zmierzenie efektów we wdrażaniu polityki klimatyczno-środowiskowej oraz ponowne przeprowadzenie konkursu Miasto z Klimatem – najlepszy zrealizowany projekt, badanie Lider w kategorii. Miastom z najlepszymi wynikami oraz miastom wyróżniającym się zaproponowano współpracę w zakresie specjalistycznego doradztwa strategicznego renomowanych instytucji. Wynikiem współpracy miast z ekspertami będą mapy drogowe transformacji klimatycznej wraz z określeniem ambitnych celów w tym procesie.</p> <p>W dalszych etapach projektu są przewidziane dotacje, maksymalnie w wysokości do 50% kosztów kwalifikowanych, jednak nie więcej niż 1 mln zł na inwestycję. Realizacja tej części programu ma możliwość powtarzania konkursu w kolejnych latach. Inicjatywa Miasto z Klimatem podlega rozszerzeniu i planowanej aktualizacji nazwy Koniec z betonem w centrach miast.</p>

## PROJEKTY STRATEGICZNE PROPONOWANE DO URUCHOMIENIA (W TYM PILOTAŻE)

Nazwa projektu	Opis projektu
<p><b>Obszary Modelowe</b></p>	<p>Projekt wynika bezpośrednio z projektu strategicznego wskazanego w <i>Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 – Innowacyjne Partnerstwa Terytorialne</i>. Obszary projektów pilotażowych, wyznaczone za pomocą wspieranych naukowo działań administracji publicznej, biznesu i organizacji społecznych, są polem testowania rozwiązań z zakresu nowoczesnych technologii, nowych form organizacji usług publicznych czy partycypacji społecznej wpisujących się w realizację celów KPM 2030. Działania pilotażowe obejmować mogą, w zależności od charakteru testowanych rozwiązań, obszar dzielnicy, miasta, wybranych gmin, partnerstwa gmin czy całego miejskiego obszaru funkcjonalnego. Podmioty realizujące pilotaże mogą funkcjonować jako partnerstwa terytorialne złożone z przedsiębiorstw, stowarzyszeń biznesowych, instytucji publicznych samorządowych i rządowych, instytutów badawczych, uniwersytetów itp., które skupiają się na ogólnej koncepcji testowanych rozwiązań w przestrzeni.</p> <p>Partnerzy uczestniczący w działaniach pilotażowych będą wspierać uzyskaną wiedzę i doświadczeniem administrację rządową w przygotowywanych zmianach legislacyjnych, a w przypadku zmian dotyczących prawa miejscowego również samorząd. Wiedza uzyskana przez podmioty gospodarcze służyć będzie rozwojowi innowacyjnych produktów i usług. Działania w ramach regionów modelowych są wspierane środkami publicznymi (środki krajowe, unijne i inne mechanizmy finansowe), ze specjalnej puli lub w ramach działań sektorowych.</p> <p>Pilotaże obejmować mogą szereg zagadnień istotnych z punktu widzenia realizacji krajowej polityki miejskiej. Przykładowymi działaniami mogą być:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• innowacyjne formy partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, wykraczające poza obecne przepisy ustawowe, np. wykonywanie modeli trójwymiarowych, warsztaty charette itd.,</li> <li>• mikroreferenda dotyczące losów osiedla, dzielnicy itp. np. uwzględniające przy głosowaniu wagę głosu rodziców w zależności od liczby dzieci,</li> <li>• nowe formy organizacji transportu publicznego np. autobusy na żądanie (dynamicznie ustalana trasa na podstawie zgłoszeń), wirtualne przystanki (tj. możliwość zatrzymywania się autobusów poza wyznaczonymi fizycznie przystankami, w określonych sytuacjach),</li> <li>• tworzenie sieci rozwiązań dla implementacji nowych technologii np. wodoru, tak aby skoncentrować działanie różnych podmiotów np. autobusy na wodór, pociągi na wodór, samochody poczty i kurierów na wodór, korzystające ze wspólnej infrastruktury do tankowania, rozwijające wspólne zaplecze utrzymaniowe,</li> <li>• wsparcie dla inicjatyw mieszkaniowych wspierających procesy rewitalizacji np. partnerstwo z wyższymi szkołami na rzecz mieszkań dla młodych naukowców, ze stowarzyszeniami, na rzecz mieszkań wspomaganych, uzyskiwanie pożądaných proporcji poszczególnych typów mieszkań na danym obszarze itd.</li> </ul> <p>Stworzenie platformy wymiany know-how i informacji oraz bazy dobrych praktyk w zakresie działań przeciwdziałających suszy w miastach.</p>

<b>Centrum Wsparcia Doradczego Plus</b>	<p>Kontynuacja projektu pilotażowego Centrum Wsparcia Doradczego, który jest nowatorskim projektem doradczym służącym zwiększeniu sprawności administracyjnej samorządów lokalnych. Pozwala nabyć i utrwalić samorządom kluczowe kompetencje diagnozowania potrzeb społeczności lokalnych, planowania strategicznego oraz zarządzania procesami inwestycyjnymi.</p> <p>Planowane jest uruchomienie kolejnej edycji CWD Plus na lata 2022–2023, w ramach której wsparcie zostanie skierowane do miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze wraz z ich obszarami funkcjonalnymi na przygotowanie strategii terytorialnych i ponadlokalnych.</p> <p>Projekt Centrum Wsparcia Doradczego ma za zadanie zbliżyć do siebie samorzady, aby lepiej i efektywniej współpracowały celem realizacji dobrej jakości projektów i inwestycji. Katalizatorem współpracy w gminach będzie doświadczony zespół ekspertów, który ukierunkuje działania administracji samorządowej tak, aby poprawić jakość życia mieszkańców i odbudować lokalną gospodarkę.</p>
<b>Zielona transformacja miast i ich obszarów funkcjonalnych</b>	<p>Celem projektu, realizowanego w ramach Krajowego Planu Odbudowy, jest wsparcie zielonej transformacji miast przez zapewnienie środków na finansowanie określonych typów inwestycji wpływających na „zazielenienie” terenów miejskich, efektywniejsze wykorzystanie zasobów, zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń czy przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej.</p> <p>Ponadto celem interwencji jest także minimalizacja oddziaływania człowieka na środowisko (racjonalne gospodarowanie zasobami, uwzględnianie efektów środowiskowych w zarządzaniu i planowaniu, podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa); zmiana modelu rozwojowego polskich miast (nadanie priorytetu działaniom mitygującym i adaptacyjnym do zmian klimatu oraz – szerzej – proekologicznym); poprawa jakości życia i zdrowia mieszkańców (podniesienie jakości przestrzeni publicznej z punktu widzenia potrzeb spędzania wolnego czasu (ze szczególnym naciskiem na funkcje przyrodnicze), umożliwienie zmian zachowań transportowych polegających na priorytetyzacji aktywnej mobilności (transport pieszy, rowerowy) oraz zwiększenie dostępności przyjaznych środowisku usług publicznych); jak również zwiększenie atrakcyjności miast z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej oraz rozwoju kapitału społecznego.</p> <p>Osiągnięciu celu posłuży wsparcie kompleksowych inwestycji w przestrzeni publicznej proponowanych przez miasta oraz ich obszary funkcjonalne. Inwestycje będą realizowane przez samorzady, na podstawie zidentyfikowanych potrzeb, własnych dokumentów strategicznych oraz w odniesieniu do wypracowanych wspólnie zasad działania instrumentu.</p>
<b>Platforma wiedzy dla miast</b>	<p>Platforma internetowa, będąca krajowym centrum wiedzy, skupia działania różnych resortów kierowanych do miast i ich obszarów funkcjonalnych. Na jednej platformie, wokół celów KPM 2030, będą przedstawione sektorowe inicjatywy podejmowane przez ministrów właściwych, dotyczące np. uruchamianych projektów lub konkursów dotacji kierowanych do miast, planowanych bądź przyjętych zmian legislacyjnych mających wpływ na rozwój miast dla miast.</p>

## Załącznik nr 2 – Podsumowanie konsultacji publicznych

*Krajowa Polityka Miejska 2030* jest dokumentem, który zastąpi *Krajową Politykę Miejską 2023*, przyjętą dnia 20 października 2015 r. Konieczność przeprowadzenia konsultacji publicznych tego dokumentu wynika z ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Proces konsultacji można podzielić na dwa etapy – pierwszy etap, nieformalny obejmował debatę na temat założeń do KPM 2030, drugi – sformalizowany obejmował konsultacje publiczne.

### *I etap konsultacji – debata nad założeniami do aktualizacji krajowej polityki miejskiej*

Od strony formalnej prace nad aktualizacją *Krajowej Polityki Miejskiej 2023* były intensywnie prowadzone od jesieni 2020 r., kiedy podczas III Krajowego Forum Miejskiego zaprezentowano *Założenia do aktualizacji KPM*. Poddano je szerokiej publicznej dyskusji, która zainicjowała formułowanie postulatów, rekomendacji i zaleceń do odnowionego dokumentu.

Bardzo ważnym elementem w procesie przygotowywania aktualizacji KPM jest otwartość na dialog z różnymi interesariuszami rozwoju miejskiego. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej współpracowało ze Związkiem Miast Polskich, angażując i zapraszając miasta do składania swoich postulatów, propozycji oraz rekomendacji do nowej KPM 2030. *Krajowej Polityce Miejskiej 2030* były poświęcone spotkania w ramach Forum Rozwoju Lokalnego. Propozycje i rekomendacje do KPM 2030 były nadesłane do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w formie ankiet również bezpośrednio od samych miast. Ważnym partnerem w pogłębionej analizie potrzeb, wyzwań i rozwiązań był Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Przez wiele miesięcy pod auspicjami Instytutu pracowały grupy i zespoły zrzeszające pracę przedstawicieli różnych środowisk zarówno praktyków, jak i badaczy rozwoju miejskiego.

W trakcie prac nad dokumentem był prowadzony także szeroki dialog ze środowiskami ruchów miejskich, z organizacjami społecznymi i gospodarczymi. Ważnym elementem przygotowań były debaty i spotkania eksperckie poświęcone nowej KPM 2030. Niektóre z nich koncentrowały się na szczegółowych wyzwaniach i propozycjach, jak np. warsztaty organizowane we współpracy z UNEP/GRID Warszawa pn. „Środowiskowe wyzwania polskich miast – postulaty do aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej”. Wzmacnianiu dialogu i partycypacji w działania związane z *Krajową Polityką Miejską 2030* służą także rozmaite projekty współpracy, jakie resort prowadzi także bezpośrednio z miastami (np. w zakresie rewitalizacji, działań środowiskowych, mobilności miejskiej itp.), czy współpracy samorządów nad rozwiązaniem wspólnych problemów i wyzwań.

### *II etap konsultacji – formalne konsultacje publiczne projektu KPM 2030*

Przygotowany projekt *Krajowej Polityki Miejskiej 2030* został przedstawiony szerokiemu gronu odbiorców podczas specjalnej konferencji – IV Krajowego Forum Miejskiego. Spotkanie było oficjalnym otwarciem konsultacji publicznych, które trwały od 21 grudnia 2021 r. do 31 stycznia 2022 r. Podczas spotkania miała miejsce również prezentacja poszczególnych wyzwań i rozwiązań oraz odbyła się dyskusja między reprezentantami właściwych resortów, ekspertami i przedstawicielami zrzeszającymi samorządy.

W ramach konsultacji publicznych łącznie wpłynęło 475 uwag. Zgłaszane uwagi można było przekazywać za pomocą specjalnie stworzonego formularza na stronie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Został on zaprojektowany w taki sposób, aby umożliwić podmiotowi zgłaszającemu uwagę precyzyjne oznaczenie szerszego lub węższego fragmentu, którego dotyczy uwaga. Za pośrednictwem formularza przekazano prawie 80% otrzymanych uwag.

Zgłoszone uwagi pochodziły z wszystkich regionów Polski od zróżnicowanych podmiotów – miast, związków samorządowych, organizacji pozarządowych, urzędów marszałkowskich, ekspertów, instytutów branżowych, przedsiębiorców i ruchów miejskich.

Propozycje zmian dotyczyły wielu aspektów dokumentu i znacząco wpłynęły na jego ostateczny kształt. Ilość zgłoszonych uwag wskazuje na duże zainteresowanie przygotowywanym dokumentem Krajowej Polityki Miejskiej 2030 zarówno wśród samych samorządów, jak i organizacji pozarządowych.

Wśród podmiotów biorących udział w konsultacjach publicznych dokumentu spora część opowiadała się za proponowanymi w KPM 2030 rozwiązaniami, aczkolwiek wskazywano również na kwestie budzące wątpliwości, przykładowo co do sformułowania danych rozwiązań. Należy jednak podkreślić, że proponowane rozwiązania będą przedmiotem dyskusji i dalszych prac w ramach Rady Wykonawczej, która pełni funkcję organu monitorującego realizację KPM 2030.

Te rozwiązania, które mają szerszy wpływ społeczny, będą także przedmiotem dalszych konsultacji z właściwymi podmiotami. Konsultacje publiczne wskazały na duże zainteresowanie zagadnieniami, takimi jak: dostępność mieszkaniowa, środowisko przyrodnicze i zmiany klimatyczne czy mobilność miejska. Wyzwania w tym obszarze i proponowane rozwiązania w tym zakresie wydają się być najpilniejszymi kwestiami miejskimi, na rzecz których powinny być podejmowane działania w najbliższych latach. Dlatego, zaproponowanym w *Krajowej Polityce Miejskiej 2030* rozwiązaniom oraz sposobom ich wprowadzania towarzyszyć będzie kontynuacja szeroko zakrojonego dialogu i kampanii informacyjnych, które zagwarantują poparcie, i jak największą akceptację dla proponowanych zmian.

Raport z konsultacji publicznych jest dostępny na stronie internetowej MFIPR<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska>