



Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Projekt dokumentu

Krajowa Polityka Miejska 2030



Warszawa, marzec 2022



Spis treści

1. Wstęp	4
2. Krajowa polityka miejska w systemie zarządzania rozwojem kraju	4
2.1 Rola Krajowej Polityki Miejskiej 2030.....	4
2.2 Polityka miejska w krajowych dokumentach strategicznych	5
3. Kontekst międzynarodowy dla krajowej polityki miejskiej	7
4. Charakterystyka miejskiej sieci osadniczej i systemu miast	10
5. Wizja i zasady kształtowania rozwoju miejskiego	16
6. Zakres wyzwań krajowej polityki miejskiej.....	20
7. Wyzwania Krajowej Polityki Miejskiej 2030	23
7.1 Wyzwanie I: Dbłość o ład przestrzenny i estetyczny	23
7.2 Wyzwanie II: Niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji	32
7.3 Wyzwanie III: Wzmocnienie współpracy samorządowej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych	40
7.4 Wyzwanie IV: Niwelowanie negatywnych skutków zmian klimatu w miastach	48
7.5 Wyzwanie V: Poprawa jakości środowiska przyrodniczego w miastach	61
7.6 Wyzwanie VI: Zapewnienie zrównoważonego i zintegrowanego systemu mobilności miejskiej w miejskich obszarach funkcjonalnych	72
7.7 Wyzwanie VII: Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym	86
7.8 Wyzwanie VIII: Poprawa dostępności mieszkaniowej.....	93
7.9 Wyzwanie IX: Poprawa zdolności inwestycyjnych miast.....	104
7.10 Wyzwanie X: Zwiększenie wykorzystania potencjału społecznego.....	114
7.11 Wyzwanie XI: Przyspieszenie tempa transformacji cyfrowej miast	123
8. Implementacja Krajowej Polityki Miejskiej	132
8.1 Mechanizm wdrożeniowy oparty na powołaniu Rady Wykonawczej Krajowej Polityki Miejskiej	133
8.2 Krajowa Polityka Miejska jako ukierunkowanie wsparcia w innych programach i strategiach	136
8.3 Projekty strategiczne	138
8.4 Monitoring KPM 2030	138

Załącznik 1 – Projekty strategiczne w trakcie realizacji i proponowane do uruchomienia.....	140
Załącznik 2 – Podsumowanie konsultacji publicznych	147
I etap konsultacji – debata nad założeniami do aktualizacji krajowej polityki miejskiej	147

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 umożliwiać jak najlepsze wykorzystanie potencjałów, ale również i przewag 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 wpływają na siebie, 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 wyzwań, a z drugiej, aby proponować skuteczną odpowiedź na sformułowane wyzwania krajowej polityki miejskiej.

Podmiotami oraz pierwszoplanowymi adresatami niniejszego dokumentu są instytucje rządowe odpowiedzialne za programowanie kierunków rozwoju na poziomie krajowym, ale 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.

Horyzont czasowy *Krajowej Polityki Miejskiej* – rok 2030 – jest tożsamy 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 14 lutego 2017 r. (SOR). W niej stworzone zostały 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 formułowane 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 szczebla – od krajowego po lokalny na rzecz realizacji celów i wizji rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych. W tym ujęciu podstawowe aspekty krajowej polityki miejskiej to:

- **KIERUNKI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU** – realizacja pożądaných kierunków i sposobów rozwoju miast, określenie wizji rozwoju miast oraz celów do osiągnięcia, które powinny być realizowane w szerokim dialogu z partnerami publicznymi na wszystkich poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym oraz lokalnym wraz z aktorami niepublicznymi, których działania są istotne dla osiągnięcia celów tej polityki.
- **INTEGRACJA I KOORDYNACJA NA POZIOMIE KRAJOWYM** – integracja i ukierunkowanie działań prowadzonych w ramach polityki rozwoju i polityk sektorowych, jak i przez inne podmioty sektora publicznego, których działalność może mieć istotne znaczenie dla osiągnięcia zakładanych celów. Stworzy 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 obszarów miejskich nie oznacza zastępowania roli samorządów. To tworzenie sprzyjającego otoczenia i zachęcanie do stosowania przez samorzady rozwiązań zgodnych z celami i kierunkami ogólnej polityki rozwoju kraju.
- **TWORZENIE 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 oraz pokazywać pożądaný kierunek działań.

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 roku wprowadziła zintegrowane strategie – lokalną i ponadlokalną. To praktyczne narzędzia dla miast i miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF), 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 punktem wyjścia jak i efektem 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 będzie włączona do katalogu polityk publicznych uzppr. Do tego czasu zostanie przygotowany projekt kompleksowej ustawy regulującej możliwie szeroko zagadnienia polityki miejskiej. To wyraźny sygnał jej wzmocnienia i ułatwienie w procesie zarządzania miastem lub MOF-em.

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* 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 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 wyłącznie 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 znaczenie i 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 odgrywa 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 ich granicach administracyjnych szczególną uwagę poświęca się współpracy z otoczeniem i gminami sąsiadującymi oraz powiązanymi funkcjonalnie. Rozwijanie silniejszych relacji współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych miast może przynieść lepsze wyniki wzrostu społeczno-gospodarczego dla nich samych oraz dostarczyć korzyści wszystkim interesariuszom.

Wyróżnienie polityki miejskiej w dokumentach strategicznych (SOR, KSRR 2030) wskazuje na potrzebę istotnego ujęcia kwestii rozwoju miast w dokumentach określających prowadzenie polityki na poziomie regionalnym. Dokumenty opracowywane na tym poziomie muszą być zgodne z ww. 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-Habitat¹ jest organizatorem globalnych konferencji poświęconych wyzwaniom dotyczącym zrównoważonego rozwoju miast. *Nowa Agenda Miejska ONZ*² 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 pomiędzy 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. Co Polska uczyniła 2 kwietnia 2019 r. poprzez podpisanie przez poszczególnych ministrów polskiego rządu oraz przedstawicieli samorządów *Deklaracji o współpracy na rzecz realizacji krajowej polityki miejskiej oraz Nowej Agendy Miejskiej ONZ*³.

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 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 ds. 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 następnie przyjęte przez ministrów państw członkowskich UE w

¹ 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.

² 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.

³ 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*, dot. obszarów miejskich lub mających na nie wpływ.

marcu 2019 r., w Atenach. Obecnie OECD przygotowuje we współpracy z Polską raport poświęcony kwestiom powiązań miejsko-wiejskich.

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. Szczególnie wrażliwym obszarem na skutki zmian klimatu są miasta. Przełomowym wydarzeniem była konferencja klimatyczna w Paryżu w roku 2015 (COP21). Przyjęte tzw. *Porozumienie paryskie*⁴ 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 roku 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 roku (COP26) było zobowiązanie podpisane przez wszystkich sygnatariuszy do potrzeby stopniowego zmniejszania wykorzystania węgla. Miasta mają istotną rolę do odegrania w tym procesie.

Rosnące znaczenie polityki miejskiej w Unii Europejskiej

Pomimo, 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 dokumentami⁵, 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 wzmacniany przez KE w ramach różnych inicjatyw, także poprzez propozycje dotyczące pakietu działań i środków *Europejskiego Zielonego Ładu*⁶, 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

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

⁵ 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.

⁶ 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).

miast tzw. *Paktu amsterdamskiego*, będącego odpowiedzią Unii Europejskiej na Cele Zrównoważonego Rozwoju ONZ. W ramach *Paktu amsterdamskiego* ustanowiona została *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. Skupiają one aktorów różnego szczebla – od instytucji europejskich, poprzez 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 roku unijni ministrowie przyjęli *Deklarację z Lublany* z wieloletnim programem prac, które urzeczywistniają początek nowego etapu *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*⁷. 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 odnowionej *Nowej Karty Lipskiej* jest impulsem dla państw członkowskich, 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 poprzez realizację zintegrowanych strategii służących rozwiązywaniu problemów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Zgodnie z rozporządzeniem ws. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) obligatoryjnie co najmniej 5% wsparcia finansowego przeznaczono na działania z zakresu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (art. 7 EFRR⁸). 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 EFRR⁹) – *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 pomiędzy miastami.

⁷ *Nowa Karta Lipska* przyjęta została przez unijnych ministrów ds. rozwoju miast, w listopadzie 2020 r.

⁸ 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 uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006

⁹ Jak wyżej.

Wsparcie miast w perspektywie finansowej 2021-2027

W perspektywie 2021-2027 w ramach funduszy polityki spójności w dalszym ciągu wzmacniany jest zrównoważony rozwój obszarów miejskich dzięki przeznaczeniu na ten cel co najmniej 8% zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w skali kraju. (art. 11 EFRR/FS¹⁰). Kontynuowana będzie tym samym realizacja instrumentów terytorialnych, w tym tych 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/FS¹¹), 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 Europejskiej¹² jest przekonanie, że miasta są ważnymi aktorami, którzy muszą być zaangażowani w projektowanie i wdrażanie polityk europejskich, w tym polityki spójności.

4. Charakterystyka miejskiej sieci osadniczej i systemu miast

W określeniu wyzwań krajowej polityki miejskiej konieczne jest 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.

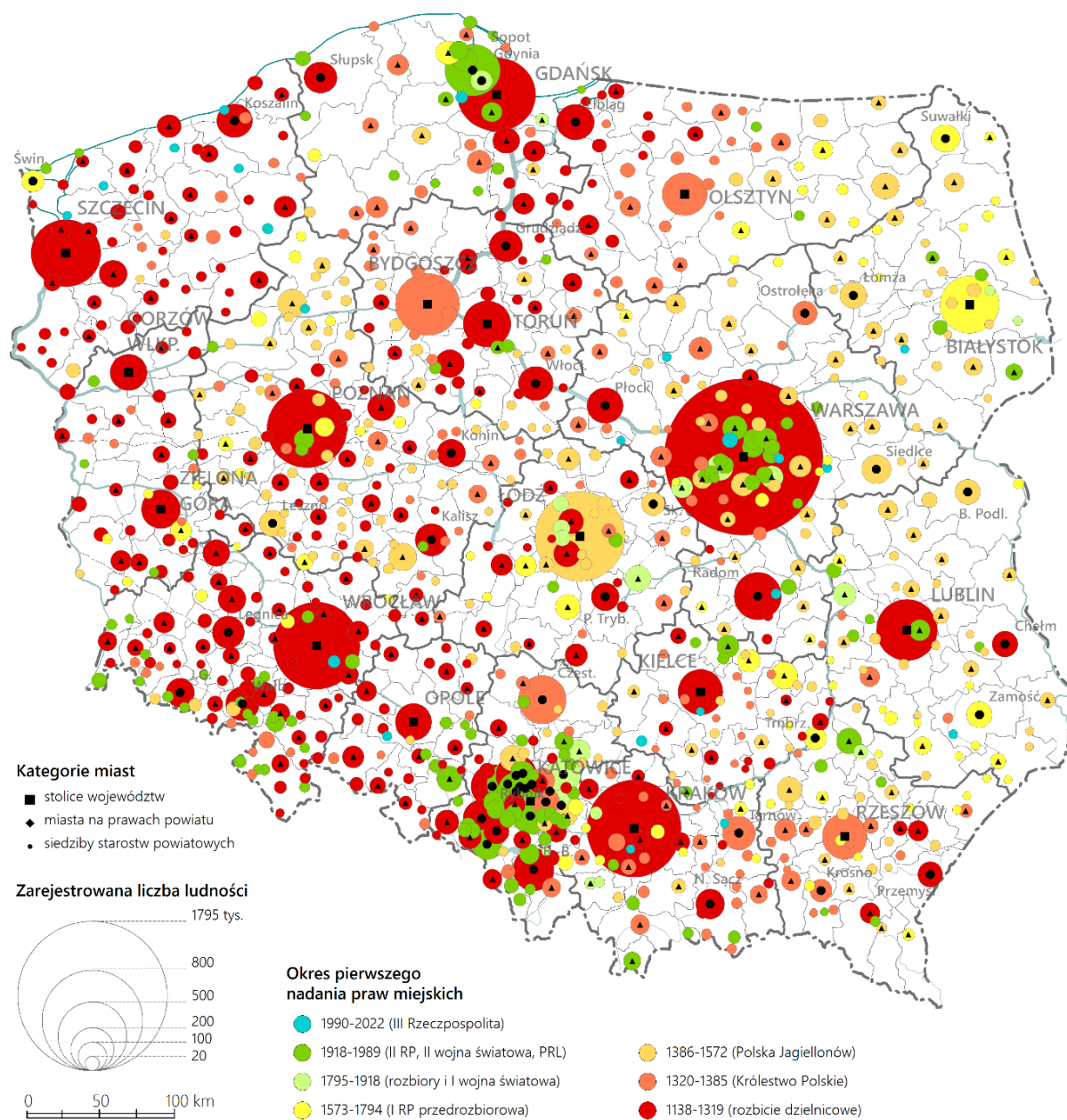
W 2022 roku w Polsce odnotowano łączną liczbę 964 miast. Zajmowały one powierzchnię 22,2 tys. km² (7,1% powierzchni Polski) i zamieszkiwało je 22,8 mln ludności (59,8%). Większość miast to ośrodki małe: poniżej 20 tys. mieszkańców było 727 jednostek (21,8% ludności), w tym poniżej 5 tys. – 362 (4,6%). Z kolei 37 miast powyżej 100 tys. mieszkańców koncentrowało 46% populacji miejskiej. Okres po 1989 r. charakteryzuje szybki przyrost liczby miast, ich liczba zwiększyła się o 134 (Rys. 1).

¹⁰ 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

¹¹ 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 dot. Europejskiej inicjatywy miejskiej.

¹² Raport Komisji Europejskiej nt. 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 przypadku miast i 4,7% w całym kraju; tabela 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 katowicka¹³).

Tabela 1. Charakterystyka miast w Polsce pod względem pełnionych funkcji i struktury wielkościowej w 2021 r. (bez 20 miast z prawami miejskimi nadanymi lub przywróconymi w roku 2021)

Kategoria administracyjno-terytorialna	Pełnione funkcje w systemie osadniczym	Liczba miast	Mediana liczby ludności (2020, tys.)*	Sumaryczna liczba ludności (2020)*	
				tys.	%
Stolica kraju (Warszawa)	metropolitalne	1	1 794,2	1 794,2	7,8
Pozostałe stolice województw	Regionalne i ponadregionalne, w tym metropolitalne	17	296,6	5 916,6	25,8
Pozostałe miasta na prawach powiatu	subregionalne i regionalne	48	88,9	4 799,9	21,0
Siedziby powiatów	lokalne i subregionalne	266	19,1	6 597,4	28,8
Pozostałe gminy miejskie	lokalne	86	9,9	1 094,6	4,8
Pozostałe gminy miejsko-wiejskie	lokalne	546	3,7	2 702,4	11,8
Ogółem		964	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.

¹³ 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 i 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 także dodatkowe 3 miasta oraz w przypadku Gdańska – to jeszcze Gdynia i Sopot.

Kolejny szczebel hierarchiczny to miasta na prawach powiatu, z reguły liczące co najmniej 100 tys. mieszkańców lub w większości będące stolicami województw przed 1999 rokiem. Łącznie jest tych miast 48 (bez stolic województw) i pełnią one na ogół rolę subregionalną lub regionalną. W tym drugim przypadku chodzi zwłaszcza o miasta liczące 100 tys. i więcej 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 266 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 (28,8%). Znajdują się one zazwyczaj w odległości 20-30 km od siebie i odtwarzają w dużym stopniu jeszcze średniowieczną sieć miejską.

Ostatnią kategorię tworzą miasta będące jednocześnie gminami miejskimi (86) i miasta w gminach miejsko-wiejskich (526). Jest to więc ponad połowa wszystkich miast, ale koncentrują tylko 16,6% 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 ich 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 wysokich 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, powiększana jest silnymi strumieniami ludności pochodzącej z innych miejsc w kraju, a także w coraz większym stopniu z zagranicy.

Powyższe uprawnia do zwrócenia uwagi na miasta nie tylko w ich granicach administracyjnych, ale także z najbliższym, najsilniej powiązaniem funkcjonalnie otoczeniem, czyli 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 dla miast co najmniej powiatowych grodzkich (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.¹⁴ a dla miast powiatowych grodzkich – opracowanie wykonane dla potrzeb projektu ESPON 1.4.3 *Study on urban function*¹⁵. Przy tak zakreślonych założeniach, w wyznaczonych strefach podmiejskich miast powiatowych co najmniej grodzkich 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 ²)		Liczba ludności (tys.)	
	rdzeń	strefa podmiejska	rdzeń	strefa podmiejska	rdzeń	strefa podmiejska
Warszawa	1	49	51,7	330,2	1 794,2	1 185,5
Ośrodki wojewódzkie	32	232	448,7	2 493,1	7 729,1	4 002,2
Ośrodki grodzkie	33	138	246,7	1 435,9	2 987,4	1 692,7
Udział w Polsce (%)	2,7	16,9	2,4	13,6	32,7	18,0

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 jego coraz silniejszego różnicowania się. Spada liczba ludności w coraz większej liczbie miast (Wyk. 1). W największym stopniu dotyczy to jednostek na prawach powiatu, czyli głównie tych, które po 1998 roku przestały być stolicami województw. W porównaniu z 2004 rokiem, czyli wejściem Polski do Unii Europejskiej, w tej kategorii do roku 2020 ubyło 219,6 tys. mieszkańców, czyli 6,8%. Nieco mniej dotkliwy spadek dotyczył miast powiatowych (–4,9%), a następnie miast wojewódzkich (–2,5%) i miast najmniejszych (–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 rdzeni wojewódzkich jest bardzo niejednorodna pod względem zmian liczby ludności. W latach 2004-2020 wzrosła liczba ludności w Warszawie (o 6,0%), Krakowie (3,0%) i Białymstoku

¹⁴ 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.

¹⁵ Zob. Piotr Korcelli, Marek Degórski, Dominik Drzazga i inni, *Ekspertyza Projektu 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-ekspertycznym uznawane za swego rodzaju punkt odniesienia.

(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 (–7,7%), Poznaniu (–6,8%) i Bydgoszczy (–6,6%). Natomiast spośród 31 miast na prawach powiatu tylko dwa ośrodki odnotowały wzrost (Siedlce i Suwałki – w granicach 1%). W pozostałych wystąpił spadek, rekordowo w Wałbrzychu (–13,8%), i Częstochowie (–12,3%), a także powyżej 10% – w Chełmie, Jeleniej Górze, Koninie i Przemyśle.

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 zbioru największych miast.

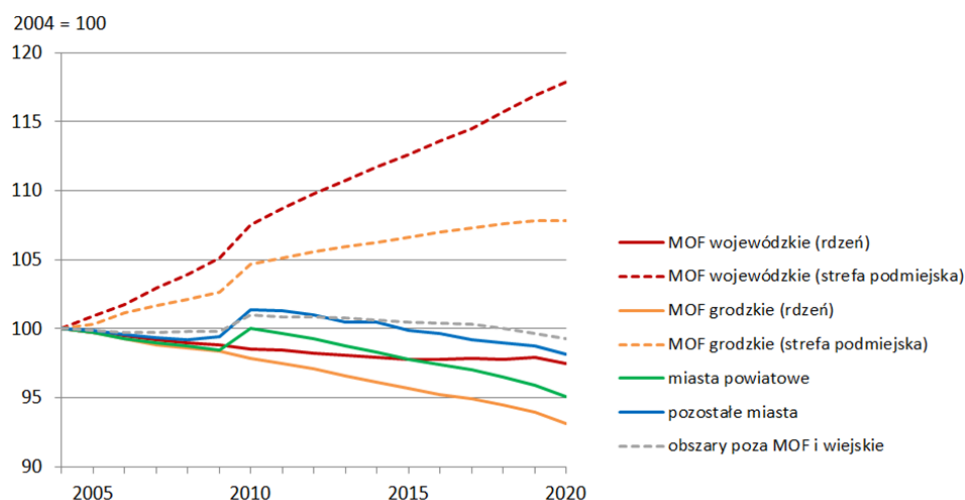
W rzeczywistości zmiany są jeszcze głębsze, ponieważ duża część faktycznych migracji jest nierejestrowana. Dotyczy to zarówno przemieszczeń za granicę, jak też wewnątrz kraju. Miasta na obszarach peryferyjnych wyludniają się w stopniu większym, niż wskazuje na to tzw. statystyka bieżąca, z drugiej strony 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 zachodzących przeobrażeń demograficznych jakie zachodziły przed 2022 rokiem w polskich miastach i obszarach je otaczających, ulegają znaczącym zmianom w wyniku działań zbrojnych podjętych przez Rosję na terenie Ukrainy w lutym 2022 roku. W miesiąc po rozpoczęciu tych działań na teren Polski przybyło ponad 2 mln. uchodźców i proces ten w dalszym ciągu jest kontynuowany. Z różnych powodów większość tych osób trafia do ośrodków miejskich. W miesiąc po rozpoczęciu działań wojennych ocenia się że np. w Warszawie przebywa ok 300 tys. a w Krakowie ponad 100 tys. uchodźców. W chwili obecnej trudno jest 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, przybędzie jakaś część aktualnego strumienia uchodźczego (zapewne liczona co najmniej w setkach tysięcy, a być może 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 stanowi istotny element polityki rozwoju kraju, w tym polityki regionalnej. Miasta różnej wielkości i powiązane z nimi funkcjonalnie obszary (miejsko-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 powiązanymi 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 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 terenów 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 pomiędzy zarządzającymi obszarem miejskim, mieszkańcami i przedsiębiorcami, aby efektywnie zarządzać rozwojem miejskim.
- **Miasto dostępne** – oznacza nie tylko niwelowanie barier poprzez 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 in. – 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 in.), aby ułatwiać osiągnięcie zamierzonych celów.

*Polskie miasta są **przyjazne i dostępne** dla wszystkich mieszkańców oraz oferują wysoką jakość życia. Bierze się w nich pod uwagę 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, 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

Wszystkie podmioty, które realizują KPM 2030 obowiązują jednakowe 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 uwzględniać 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 terytorialnym oznacza takie zaplanowanie działań, by przyniosły poprawę strukturalną na obszarze miejskim i powiązany z nim obszarem funkcjonalnym przy racjonalnym wydatkowaniu pieniędzy oraz minimalizacji kosztów społecznych i środowiskowych.

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
- Dbłość o **zazielenie** 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

nie zasklepiaj powierzchni jeśli naprawdę nie musisz

strony technologicznej, takie jak zielone dachy czy fasady oraz różne formy retencjonowania wody.

- Zasada zapewnienia **dostępności** skierowana jest do nowych i modernizowanych inwestycji realizowanych w oparciu o zasady projektowania uniwersalnego. Jego celem jest ułatwienie życia każdemu, szczególnie osobom z niepełnosprawnościami oraz osobom starszym. Dostępność to także usuwanie istniejących barier poprzez racjonalne usprawnienia organizacyjne i funkcjonalne. Należy podkreślić, że wiele rozwiązań technologicznych czy architektonicznych, które dziś są w powszechnym użyciu, pierwotnie tworzona była 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 w działania
uzupełniające do
prowadzonych inwestycji, a
także angażuj 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 dążeniu do zapewnienia bezpiecznego środowiska do życia i rozwoju dla następnych pokoleń. Zamiast wyrzucać czy utylizować warto wcześniej

*zamknij obieg: nie marnuj
posiadanych zasobów,
pomyśl jak możesz
wykorzystać je ponownie i
lepiej*

podejmować próby naprawienia. Zwykłe zamówienie publiczne zmienione w zielone zamówienia publiczne – takie inwestycje, choć trudniejsze do przygotowania, zaowocują w dłuższej perspektywie. Wykorzystuj ponownie tereny i infrastrukturę, które utraciły dotychczasowe funkcje, w szczególności w centrach miast. Jednocześnie należy stworzyć warunki, które pozwalają dzielić się i troszczyć o posiadane zasoby mieszkańcom – poprzez wsparcie gospodarki współdzielenia, innowacyjnych przedsiębiorstw czy rzemieślników, którzy nadadzą codziennym przedmiotom drugie życie.

6. Zakres wyzwań krajowej polityki miejskiej

Zamierzeniem KPM 2030 jest zaproponowanie na poziomie ogólnopolskim narzędzi i rozwiązań, które ułatwią samorządom miast oraz miejskich obszarów funkcjonalnych prowadzenie lokalnych i regionalnych 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, równocześnie 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 brana była także pod uwagę przy wyborze poszczególnych wyzwań jest możliwość istotnego wpływu na rozwiązywanie problemów miast i miejskich obszarów funkcjonalnych poprzez 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 podkreślić należy, 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 poprzez 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, a w opisie każdego z nich znajdują się propozycje rozwiązań ograniczających skalę wyzwania. KPM 2030 operuje różnymi poziomami szczegółowości rozwiązań. W niektórych przypadkach zdefiniowane są konkretne artykuły ustaw czy paragrafy rozporządzeń. W innych przypadkach rozwiązania dotyczą kierunków prac legislacyjnych celem wypracowania optymalnych przepisów, wymagając 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 wielkościowe 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 postawiony został szczególny nacisk, przede wszystkim na instytucje szczebla krajowego i realizację określonych zobowiązań. Instytucje rządowe w swych działaniach będą dążyć do realizacji celów KPM 2030 i wyznaczonych w niej kierunków rozwiązań. 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 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 Diagnostyka i charakterystyka wyzwania

Odeślanie 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**

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, układzie urbanistycznym, lokalnej estetyce przestrzeni czy sposobach użytkowania terenu.

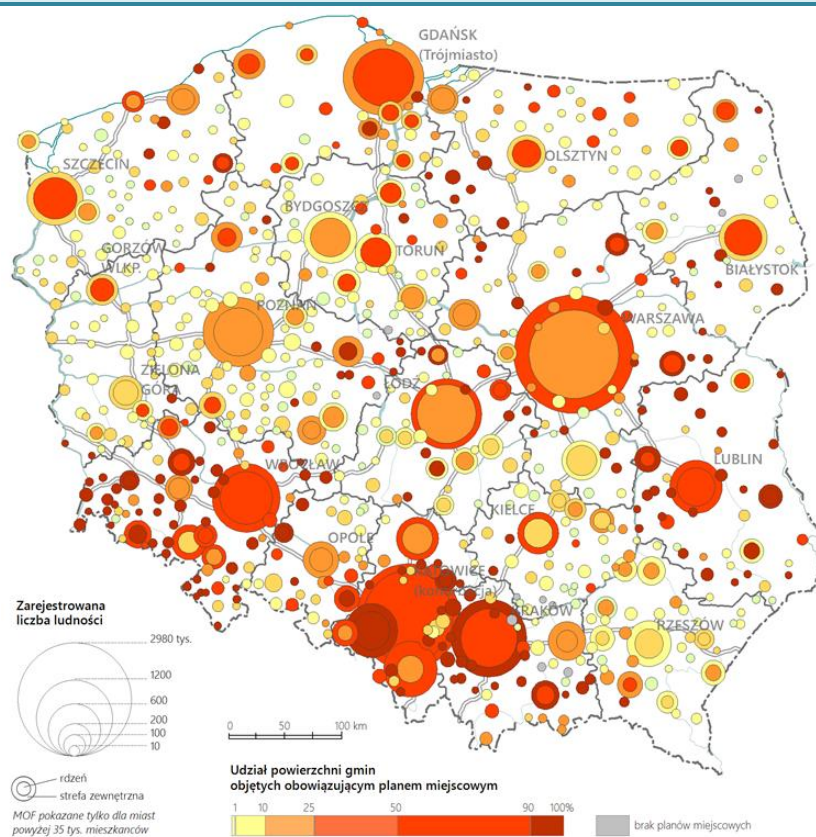
Zagospodarowanie przestrzeni jest procesem którego decyzje powodują trwałe skutki, często trudne do odwrócenia. Nietrafne działania z zakresu zagospodarowania przestrzennego na obszarach miast prowadzą do dysfunkcji struktur przestrzennych, skutkujących często degradacją centrów miast, co jest szczególnie widoczne w mniejszych miastach. Bagatelizowanie kwestii racjonalnej polityki przestrzennej na terenie miast sprzyja powstawaniu nowej zabudowy na obszarach podmiejskich, często chaotycznej, lokalizowanej na obszarach użytkowanych dotychczas na inne cele, co skutkuje ograniczeniami dla nowych i zastanych funkcji oraz problemami w sprawnym i efektywnym zarządzaniu tymi terenami.

Przyjmowane założenia przy sporządzeniu planów lub wskazywanie zakresu obszarowego do objęcia tymi planami dotyczące rzeczywistych potrzeb np. niemające racjonalnego uzasadnienia, sprzyja brakowi spójności i przypadkowość podejmowanych decyzji. Wpływa na to również niedoskonałość przepisów w zakresie planowania przestrzennego pozwalająca na realizację inwestycji w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. W efekcie znaczna część przestrzeni polskich miast stała się konfliktogenna, nieefektywna, pozbawiona funkcjonalności i spójności a przez to tracąca swoje walory miastotwórcze. W granicach administracyjnych miast aż 42% powierzchni geodezyjnej wykorzystywane jest do produkcji rolnej, w tym w miastach wojewódzkich jest to 32%. Negatywne skutki tych procesów oddziałują niekorzystnie na mieszkańców oraz procesy zarządcze. Zbyt często samorządy przyjmują bierną postawę w zakresie planowania przestrzennego, nawet tam, gdzie sformułowanie przez władze miejskie wizji zagospodarowania przestrzennego jest szczególnie potrzebne.

Skutkuje to powstawaniem niczym nieuzasadnionych kosztów i marnowaniem terenów, które przestają pełnić swoje dotychczasowe funkcje. Obecnie około 1/3 powierzchni kraju posiada plany

miejskowe, w tym dla miast na prawach powiatu jest to 50,9%, dla gmin miejskich – 57,2%, a dla gmin miejsko-wiejskich – 27,8% (Rys. 2)¹⁶, ale często charakteryzują się one nadmiernym rozdrobnieniem i nieadekwatnym do funkcji ograniczeniem powierzchniowym. Charakterystyczne jest również to, że obowiązujące plany miejscowe 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)¹⁷. Według postanowień studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (których sporządzenie i posiadanie przez gminy jest obligatoryjne zgodnie z obowiązującymi przepisami i obejmuje obszar całej gminy) chłonność terenów, które mogą być wykorzystane pod zabudowę mieszkaniową oscyluje w przedziale 130-200 mln osób. Sytuacja ta sprzyja chaotycznej i niespójnej zabudowie na terenach miast, jak też nadmiernej ekspansji, poza ich granice szczególnie w przypadku inwestycji mieszkaniowych.

Rysunek 2. Udział powierzchni pokrytej planami miejscowymi 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”)

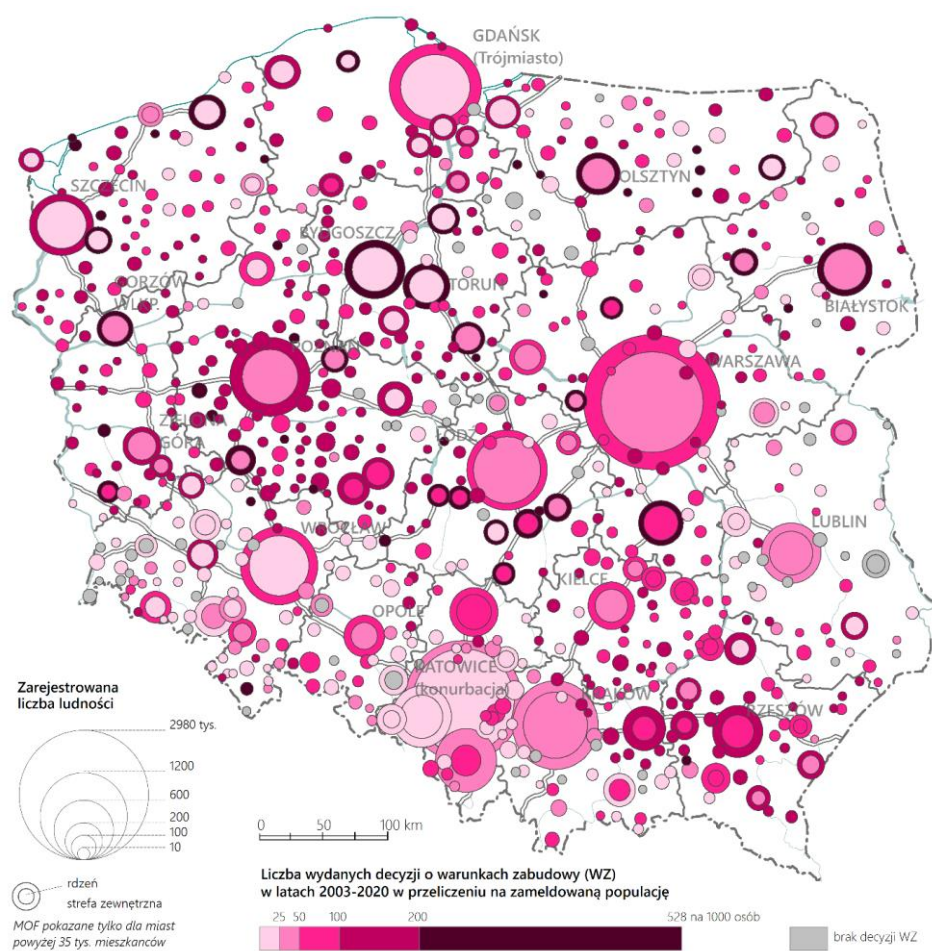
¹⁶ Informacje na temat obszarowego rozkładu obowiązywania planów miejscowych, w oparciu o obecnie obowiązujące rozwiązania legislacyjne przedstawione są w wyzwaniu II *Niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji*.

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

Według badania Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUS, zrealizowane skutki finansowe uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzonych na podstawie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.* były następujące: 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 jest ujemny (–15,7 mld zł).

Planowanie przestrzenne powinno wpływać na zmiany użytkowania terenów i ich zagospodarowania poprzez transparentne podejmowanie decyzji z uwzględnieniem przyszłych potrzeb i wizji rozwoju. Jednak często władze miast nie opracowują planów miejscowych i posługują się lokalizowaniem inwestycji w oparciu o decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. 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 chaosu przestrzennego.

Rysunek 3. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy (tzw. wuzetek) 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 wzmacniane są 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 skutecznego procesu zagospodarowania przestrzennego. Interpretacja pojęcia „wolności zabudowy” dokonywana jest 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 na jakich gminy mogą określać wysokość podatku gruntowego tj. od ich oznaczenia w ewidencji gruntów i budynków, a nie od ich przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sprzyja osłabianiu jakości, spójności i efektywności zagospodarowania przestrzennego. Przyczynia się do spekulacyjnych zachowań właścicieli gruntów, zwiększa obciążenia finansowe strony publicznej a pośrednio również strony społecznej.

W krajach, w których przykładą się istotną wagę do prowadzenia zrównoważonej polityki 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 wyrazów tego problemu jest zawłaszczanie przestrzeni poprzez grodzenie dużych zespołów mieszkaniowych, w wyniku czego pozbawia się innych (a często też mieszkańców tych osiedli) dogodnego dostępu do przestrzeni publicznych, zieleni czy transportu publicznego. Powoduje to segregację 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 przedmiotu, o tyle w kontekście polityki miejskiej ma odniesienie do poszanowania przestrzeni jako dobra wspólnego. Dbą o ograniczanie ingerencji w przestrzeń miejską, zaburzającą jej spójność, zwartość, dostępność, funkcjonalność, harmonię czy wręcz wprowadzającą nieład niszczący jej 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 posiadania świadomości o potrzebie zachowania zwartej i spójnej struktury miasta niezbędne jest wyposażenie władz miejskich w odpowiednie narzędzia i rozwiązania sprzyjające realizowaniu takiej polityki. Powinny one pozwalać oddziaływać na występujące trendy oraz uwzględniać nowe wyzwania. Od czasu wystąpienia pandemii COVID-19 i nowe wyzwania dotyczące organizacji i funkcjonowania miasta będą pojawiały się ze wzmożoną siłą i mogą przyczyniać się do zachodzenia zjawisk, których występowanie nie było brane pod uwagę w dotychczasowym myśleniu o potrzebach, jakie musi zaspokajać miasto. Już teraz można zaobserwować zmiany na rynku nieruchomości (biurowych, usługowych oraz mieszkaniowych) oraz wzmożone zainteresowanie posiadaniem domu „poza miastem”, co może w znaczący sposób przyspieszyć procesy suburbanizacji¹⁸. Wyzwania te nakładają się na przemiany demograficzne, jakie zachodzą w miastach, procesy migracyjne o różnym charakterze oraz coraz szybsze zmiany w organizacji pracy i technologii ją wspomagającej. Samorządy w prowadzonej przez siebie polityce przestrzennej i sposobie zagospodarowania przestrzennego powinny nie dopuszczać do gentryfikacji przestrzeni miejskich.

A. Potrzeba zmian w planowaniu przestrzennym

Uporządkowania wymaga kwestia wydawania decyzji o warunkach zabudowy mających obecnie tak szerokie zastosowanie oraz przyczyniających się do degradowania ładu przestrzennego. Ważne jest, aby inwestowanie na obszarach nieobjętych obowiązującym planem miejscowym opierało się na rzetelnej ocenie stanu istniejącego nie przyczyniając się do niszczenia ładu przestrzennego i nie stwarzając problemów dla efektywnego procesu zarządzania tymi terenami. Jednocześnie obowiązujące przepisy o planowaniu przestrzennym w znacznym stopniu ograniczają możliwości naprawy podjętych w przeszłości nietrafionych decyzji planistycznych. Spowodowane jest to koniecznością wypłaty przez gminę odszkodowania w przypadku zmiany planu mogącej spowodować spadek wartości nieruchomości. Brak środków finansowych, utrudnia aktualizowanie gminom planów w oparciu o zmieniające się m.in. uwarunkowania zewnętrzne. Jednocześnie istnienie planów w dotychczasowym zakresie nakłada na gminy obowiązek ponoszenia kosztów związanych z potrzebą tworzenia niezbędnej infrastruktury, której efektywność może być bardzo niska. W związku z tym celowe jest wypracowanie rozwiązań, które będą sprzyjały podejmowaniu przez samorządy decyzji o racjonalnym zagospodarowaniu przestrzennym, adekwatnych do bieżących potrzeb i uwarunkowań lub uwzględniających przewidywane wyzwania.

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

Ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw z dnia 15 lipca 2020 r. jest krokiem w kierunku lepszej integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Niezbędne jest jednak dopracowanie i formalne uregulowanie sposobu przedstawiania i treści modelu funkcjonalno-przestrzennego, aby ustalenia tego dokumentu pozwalały urbanistom, przy wykorzystaniu profesjonalnej znajomości swojego warsztatu, określić w dokumentach planistycznych jak optymalnie i bezkonfliktowo wpisać w przestrzeń elementy służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Dla prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzennej niezbędne jest silniejsze umocowanie w procesie podejmowania decyzji planistycznych bilansów terenów przeznaczonych pod zabudowę i zagwarantowanie sporządzania ich w sposób racjonalny.

¹⁸ Proces rozlewania się zabudowy może mieć też podłoże ekonomiczne, co jest wskazywane w rozdziale dotyczącym wyzwania VIII *Poprawa dostępności mieszkaniowej*.

Uwzględnianie zachodzących procesów ludnościowo-osadniczych i przestrzennych powinno być podstawą do wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę z uwzględnieniem innych uwarunkowań określających ich spójne włączenie w proces urbanizacji. Proces ten powinien być uregulowany ustanowieniem odpowiednich rozwiązań ustawowych. Niezbędnym 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 jest jedną z kluczowych kwestii umożliwiającą podejmowanie odpowiednich decyzji zarządczych.

Niezbędne jest, aby te i inne rozwiązania przyczyniały się do silniejszego wpisania planowania i zagospodarowania przestrzennego w 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 stanu istniejącego i potencjalnych potrzebach występujących na obszarze danej jednostki administracyjnej. Jednocześnie powinno być konfrontowane z uwarunkowaniami obszaru, z którym dana jednostka sąsiaduje¹⁹.

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

C. Wzmocnienie priorytetu dla wysokiej jakości przestrzeni publicznych

Doprecyzowania wymaga definicja przestrzeni publicznej (poprzez wskazanie jej cech i katalogu tego typu przestrzeni), stanowiących element przestrzeni miejskiej i użytkowanej przez wszystkich mieszkańców. W tym celu niezbędne jest dopracowanie zasad ich wyznaczania w dokumentach planistycznych oraz kształtowania ich w przestrzeni miasta poprzez opracowanie standardów i wytycznych dotyczących planowania i projektowania (ze szczególnym uwzględnieniem ich dostępności, integracji, bezpieczeństwa, mikroklimatu, estetyki, z uwzględnieniem idei Nowy Europejski Bauhaus²⁰, 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.

¹⁹ Kwestie kształtowania przestrzeni na terenie gminy w powiązaniu z uwarunkowaniami występującymi na terenach sąsiadujących poruszone są w wyzwaniu II dotyczącym *Niwelowania procesów chaotycznej suburbanizacji*.

²⁰ 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 podstawą wyboru projektu czy przedsięwzięć dotyczących przestrzeni publicznych, finansowanych ze środków europejskich oraz krajowych mógłby być proces wyboru dokonany w drodze konkursu urbanistyczno-architektonicznego. Rozwiązanie takie powinno przeciwdziałać nieuzasadnionej unifikacji przestrzeni publicznych w oderwaniu od regionalnej i lokalnej specyfiki przyrodniczej i kulturowej a także wpisywać się w oczekiwania społeczności lokalnej odnośnie włączania w proces kształtowania wymagań i oceny projektu. Wprowadzone ostatnio zmiany w prawie zamówień publicznych powinny przyczynić się do poprawy estetyki i jakości przestrzeni publicznych. Podstawą do wprowadzenia ewentualnie kolejnych zmian powinna być wykonana w przyszłości ocena efektywności wprowadzonych ostatnio 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). Tym działaniom powinny towarzyszyć także działania z zakresu rewitalizacji (szersze wykorzystanie instrumentów planistycznych w procesie prowadzenia rewitalizacji). Wskazany jest nakierowanie inwestycji w infrastrukturę mieszkaniową instytucji publicznych finansowanych z poziomu centralnego (np. mieszkania służbowe dla służb mundurowych, mieszkania młodych pracowników naukowych itp.), tak aby w pierwszej kolejności były wykorzystywane możliwości istniejącej zabudowy poprzez adaptację i modernizację, w drugiej kolejności były brane pod uwagę możliwości uzupełniania istniejących struktur urbanistycznych nową zabudową, a dopiero w ostateczności budową nowych obiektów na terenach niezabudowanych, takich jak lasy i tereny rolne (*greenfield*).

Wdrażanie programów rewitalizacji powinno przyczyniać się także do porządkowania struktur miejskich, zachowania przestrzeni wielofunkcyjnych – umożliwiających różne formy wykorzystania w zależności od zmieniających się potrzeb społeczności lokalnych. Proces naprawczy powinien m.in. uwzględniać odnawianie/nadawanie funkcji wykorzystując istniejące budynki, dobudowując nowe oraz uporządkowując istniejącą przestrzeń.

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 użytkowane np. powstają i funkcjonują nowe obiekty mieszkaniowe, usługowe itp.

Procesy rewitalizacji mogą również przyczyniać się 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 w wyniku zachodzących przeobrażeń różnego charakteru i występujących wyzwań.

Rozwiązaniem, które może przyczynić 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 prowadzone są obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości²¹. Własność warstwowa pozwoli na włączanie w atrakcyjny sposób 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 usprawnienia planowania i zagospodarowania przestrzennego instrumentami fiskalnymi, które należą do kompetencji samorządów lokalnych. Propozycja ta bazuje na rozwiązaniu zastosowanym w ustawie o rewitalizacji²². W celu wykorzystania tych narzędzi postuluje się przeanalizowanie, korzystnej dla samorządów możliwości przeprowadzenia zmiany planu miejscowego bez wypłacania odszkodowań dla właścicieli tych terenów np. w sytuacji kiedy jego zapisy nie są realizowane w określonym okresie czasu.

Jednocześnie wskazuje się na potrzebę rozważenia możliwości przez JST kształtowania podatków lokalnych oraz wypracowania rozwiązania²³, 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 zabudowy tj. np. w przypadku przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową, przyczyniłoby się do obniżenia presji właścicieli gruntów na wyznaczania takich terenów w dokumencie planu. Ograniczałoby to spekulację gruntami trwale niezagospodarowanymi zgodnie z przeznaczeniem w zapisie planu. Przyczyniałoby to się do racjonalizowania działań inwestycyjnych gminy, co przekłada się na efektywniejszy sposób wykorzystywanie 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 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 wyżej wymienionych działań należy także stworzenie podstaw (w tym w wymiarze






















²¹ Obecnie w ramach Polskiego Ładu trwają prace analityczno-koncepcyjne, obejmujące m.in. badanie rynku co do potrzeby wprowadzenia regulacji dotyczącej własności warstwowej i jaki zakres oddziaływania na system prawny powinna mieć nowa instytucja prawna.

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

²³ Warty rozważenia jest możliwość kształtowania przez JST podatków lokalnych.

polityki publicznej) dla systemowej ochrony dóbr kultury współczesnej, które - obok zabytków - kształtują lokalną tożsamość.

Konieczny jest przegląd skuteczności funkcjonowania rozwiązań prawnych stanowiących narzędzia ochrony krajobrazu miasta, w szczególności przestrzeni publicznej. Biorąc pod uwagę, że efektywne okazało się przekazanie nadzoru nad realizacją uchwały krajobrazowej bezpośrednio gminie, należy poddać ewaluacji procesy przygotowywania oraz zakres 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

7.2.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

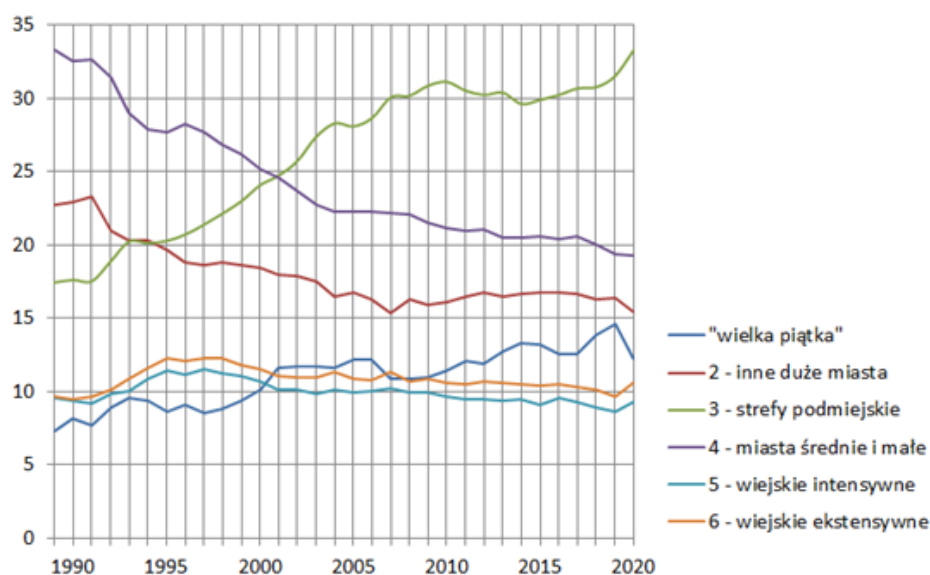
Odeślanie do dokumentów międzynarodowych:



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.

W ostatnich dekadach w Polsce zaszły znaczące zmiany procesów demograficznych, w tym w natężeniu i kierunkach migracji. W zespołach miejskich od około 1995 roku silnie ujawnił się wzrost napływów 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 w latach 1989-2020 według kategorii gmin

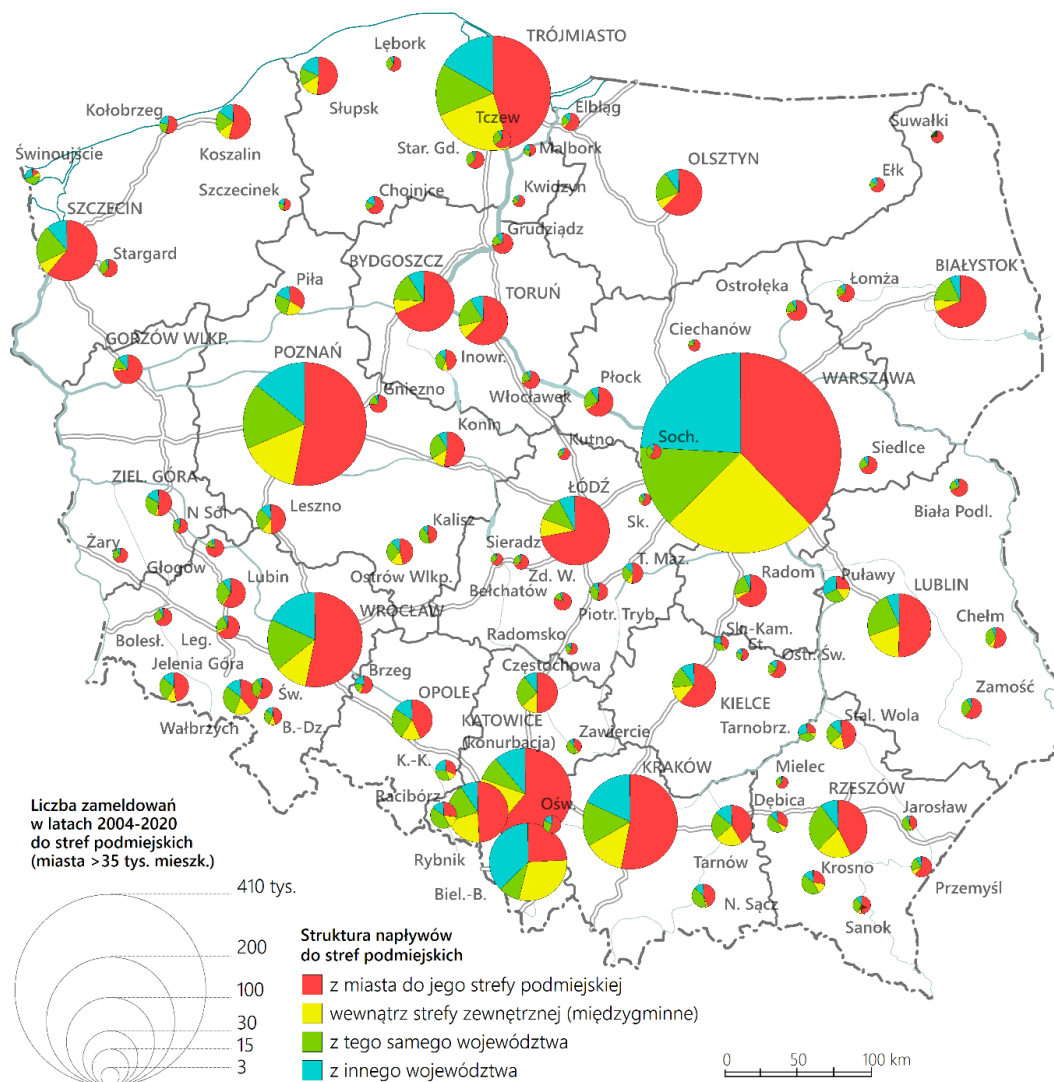


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Śleszyński P., 2022, Migracje wewnętrzne, [w:] A. Potrykowska, D. Bojarska-Lis, M. Budziński (red.), Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2020-2021, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa

W procesach migracyjnych wyróżniało się też zjawisko migracji do pięciu największych ośrodków miejskich (tzw. „wielka piątka”: Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław). Odbiło się to 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 gospodarczych, rozwojowych 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 do zagospodarowania przestrzennego może sprzyjać powstawaniu problemów nie tylko w skali danej gminy, ale całego obszaru funkcjonalnego. Brak koordynacji i współpracy tworzy jednocześnie problemy w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego, stanowiąc trudny do udźwignięcia problem finansowy i przyczynia się często do ograniczania możliwości rozwoju w długookresowej perspektywie. Procesy suburbanizacji przebiegające zazwyczaj w sposób przypadkowy i nieskoordynowany silnie wpływają na funkcjonowanie i problemy miast, a także stają się jednocześnie istotnym wyzwaniem dla całości obszarów funkcjonalnych.

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



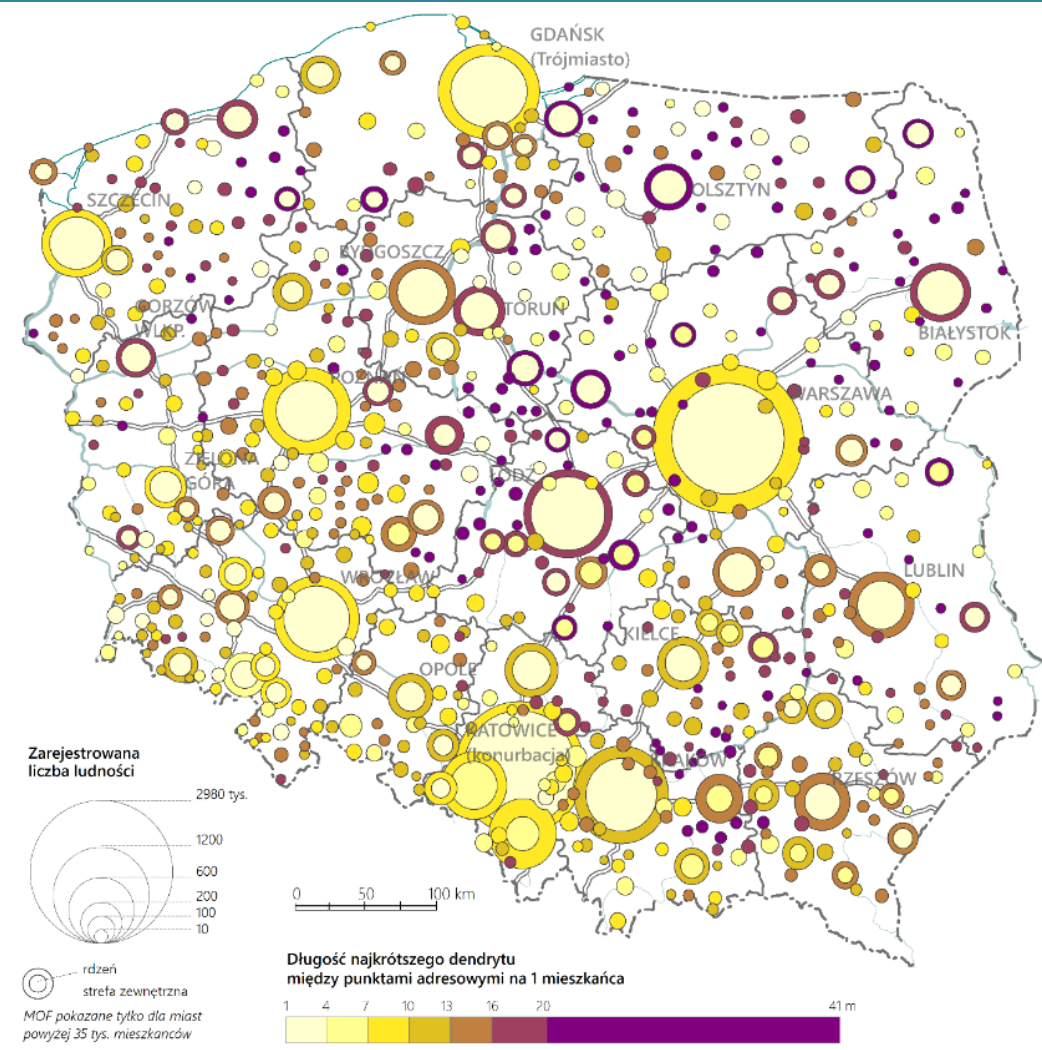
Źródło: Opracowanie własne na podstawie międzygminnej bazy przemeldowań GUS.

Rozlewanie się miast rodzi liczne negatywne konsekwencje zarówno dla przestrzeni jak i jej użytkowników. To niekorzystne zjawisko często wynika z popytu na nowe budownictwo, mające doraźne uwarunkowania po stronie nabywców: mieszkańców (życie bliżej natury, większa prywatność życia, tańsze lokale) oraz przedsiębiorców (niższe koszty nabycia gruntów i łatwa ich dostępność). Sprzyja to: degradacji terenów przyrodniczych i rolniczych, a także niszczeniu lokalnego dziedzictwa kulturowego, utracie bioróżnorodności, niszczeniu ładu przestrzennego i estetyki krajobrazu, wzrostowi zanieczyszczenia powietrza, wzrostowi kosztów realizacji i utrzymania infrastruktury technicznej i transportowej, gorszemu dostępowi do usług publicznych, kształtowaniu trybu życia i sposobu spędzania czasu, większemu zużyciu energii, paliw, itd. Sytuacja taka 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 terenów miejskich.

W powyższym kontekście szczególnie istotnym problemem jest lokalizowanie zabudowy z dala od siebie. W wielu strefach podmiejskich wskaźnik najkrótszego dendrytu²⁴ pomiędzy 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.).

²⁴ Najkrótszy dendryt (minimalne drzewo rozpinające) jest to graf między punktami w przestrzeni, w którym najkrótsza (a więc 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 wykonali 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 stwarzając ich sformalizowanych form współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych. Rozlewaniu się zabudowy sprzyjają podejmowane przez władze lokalne decyzje obliczone na doraźne potrzeby, bez uwzględniania długookresowych ogólnospołecznych skutków. Obserwować można wręcz swoistą konkurencję o mieszkańców pomiędzy gminami podmiejskimi. W sytuacji konfliktu interesu indywidualnego oraz całej społeczności lokalnej, trudno oczekiwać, że zagadnienie racjonalnej, spójnej gospodarki przestrzennej, szczególnie w skali obszaru funkcjonalnego, znajdzie rozwiązanie bez wsparcia ze strony prawa gwarantującego harmonijne i zrównoważone zarządzanie rozwojem ponadlokalnych struktur przestrzennych. Rozwiązanie tego problemu jest konieczne dla kompleksowego i spójnego zarządzania procesami przestrzennymi. Należy podkreślić, że suburbanizacja odbywająca się w sposób planowy, odwołujący się do zasad urbanistyki, tj. prowadzona np. wokół stacji kolejowych czy

na terenach wyposażonych w infrastrukturę społeczną i techniczną, rodzi zdecydowanie mniejsze problemy niż chaotyczny rozwój przedmieść.

Niekontrolowana suburbanizacja generuje również ogromne koszty²⁵, które w większości przypadków można traktować jako straty przestrzenne, gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe. Odnoszą się one m. in. do kosztów transportu, infrastruktury technicznej i szeroko pojmowanej gospodarki komunalnej, których finansowanie leży po stronie jednostek samorządu terytorialnego²⁶. 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 przenoszone są w sposób pośredni na mieszkańców, do tego należy uwzględnić ponoszone przez nich koszty straty czasu, które muszą poświęcić na przemieszanie się, co z kolei często skutkuje np. dezorganizacją życia rodzinnego czy ograniczeniami czasu wolnego itp.

Efektom 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 bez bocznic kolejowych, ale również z dala od istniejących linii kolejowych, czy z dostępem terminali intermodalnych czy dróg o odpowiedniej klasie technicznej. Obiekty biurowe, duże zakłady przemysłowe budowane są w miejscach niedostępnych środkami transportu publicznego. To m.in. wpływa na uzależnienie mieszkańców od indywidualnej motoryzacji tworząc nowe problemy i utrudnienia. Istotnym problemem związanym z rozlewaniem się zabudowy w obszarach funkcjonalnych jest brak ram prawnych wspomagających i regulujących kompleksowe i spójne zarządzanie takimi obszarami. 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). W obowiązującym systemie prawnym nie ma jednak wystarczających rozwiązań, które traktowałyby obszary funkcjonalne w sposób całościowy i sformalizowałyby planowanie i zarządzanie takimi obszarami. Fakultatywną możliwość przygotowania przez gminy powiązane ze sobą funkcjonalnie strategii rozwoju ponadlokalnego, będącej wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium daje powyższa ustawa w połączeniu z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559). Nie ma jednak wymogu uczestniczenia wszystkich gmin lub powiatów obszaru funkcjonalnego w procesie tworzenia strategii.

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 roku instrumentu - zintegrowanych inwestycji

²⁵ 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).

²⁶ 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.

terytorialnych (ZIT) realizowanych na podstawie strategii terytorialnych. Instrument ZIT, jak również generalnie fundusze strukturalne, nie odnosiły 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.

W ramach wspomnianej nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wprowadzono nowy typ strategii rozwoju dedykowany obszarom funkcjonalnym, w tym miejskim obszarom funkcjonalnym – strategię rozwoju ponadlokalnego, której elementem obligatoryjnym jest, podobnie jak w przypadku strategii rozwoju gminy, model funkcjonalno-przestrzenny. Wprowadzenie tego typu uniwersalnej strategii rozwoju wynikało w pierwszej kolejności z wniosków z ww. doświadczeń, a umożliwienie JST realizacji wspólnej strategii rozwoju zostało wprowadzone w głównej mierze z myślą o wdrażaniu ZIT w obecnej perspektywie finansowej. Mając na uwadze powyższe w Umowie Partnerstwa na lata 2021-2027 wprowadzono obligatoryjność przygotowania strategii rozwoju ponadlokalnego przez Związki ZIT MOF ośrodków wojewódzkich, ponieważ posiadają one największe doświadczenie w realizacji strategii terytorialnych na poziomie ponadlokalnym.

7.2.2 Proponowane rozwiązania

Należy pamiętać, że wprowadzenie rozwiązań systemowych, spójnie 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 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 pomiędzy sąsiadującymi samorządami, ale także te służące zachowaniu spójności pomiędzy stanem obecnym a przyszłymi potrzebami. Ważne jest, aby w procesie planowania polityki rozwoju tych terenów uwzględniony był również wymiar środowiskowy, którego znaczenie jest coraz silniej dostrzegane. Ma to istotne znaczenie w szczególności 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 szczeblu centralnym i lokalnym służące zrównoważonemu rozwojowi terytorialnemu

Przedstawione wyżej 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 pracach tych powinno być wypracowane stanowisko - czy kwestie te można rozwiązać za pomocą narzędzi planistycznych, czy potrzebne są do tego rozwiązania z innego

obszaru. Optymalnym rozwiązaniem horyzontalnym mającym na celu bardziej formalne kształtowanie polityki rozwoju byłoby upodmiotowienie miejskich obszarów funkcjonalnych oraz wyposażenie ich w instrumenty pozwalające na realne oddziaływanie na kształt i prowadzenie polityki przestrzennej. Oprócz wypracowania stanowiska w sprawie bardziej sprawczego oddziaływania na zachodzące procesy przestrzenne w miejskich obszarach funkcjonalnych, ich koordynowania i wspólniania potrzebne są działania które usprawnią te procesy.

Wyrazem wdrażania podejścia zintegrowanego jest wprowadzenie do strategii rozwoju (gminy i ponadlokalnej) modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej – przestrzennego komponentu strategii. Ustawa o samorządzie gminnym umożliwia gminie opracowanie strategii rozwoju gminy. Ustawa ta daje także możliwość gminom sąsiadującym, powiązanym 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 ze sobą obszar. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej opracowało podręcznik wspomagający opracowanie strategii rozwoju gminy. Krótki okres obowiązywania wskazanego rozwiązania nie pozwala na wyciągnięcie w tej chwili wniosków na temat jego wykorzystania i skuteczności realizacji.

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 pomiędzy dokumentami przygotowywanymi obecnie na poziomie lokalnym a dokumentem wspólnym dla całego obszaru funkcjonalnego. Wsparciem spójnej i racjonalnej polityki przestrzennej w obszarze funkcjonalnym powinno 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.










Alternatywnym sposobem jest wprowadzenie w Polsce rozwiązania polegającego na powołaniu „związku planistycznego” na wzór niemiecki²⁷, 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,

²⁷ Związki planistyczne, a dokładniej regiony planowania przestrzennego (*Raumordnungsregionen*, ROR) służą podziałowi funkcjonalnemu obszaru 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/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Raumordnungsregionen/raumordnungsregionen.html>

określałby on optymalne kierunki rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym określeniu możliwych form wsparcia. Taka sformalizowana struktura mogłaby mieć silniejszą formę oddziaływania niż np. powołanie metropolitalnej komisji urbanistycznej. W obecnym stanie prawnym, jej oddziaływanie sprawcze na decyzje podejmowane w terenie nie różniło by 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 poprzednim rozdziale.

Mimo prowadzonych od pewnego czasu szeregu działań propagujących i inspirujących różne formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, celowe jest dalsze i bardziej intensywne propagowanie działań i rozwiązań służących lepszej współpracy między samorządami m.in. poprzez 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 czy inwestowania, niezbędne jest 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 horyzontalnego 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 pomiędzy 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 szczeblu 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 Diagnostyka i charakterystyka wyzwania

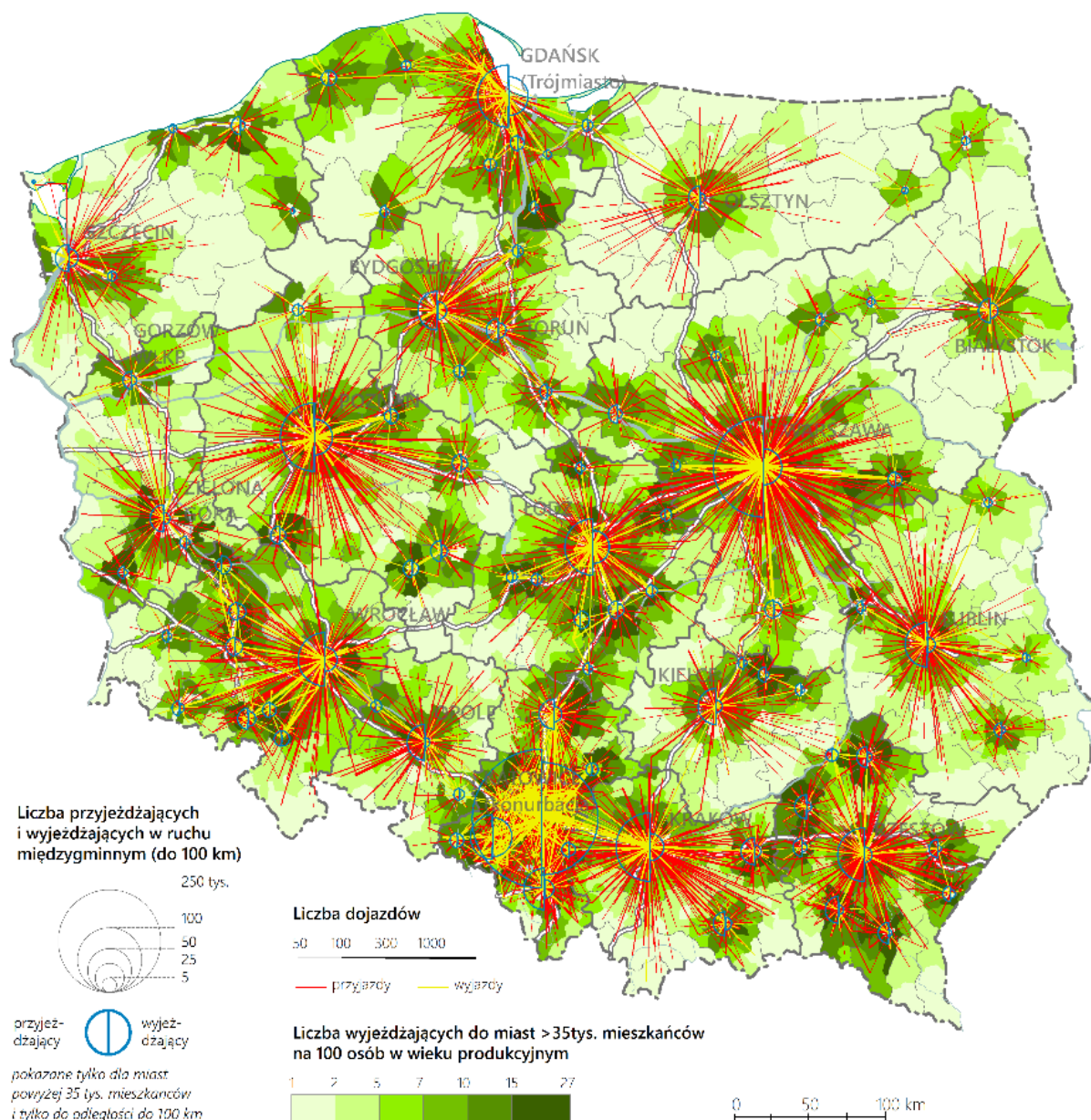
Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:



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.**

Poziom lokalny jest naturalny dla optymalnego rozpoznania zasobów i tworzenia lokalnego kapitału oraz planowania i realizacji na tej podstawie skutecznych działań rozwojowych w wymiarze terytorialnym. Endogenne zasoby lokalne często lokowane są niezależnie od granic administracyjnych, a zakres ich oddziaływania obejmuje 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 szczebli samorządu terytorialnego (województwa, powiatu i gminy). Zasadnicze znaczenie mają jednak granice i kompetencje samorządów gminnych. Samorządy gminne w polskim systemie polityki rozwoju posiadają zdecydowanie najwięcej narzędzi i odpowiedzialności w tym zakresie. Są to także jednostki najmniejsze, które szczególnie w strefach podmiejskich są nieodłącznie związane z sąsiednim obszarem/miastem. Drugim istotnym szczeblem jest samorząd powiatowy, posiadający kompetencje w zakresie utrzymania infrastruktury technicznej i społecznej oraz w zakresie kształtowania polityki gospodarczej i rynku pracy. Niejednokrotnie, zasięg i skala powiązań społeczno-gospodarczych lub przyrodniczych rodzi konieczność włączenia się samorządu powiatu w inicjatywę współpracy w ramach obszarów funkcjonalnych. Ponadto, w przypadku największych

miejskich obszarów funkcjonalnych (obszarów metropolitalnych), których zasięg wykracza poza granice nawet dwóch lub trzech powiatów, dochodzi także do konieczności włączenia w tę inicjatywę trzeciego szczebla – samorządu województwa, choćby ze względu na zakres zadań, np. odpowiedzialność za poza powiatowy publiczny transport zbiorowy. Ta złożoność terytorialna może napotykać bariery w skutecznym radzeniu sobie z problemami wykraczającymi poza granice jednostek administracyjnych.

Skala problemów jest często wprost proporcjonalna do wielkości ośrodka rdzeniowego i siły jego oddziaływania. Przez szybki rozwój dużych miast i pojawienie się zjawisk typowych dla ośrodków rozwijających się w warunkach wolnorynkowych, w szczególności intensyfikacji zjawiska suburbanizacji wraz z jej najbardziej niekorzystną formą przestrzenną w postaci rozlewającego się miasta (*urban sprawl*), zostały uwypuklone trudności związane z fragmentacją administracyjną i brakiem zintegrowanego i skutecznego zarządzania w obszarach silnie powiązanych funkcjonalnie wokół dużych ośrodków miejskich. Polskie samorządy wciąż potrzebują wsparcia w kooperacji międzysamorządowej i jednoczesnej poprawy oprzyrządowania prawnego takiej współpracy. Za niesprzyjające uznać można również uwarunkowania społeczno-kulturowe, których pochodnymi są: niski poziom kapitału społecznego oraz niski poziom identyfikacji z lokalnym dziedzictwem historyczno-kulturowym, brak szerszego rozumienia interesu publicznego i niski poziom zaufania zarówno w relacjach społecznych, jak i między obywatelami a instytucjami publicznymi.

Współpraca, a w tym przypadku współpraca między samorządowa nawiązywana dla osiągnięcia wspólnych celów, jest bardzo pożądana. Pozwala budować przewagę konkurencyjną, minimalizować koszty dzięki efektom skali, bardziej efektywnie wykorzystywać dostępne zasoby, zwiększać potencjał rozwojowy, integrować system usług publicznych itd. Przeshkadzają temu wspomniane bariery w efektywnym prowadzeniu współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych.

Problemem jest niejasny status ustrojowy współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych. Przekazanie im do dyspozycji środków finansowych mogłoby skutkować wypracowaniem narzędzi do koordynacji zarządzania w MOF i trwałej współpracy w ograniczonym zakresie, gdyż 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 niewystarczającym bodźcem do tworzenia trwałych powiązań. Badania ewaluacyjne²⁸ dowodzą, że w mniej więcej połowie MOF ośrodków wojewódzkich ZIT nie można stwierdzić trwałego charakteru partnerstwa rozumianego jako zdolność do przetrwania w przypadku braku kontynuacji unijnego wsparcia finansowego. W niektórych przypadkach wprost wskazywano, iż to właśnie środki UE stanowią motywację do współpracy. Zatem należy w dalszym ciągu poszukiwać skutecznych zachęt do kooperacji i współdziałania JST.

Powiat, mimo zadań własnych istotnych z perspektywy prowadzenia polityki rozwoju nie pełni istotnej roli w jej kreowaniu i koordynowaniu. Potrzebne jest silniejsze jego spozycjonowanie, aby samorząd powiatowy inicjował opracowanie strategii rozwoju ponadlokalnego lub opieszłości w tym zakresie na poziomie gmin powiązanych funkcjonalnie.

²⁸ Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej na lata 2014-2020, Wolański i Ego Lider Ewaluacji 2014, czerwiec, 2018.

Wciąż uporządkowania wymaga kwestia zarządzania obszarami metropolitalnymi, ale także w obszarach funkcjonalnych mniejszych ośrodków miejskich. Sformalizowanie współpracy w obszarze metropolitalnym daje szanse rozwojowe miastom i całego tego obszaru (np. poprzez integrację systemu transportowego, racjonalizację kosztów wspólnych przedsięwzięć), ale jednocześnie stwarza szereg wyzwań zarządczych i kooperacyjnych – kształtując nowy jakościowo popyt i narzucając wyższy standard. Może to przyczyniać się do rozwoju lokalnych działalności. Jeżeli prowadzące je podmioty 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.

W obszarach metropolitalnych brak podstawy ustrojowej 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 sprzyjać spójności przestrzennej, konkurować na arenie międzynarodowej i intensyfikować 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 raportuje²⁹, 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 elastycznego modelu zarządzania obszarami metropolitalnymi (m.in. poprzez eksperymentowanie, środki finansowe). Ustawowe uregulowanie obszarów metropolitalnych niewątpliwie może być sprawnym i wydajnym narzędziem do szybkiej likwidacji barier rozwojowych.

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

²⁹ Wstępne propozycje wynikające z raportu, który jest opracowywany we współpracy z OECD *Powiązania miejsko-wiejskie w Polsce*. Rekomendacje z raportu mają w założeniu przyczynić się do wzmocnienia powiązań miejsko-wiejskich. Projekt raportu jest obecnie konsultowany i będzie opublikowany w czerwcu 2022 r.

7.3.2 Proponowane rozwiązania

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

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

Zwiększanie świadomości władz samorządowych wymaga nie tylko sięgania po dostępne już rozwiązania prawne, ale również dokonanie pogłębionych analiz w kierunku większego upodmiotowienia MOF-ów. Proponuje się inicjowanie projektów pogłębiania współpracy i promocji dostępnych już narzędzi i instrumentów jej rozwijania na miejskich obszarach funkcjonalnych.

Postuluje się także wzmocnienie roli samorządu regionalnego we współpracy z MOF-ami, szczególnie kluczowym aspektem jest wzmocnienie roli koordynacyjnej, którą powierza się szefowi samorządu wojewódzkiego, wzmacniając równocześnie kompetencje sejmików i zarządów województw. Poprzez koordynację rozumie się wskazywanie kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz opiniowanie w zakresie zgodności przyjmowanych na poziomie samorządów lokalnych dokumentów z polityką rozwoju województwa. Tym samym energia działań lokalnych i gminne władztwo planistyczne uzyskałoby ramy koordynacyjne, a cele polityki rozwoju szczebla lokalnego zostałyby skoordynowane w całym obszarze funkcjonalnym i powiązaniach regionalnych. Wymaga to zdefiniowania hierarchicznego systemu ośrodków usługowych w MOF-ach poprzez określenie docelowej struktury funkcjonalno-przestrzennej bazującej na zdiagnozowanych specjalizacjach poszczególnych ośrodków, a także wzajemnej komplementarności funkcji.

Ze względu na zróżnicowane 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 miejskiej³⁰. Ważnym aspektem, 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 niezbędnym jest wprowadzenie rozwiązań systemowych dla obszarów wymagających ścisłej współpracy, w szczególności obszarów metropolitalnych, aby jak najlepiej odpowiadać na potrzeby miast i miejskich obszarów funkcjonalnych.

Brak rozwiązań systemowych na poziomie całego kraju, a jedynie wprowadzenie ustawowego związku metropolitalnego *sui generis* jak dotąd tylko dla jednego obszaru (Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia powstała w 2017 r.) i jego pierwsze doświadczenia, skłaniają do wypracowania spójnych i

³⁰ Podstawą prawną do prowadzenia regionalnej polityki miejskiej będzie ustawa o zrównoważonym rozwoju miast nad którą toczą się prace w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

uniwersalnych rozwiązań ustawowych dla innych obszarów metropolitalnych. W tym celu szczegółowych rekomendacji dostarczyć powinna ewaluacja funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, którą Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej planuje przeprowadzić w 2022 roku.

Działania integracyjne samorządów w obszarach metropolitalnych jak np. realizacja instrumentu ZIT, inicjatywy ustawodawcze w stosunku do kolejnych obszarów metropolitalnych (warszawska, poznańska, krakowska, łódzka, pomorska, wrocławska) wskazują na potrzebę 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 ustawowej regulacji ustrojowej obszaru metropolitalnego (związku metropolitalnego) przemawia potrzeba uregulowania zadań niezbędnych do realizowania na obszarze nakładających się oddziaływań i koncentracji wyzwań. Do istotnych cech związku metropolitalnego powinna należeć także ustawowa przesłanka o materialnoprawnym charakterze, przesądzająca o prawie gmin i powiatów do udziału w związku metropolitalnym. W zakresie tworzenia i powoływania związku metropolitalnego ważną zasadą powinno być współdziałanie organów centralnych i regionalnych z jednostkami samorządowymi oraz mechanizm konsultacji społecznych. Tak rozumiana reforma zarządzania obszarami metropolitalnymi ma cechy nawzajem oddziałujących relacji. Integracja metropolitalna, jak wynika z doświadczeń europejskich, kreowana jest 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 uregulowania kwestii:

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

- działania pełnomocnika ds. 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 poza metropolitalnych

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 miejsce w systemie zarządzania rozwojem, poprzez zapewnienie jego 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 znajduje się 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) i w odrębnych ustawach.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Promocja i upowszechnianie już istniejących instrumentów współpracy ponadlokalnej oraz wzmacnianie struktur współpracy			
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 Diagnostyka 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 Dziedzinie Klimatu

6. Budowanie przyszłości 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 przeplatające się susze wraz z ulewnymi deszczami. Te negatywne zjawiska są skutkiem zmian klimatu oraz przyczyniających się do nich działań człowieka. Kryzys klimatyczny niesie fundamentalne zagrożenia dla podstaw funkcjonowania i życia społeczeństw. Przekroczenie granicy równowagi klimatycznej zakłóca łańcuch zależności i procesy przyrodnicze, pogarszając w efekcie podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego. Szczególnie wrażliwym obszarem, który musi się mierzyć ze zmianami klimatu są miasta i ich najbliższe otoczenie. Ludność polskich miast wraz z ich strefami podmiejskimi oszacować można na około 25-30 mln osób (w zależności od delimitacji), co stanowi 65-75% populacji kraju – skala problemu jest więc ogromna.

Niezrównoważony rozwój miast zwiększa presję na środowisko i wpływa na pogorszenie stanu zdrowia mieszkańców. Do negatywnych procesów zalicza się m.in. emisje zanieczyszczeń do atmosfery, utratę terenów zieleni i różnorodności biologicznej, zjawisko suszy, czy 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, mogących to zobrazować.

Wśród ekstremalnych zjawisk pogodowych dotyczących miast oraz ich mieszkańców coraz częściej można wyszczególnić m.in. wysokie temperatury powietrza (notuje się regularny wzrost średniej rocznej temperatury powietrza, w okresie 1951–2020 zaobserwowana różnica wynosi 2,8°C), czy nawalne deszcze (zwiększone opady roczne o 10-15%).

Tabela 3. Prezentująca zmianę średniorocznej temperatury powietrza w Polsce w latach 1951-2020

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

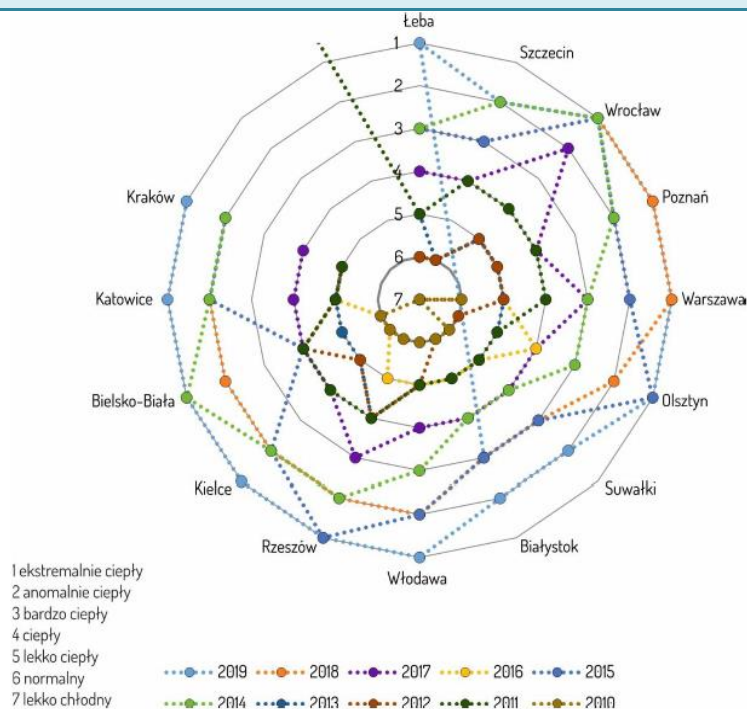
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej

Wiek XX oraz pierwsze dekady wieku XXI charakteryzuje głównie trend rosnących temperatur powietrza, duża zmienność opadów i występowanie ekstremalnych zjawisk meteorologicznych. Dane dotyczące charakterystyki termicznej oraz opadowej dla 14 miast (referencyjnych stacji meteorologicznych) odzwierciedlają znaczną dynamikę zmian.

W klasyfikacji termicznej w 2000 r. po raz pierwszy w czterech miastach (Wrocław, Bielsko-Biała, Katowice i Kraków) wystąpił rok anomalnie ciepły (por. Wyk. 3). W 2008 r. podobna sytuacja miała miejsce w trzech miastach (Poznań, Rzeszów i Bielsko-Biała). Zjawisko na siłę przybrało w 2014 r., gdzie prócz sześciu miast ze sklasyfikowanym rokiem anomalnie ciepłym pierwszy raz w dwóch miastach (Wrocław i Bielsko-Biała) pojawiły się lata ekstremalnie ciepłe. W 2016 r. po raz ostatni w czterech miastach wystąpiły lata termicznie normalne. W następnych okresach we wszystkich analizowanych miastach średnie roczne temperatury były klasyfikowane jako co najmniej ciepłe³¹.

³¹ 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

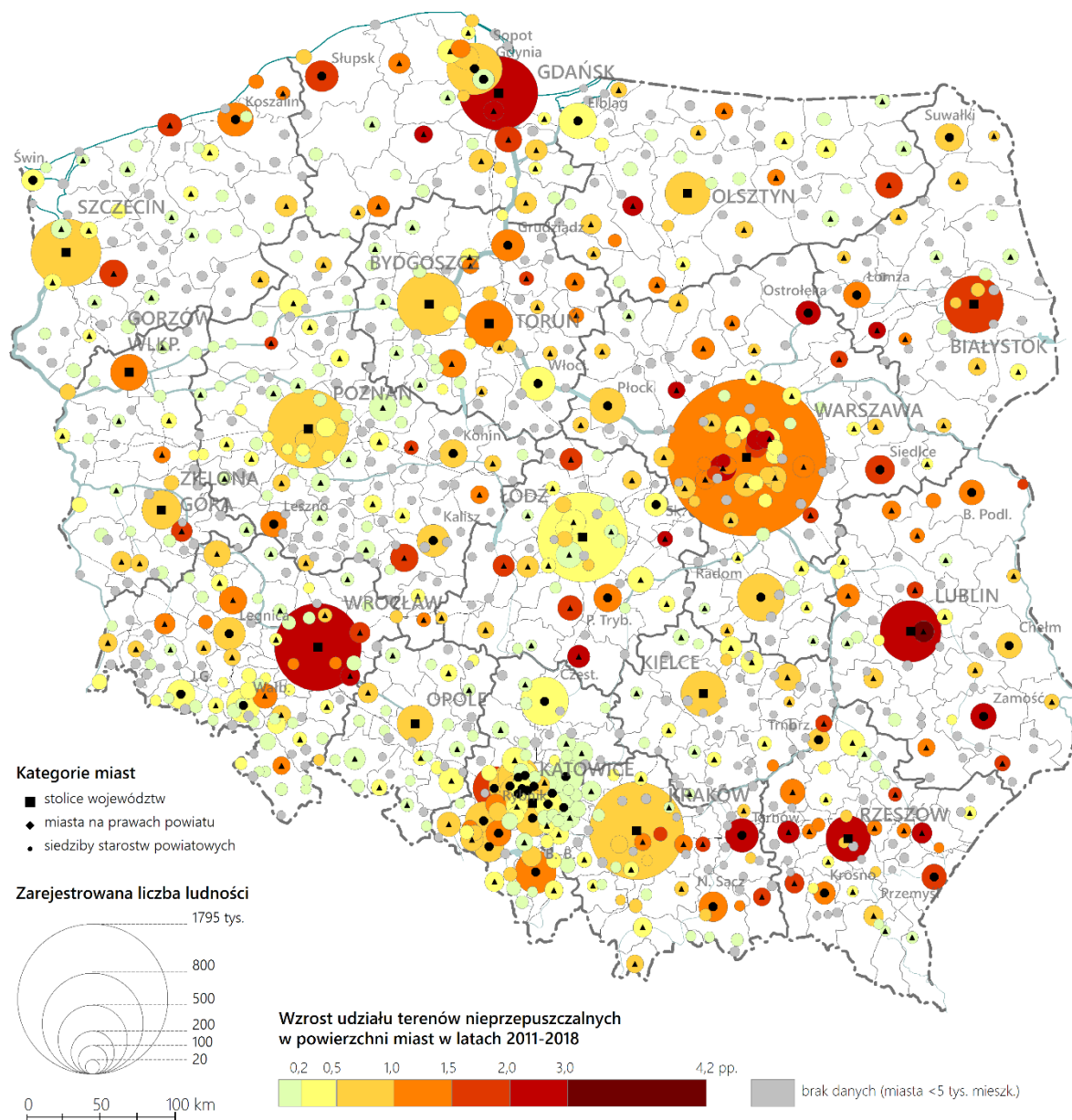
Obecna sytuacja hydrologiczna w Polsce jest bardzo trudna. Stan wód większości głównych rzek w kraju oraz poziom wód gruntowych z biegiem lat się obniża. Problem spotęgowany jest w miastach, których przestrzenie charakteryzują się wysokim odsetkiem powierzchni nieprzepuszczalnych, w tym zabetonowanych brzegów rzek (Rys. 7). Przy coraz rzadszych opadach, miastom grozi pustynnienie. Z kolei infrastruktura kanalizacji deszczowej w miastach nie jest dostosowana do zjawisk opadów nawałnych, co skutkuje podtopieniami czy 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 zmagazynować nadwyżki wody z deszczy nawałnych i wykorzystać ją w suchszych okresach. Niekorzystną sytuację potęgują długotrwałe braki opadów oraz coraz cieplejsze i bezśnieżne zimy. W związku z tym, polskim miastom grozi susza hydrologiczna jak i hydrogeologiczna³². Dodatkowym

³² Susza hydrologiczna przejawia się długotrwałym obniżeniem ilości wody w rzekach i jeziorach. Zwana 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 monitorowany jest 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 monitorowany jest przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (PIG-PIB).

problemem jest fakt, że zasoby wody pitnej w Polsce są jednymi z najniższych w Europie³³.

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

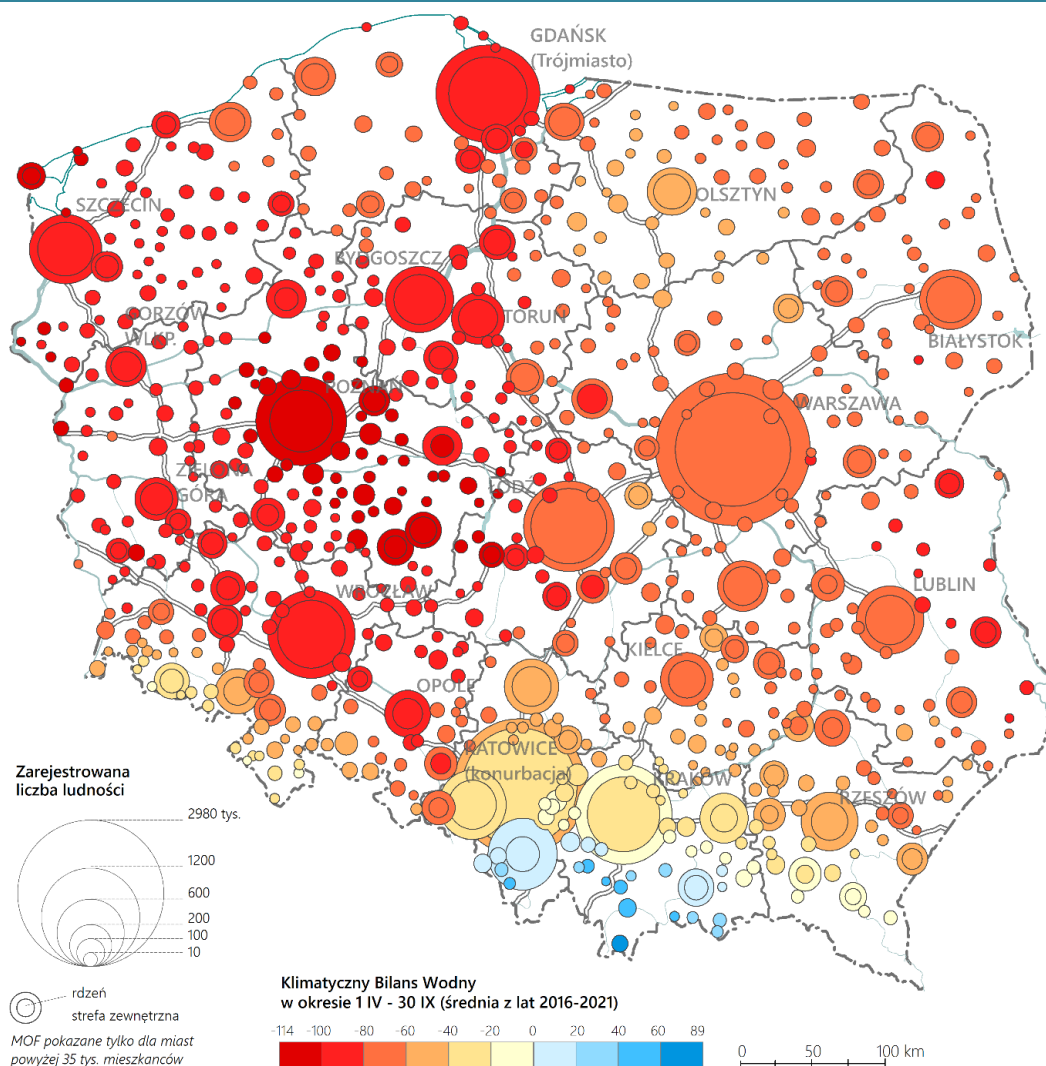


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rzeńca A., Sobol A., Ogórek P. Projekt Raportu o stanie polskich miast: Środowisko i adaptacja do zmian klimatu, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa 2021

³³ Jak podaje Ministerstwo Klimatu i Środowiska, na jednego mieszkańca Polski przypada ok. 1,55 mln litrów na rok. Średnia europejska jest znacznie wyższa, bo przekracza 4,50 mln litrów rocznie. Z badań przeprowadzonych przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów wynika, że znaczna część miast w Polsce - tj. 46,2%, boryka się z niedoborem wody.

W przypadku uwilgotnienia, będącego jednym z kluczowych uwarunkowań przyrodniczych, mającym znaczenie dla stanu roślinności i samopoczucia człowieka (bioklimat, topoklimat), syntetycznym miernikiem jest bilans Klimatycznego Bilansu Wodnego (KBW), wypracowany w Instytucie Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach (Rys. 8). Dane pokazują, że obszarami o szczególnie niekorzystnych warunkach klimatyczno-hydrologicznych jest zachodnia Polska (w tym Wielkopolska i Kujawy), a w nieco mniejszym stopniu inne obszary Niżu Polskiego i 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 są niewielkie, a zdecydowanie większe znaczenie odgrywa ogólne 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 Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (obliczenia wykonali Katarzyna Goch, Instytut Geodezji i Kartografii oraz dr Paweł Sudra, Instytut Rozwoju Miast i Regionów)

W 2019 r. w ponad 250 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 w wielu przypadkach wynikający z nieuzasadnionego uszczelniania powierzchni betonem asfaltem i brukiem sprawiają, że temperatury powietrza w mieście znacząco wzrastają i powierzchnie miast nie mogą się schładzać w wyniku braku wystarczającej powierzchni do zagospodarowania wody opadowej w zieleni.

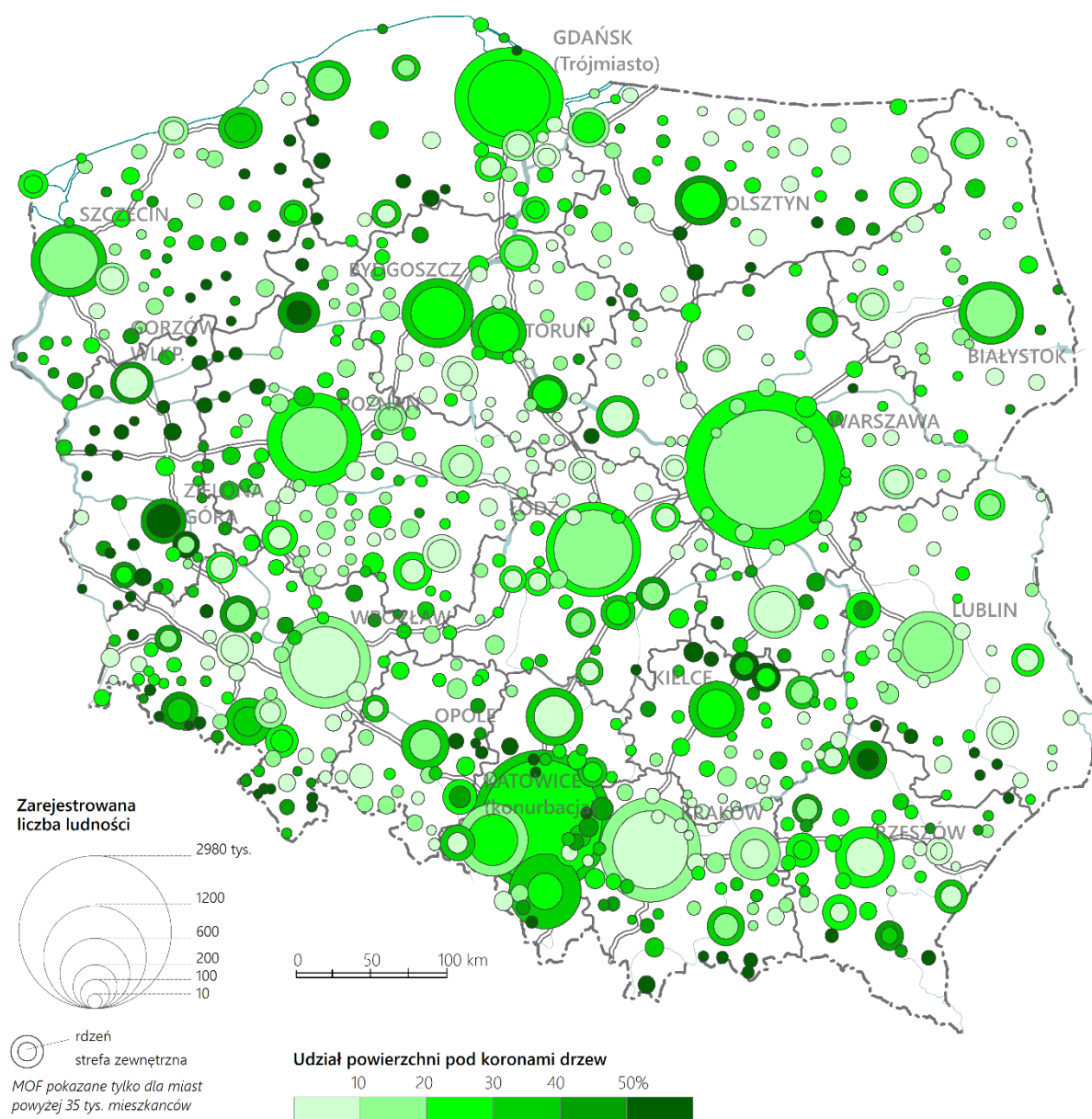
Jednym z kluczowych wyzwań jest więc retencja wody. Na terenach miast i ich obszarów funkcjonalnych niezbędne jest sukcesywne zwiększanie udziału terenów przepuszczalnych, w tym zwłaszcza biologicznie czynnych. W celu bezpiecznego i ekonomicznego zagospodarowania wód opadowych, zwiększania retencji, potrzebny jest rozwój błękitno-zielonej infrastruktury (BZI).

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 kompleksowe działania na terenie całej zlewni, które przyczyniłyby się do regulacji warunków spływu wód z obszarów zurbanizowanych. Sojusznikami miast i ich mieszkańców w niwelowaniu negatywnych skutków zmian klimatu takich jak chociażby susze czy podtopienia są rozwiązania oparte na naturze³⁴.

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 estetycznych, ma znaczenie dla 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 drzewa często zastępuje się młodymi sadzonkami, które nie rekompensują poniesionych strat. Co więcej, nowo nasadzone drzewa relatywnie często usychają w wyniku niewłaściwej lokalizacji, braku wykorzystania wody opadowej z powierzchni, niewłaściwego ukształtowania zieleni powyżej powierzchni uszczelnionych, czy braku monitoringu i pielęgnacji.

³⁴ *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 pod koronami drzew w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i w strefach podmiejskich według stanu z lat 2010-2018



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

Wszystkie funkcje drzew wymienione wyżej realizowane są 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 buków³⁵. Mimo tego brak jest skutecznych

³⁵ 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

narzędzi ograniczania wycinki drzew czy ochrony starodrzewu, szczególnie przed rozpoczęciem procesów inwestycyjnych.

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 by terenów zieleni, jak chociażby drzew, nie uważać za infrastrukturę, tyle, że zieloną, która pełniąc funkcje zagospodarowania wód opadowych powinna być również chroniona ze względu na funkcję ekosystemową.

Wzrost temperatury powietrza w miastach również bezpośrednio wpływa na pogłębiający się problem z nagłymi opadami konwekcyjnymi. Nagrzewanie się powietrza w obszarach zurbanizowanych 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 szczelnie zabetonowane, nie mają możliwości wsiąknięcia w glebę. Równolegle kanalizacja nie jest w stanie przyjąć tak dużych pokładów 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 powodziąmi.

Do ekstremalnych zjawisk pogodowych takich jak długotrwałe susze, trąby powietrzne czy ulewne deszcze, społeczności miejskie zaczynają się przyzwyczajać. Jednakże, adaptacja miast do zmian klimatu będzie trwała znacznie dłużej, a zjawiska te będą przybierać na sile. Biorąc pod uwagę inne wyzwania 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, niwelować negatywne skutki zmian klimatu i ich przyczyny oraz kształtować świadomość społeczną i proekologiczne postawy w aktywny sposób.

7.4.2 Proponowane rozwiązania

A. Wprowadzanie standardu ochrony i kształtowania zieleni w procesach inwestycyjnych

Rozwiązanie polega na stworzeniu podstawy prawnej dającej możliwość władzom publicznym wprowadzenia ograniczeń w prowadzeniu inwestycji ze względu na ochronę środowiska. Rozwiązanie obejmuje zmiany legislacyjne zapewniające konieczność kwotowego szacowania poziomu strat usług ekosystemowych w realizowanym przedsięwzięciu. Straty będą rekompensowane przez nowotworzone elementy błękitno-zielonej infrastruktury, których wycena usług ekosystemowych nie będzie mniejsza niż straty wartości wynikające z usunięcia zieleni na potrzeby realizowania inwestycji. Rozwiązania te zapewnią właściwe traktowanie zieleni w dokumentacji budowlanej uwzględniającej istniejące drzewa jako element infrastruktury wymagający ochrony również na placu budowy, a po zakończeniu inwestycji charakteryzujący się trwałością.

Niezbędne wydaje się być również rozszerzenie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy o informacje na temat istniejącej zieleni wysokiej na obszarze planowanej inwestycji popartej

inwentaryzacją drzewostanu. Rozwiązania te pomogą również urzędnikom w sposób uporządkowany i świadomy uwzględniać ochronę i kształtowanie zieleni w decyzjach administracyjnych oraz objąć ją ochroną prawną w przypadku negatywnej opinii wniosków o wycinkę drzew.

Ponadto postuluje się znaczne ograniczenie usuwania drzew i krzewów na terenach miast. W procesach inwestycyjnych inwestor będzie miał możliwość usunięcia drzew tylko i wyłącznie, jeśli zrekompensuje to na terenie inwestycji nowymi nasadzeniami w ilości rekompensującej rzeczywistą produkcję tlenu drzew wyciętych³⁶. 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) 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 wpisane zatem w proces inwestycyjny, a nie być traktowane warunkowo. Projekt zieleni oraz operat dendrologiczny³⁷, 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 uwzględnienie „błękitno-zielonej infrastruktury” w infrastrukturze krytycznej, będącej pojęciem prawnym w ustawie z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 261). Zgodnie z ustawą infrastruktura krytyczna to systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

Postuluje się rozszerzenie tego zapisu o tereny i obiekty infrastruktury błękitno-zielonej, z racji krytycznej roli, jaką pełni one dla ludzi w kontekście rosnących negatywnych i niebezpiecznych skutków zmian klimatu.

C. Gospodarowanie zasobami wodnymi w układzie zlewniowym

Władze lokalne potrzebują większym stopniu wsparcia do upoważnienia kompetencyjnego do wprowadzania regulacji lokalnych, w tym zwłaszcza do wprowadzania ograniczeń z zakresu ochrony przed suszą i ich egzekwowania uwzględniając podejście zlewniowe 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 wskazywać powinny kierunki naturalnego spływu wód opadowych i uwzględniać ich rozlewanie poza pasem drogowym. Ulice, drogi, zieleni powinny być projektowane w taki sposób, aby spływ powierzchniowy

³⁶ Z wyłączeniem terenów portowych zawierających infrastrukturę portową.

³⁷ Głównym celem operatu dendrologicznego jest zachowanie zastanych drzew, zadrzewień i krzewów w jak najlepszej kondycji z uwzględnieniem uwarunkowań zagospodarowania terenu.

mógł być spowalniany i zatrzymywany przez zieloną retencję, aniżeli 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 z uwzględnieniem 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 uwzględniający 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 wpływają na zmianę stosunków wodnych nie wymagają stosownych zgód w tym zakresie.

Wobec długiego czasu pozyskiwania takich zgód (często ponad 12 miesięcy) proponuje się utworzenie jednoznacznego katalogu działań skutkujących koniecznością uzyskania zgody wodnoprawnej oraz działań, które nie kształtują zasobów wodnych i przez to nie wymagają takiej zgody. Do takich działań należy zaliczyć nawadnianie zieleni wodami opadowymi poprzez takie kształtowanie powierzchni, które umożliwi grawitacyjny dopływ wody, tworzenie zieleni retencyjnej bez dodatkowych warstw filtracyjnych, kształtowanie zieleni w formie wklęsłej³⁸. Jednocześnie proponuje uruchomienie prostej ścieżki uzyskania zgody wodnoprawnej w przypadku, gdy zgoda będzie wymagana.

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

Niezbędne są rozwiązania legislacyjne oraz mechanizmy finansowe, które spowodują, iż 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) opłatę za usługi wodne uiszcza się za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² 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 wód opadowych 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 zastosują 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 prawo wodne, ustalona na podstawie analizy kosztów i umożliwiająca podejmowanie samorządom szerszych działań w tym

³⁸ Zasadnym 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).

obszarze. Aktualne proporcje to – 90% przychód Wód Polskich, 10% dochód budżetu właściwej gminy. Równolegle konieczne jest zabezpieczenie tych wpływów na cele związane z racjonalizacją gospodarki wodnej, jak np. mała retencja, czy rozwiązania oparte 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 samorządy mają udział odpowiedni do ponoszonych kosztów.

Należy zwrócić również uwagę na realizowany od sierpnia 2020 r. proces legislacyjny ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, która zakłada szereg zmian w dotychczasowych regulacjach z tego zakresu. W projekcie ustawy szczególnym korzystaniem z wód podlegającym opłacie jest wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 600 m² (dotychczas 3500 m²) robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 50% (dotychczas 70%) powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej, zwane dalej „zmniejszeniem naturalnej retencji terenowej”. Analizie powinna być również poddana możliwość uzupełnienia programów Moja Woda, czy gminne programy wspierania mikroretencji instrumentem dotacji.

E. Przeciwdziałanie powodziom miejskim oraz suszom i ich skutkom poprzez 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 obligatoryjnych, 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. Elementem ochrony przed niewłaściwym zagospodarowaniem jest przeciwdziałanie prywatyzacji gruntów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia wszystkich rodzajów powodzi, w tym powodzi opadowych. Równolegle konieczne jest ograniczenie presji inwestycyjnej na gruntach w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią znajdującego się w rękach prywatnych. Powyższe wnioski powinny zostać uwzględnione w projekcie ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy.

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.

F. Wprowadzenie planu zarządzania błękitno-zieloną infrastrukturą miasta (dalej plan zarządzania BZI) jako realizacji rekomendacji opracowania „planu zazieleniania”³⁹, 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 pomyślany jest 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 miał charakter operacyjny z czytelnymi zapisami dla projektantów oraz został uwzględniony w dokumentach planistycznych.

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 znaleźć się powinno 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 uwzględniać powinien również 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 wykonane być powinny przez zespół ekspertów, bazując na doświadczeniach miast – w wielu z nich zwłaszcza 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;

³⁹ 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.

- 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 co do zasady nie musi być pomyślany jako rozbudowany dokument. Może być elementem istniejących dokumentów lub planów jak np. 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			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			

7.5 Wyzwanie V: Poprawa jakości środowiska przyrodniczego w miastach

7.5.1 Diagnostyka 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 – 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.

Wraz z rozwojem konieczna jest poprawa jakości życia w miastach i środowiska jakie nas otacza. Ma to znaczący wpływ na dobrostan zdrowia mieszkańców. Przewodnie hasło Światowego Dnia Miast⁴⁰ Lepsze Miasto, Lepsze Życie (*Better City, Better Life*) 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, uświadomiły również jak ważna i kluczowa dla jakości życia mieszkańców okazała się najbliższa okolica. Bliskość terenów zieleni, rekreacyjnych, lokalnych punktów usługowych oraz ich jakość okazały się mieć większe znaczenie niż dotychczas. Wszystko to wymusza konieczność alternatywnych dróg rozwoju miast. Działania poprawiające jakość środowiska w miastach są w dalszym stopniu niewystarczające w stosunku do potrzeb⁴¹. Bezpośrednio odczuwalne są skutki narastającej kumulacji zanieczyszczeń takich jak zanieczyszczenia powietrza (pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 dwutlenku azotu oraz benzo(a)pirenu), hałas, nadprodukcja odpadów oraz zanieczyszczenie gleby i wód podziemnych.

Każdego roku zanieczyszczenie powietrza przyczynia się w Polsce do ponad 90 tys. przedwczesnych zgonów⁴². Na terenach zurbanizowanych odnotowywane są często podwyższone stężenia

⁴⁰ Ustanowione przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2014 r. przypada na 31 października każdego roku.

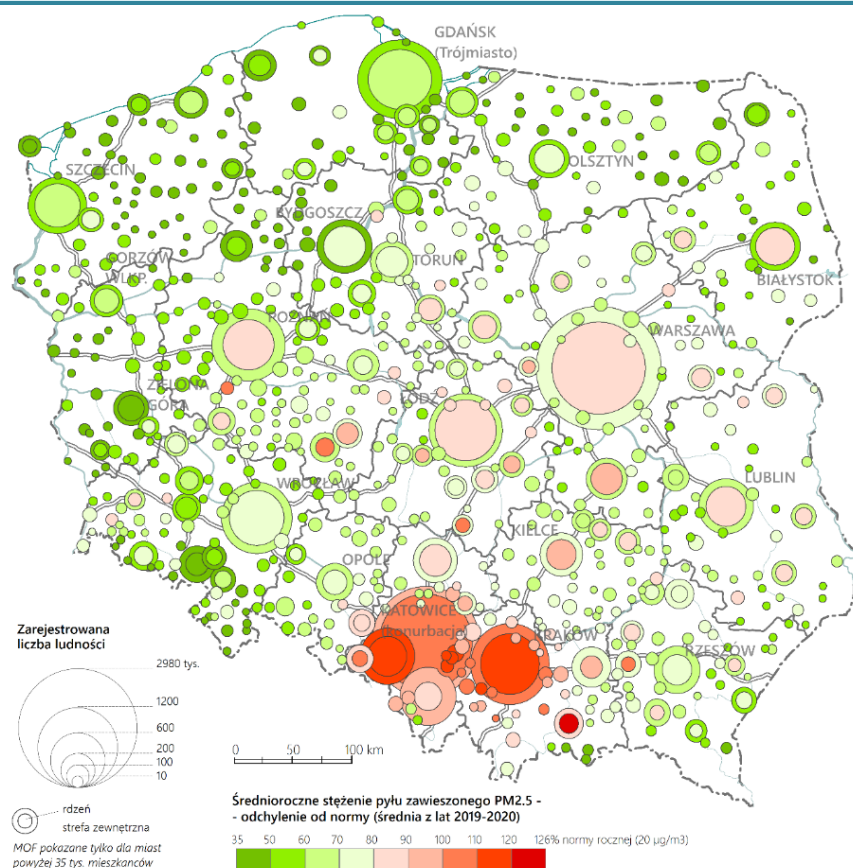
⁴¹ W przyjętym Uchwałą nr 34 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2019 r. *Krajowym programie ograniczania zanieczyszczenia powietrza* wytyczne są kierunki działań, które mogą być pomocne w poprawie jakości środowiska w miastach.

⁴² *Global mortality from outdoor fine particle pollution generated by fossil fuel combustion: Results from GEOS-Chem*, Environmental Research, nr 195, kwiecień 2021 r.

zanieczyszczeń atmosferycznych pochodzenia antropogenicznego⁴³(Rys. 10). Głównym źródłem 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 emitowane do atmosfery zanieczyszczenia oddziałują niekorzystnie na wszystkie składowe środowiska przyrodniczego. Wpływają 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 mitygujących czy adaptacyjnych minimalizujących niekorzystne warunki życia w miastach. Brak powszechnej inwentaryzacji liczby i lokalizacji źródeł niskiej emisji (lokalnych kotłowni, stanu zasobów mieszkalnych w tym komunalnych, natężenia transportu indywidualnego) w miastach uniemożliwia określenie skali rzeczywistych potrzeb oraz podjęcie działań w zakresie skutecznej ochrony powietrza.

Rysunek 10. Rozkład przestrzenny średniego rocznego stężenia PM_{2,5} na obszarze Polski w 2020 roku, 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, Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2020

⁴³ 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 PM_{2,5}).

W ostatnich latach można zaobserwować rozwój monitoringu jakości powietrza prowadzonego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska. 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 wykorzystywane 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 lokowanej stacji (uzupełniane o wyniki modelowania matematycznego rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń powietrza).

Niezbędny jest dalszy rozwój miejskiej sieci monitoringowej, pozwalającej na upowszechnienie wiedzy, m.in. nt. jakości powietrza wśród szerszego grona odbiorców, jak również diagnozowania obszarów przekroczeń norm jakości powietrza. Informacje te stanowią podstawę dla właściwych organów administracji publicznej do określania i podejmowania odpowiednich działań naprawczych, w tym zwłaszcza w ramach programów ochrony powietrza. Pomocna w monitoringu emisji w domach jednorodzinnych 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 Stop Smog czy Czyste Powietrze. Budowa nowego systemu została powierzona Głównemu Urzędowi Nadzoru Budowlanego, a podmiotami zobowiązanymi do złożenia deklaracji są właściciele oraz zarządcy lokali lub budynków.

Poprawa jakości powietrza jest jednym z trzech głównych filarów, na których oparta jest Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040)⁴⁴, będąca strategicznym dokumentem dot. kierunków rozwoju sektora paliwowo-energetycznego. Dokument wskazuje w szczególności konieczność likwidacji tzw. niskiej emisji zanieczyszczeń poprzez ograniczanie wykorzystywania paliw stałych w ogrzewnictwie indywidualnym. PEP2040 zakłada odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 roku. Jednak do 2040 roku w miastach utrzymana zostanie możliwość wykorzystania niskoemisyjnego paliwa węglowego, o ile nie jest to sprzeczne z tzw. uchwałami antysmogowymi⁴⁵.

Zarówno na szczeblu krajowym jak i lokalnym prowadzone są działania z zakresu poprawy jakości powietrza (PEP2040, Krajowy Program Ochrony Powietrza, Krajowy Program Ograniczenia Zanieczyszczenia Powietrza, programy ochrony powietrza, plany działań krótkoterminowych, uchwały antysmogowe), w dalszym ciągu potrzebna jest jednak większa integracja prowadzonych działań na wszystkich szczeblach 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*. Jednak wzrost temperatury powietrza w mieście prowadzi nie tylko do zmian w lokalnym klimacie. Istotnym aspektem jest wzrost stężenia

⁴⁴ Polityka energetyczna Polski do 2040 r. została przyjęta przez Radę Ministrów 2 lutego 2021 r.

⁴⁵ Wymianę źródeł ciepła warto postrzegać jako ograniczenie wykorzystania paliw stałych w ogrzewnictwie indywidualnym nie tylko jako wymianę źródła ciepła na mniej emisyjne, ale przede wszystkim jako poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych.

benzo(a)pirenu, substancji rakotwórczej, która pochodzi z urządzeń grzewczych małej mocy, spalarni odpadów oraz transportu. Ponadto, poprawie jakości powietrza nie pomaga wykorzystanie asfaltu, betonu i innych nieprzepuszczalnych materiałów pokrywających duże powierzchnie. W połączeniu ze smogiem typu Los Angeles⁴⁶, czyli letnią odmianą tego groźnego zjawiska, wpływa negatywnie na zdrowie mieszkańców miast.

Nadmierne zasklepienie powierzchni miast materiałami nieprzepuszczalnymi w połączeniu ze wzrostem temperatur powietrza prowadzi do efektu miejskiej wyspy ciepła⁴⁷. Miejska wyspa ciepła występuje, gdy naturalne powierzchnie, takie jak roślinność czy woda, są zastępowane betonem i asfaltem, a zaostża je ciepło emitowane z samochodów, klimatyzatorów i procesów technologicznych. Betonowe i asfaltowe powierzchnie takie jak wielopasmowe drogi, zasklepione i pozbawione drzew rynki oraz wielkopowierzchniowe parkingi, zwiększają temperaturę oraz zmniejszają wilgotność. Ocenia się, że w dużych miastach europejskich różnica w temperaturach pomiędzy miastem a terenem podmiejskim może dochodzić nawet do ok. 10 stopni Celsjusza. Takie tereny nie mają szansy ani retencjonować wody, ani się schładzać, bo nagrzane przez słońce powierzchnie nocą oddają ciepło. 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.

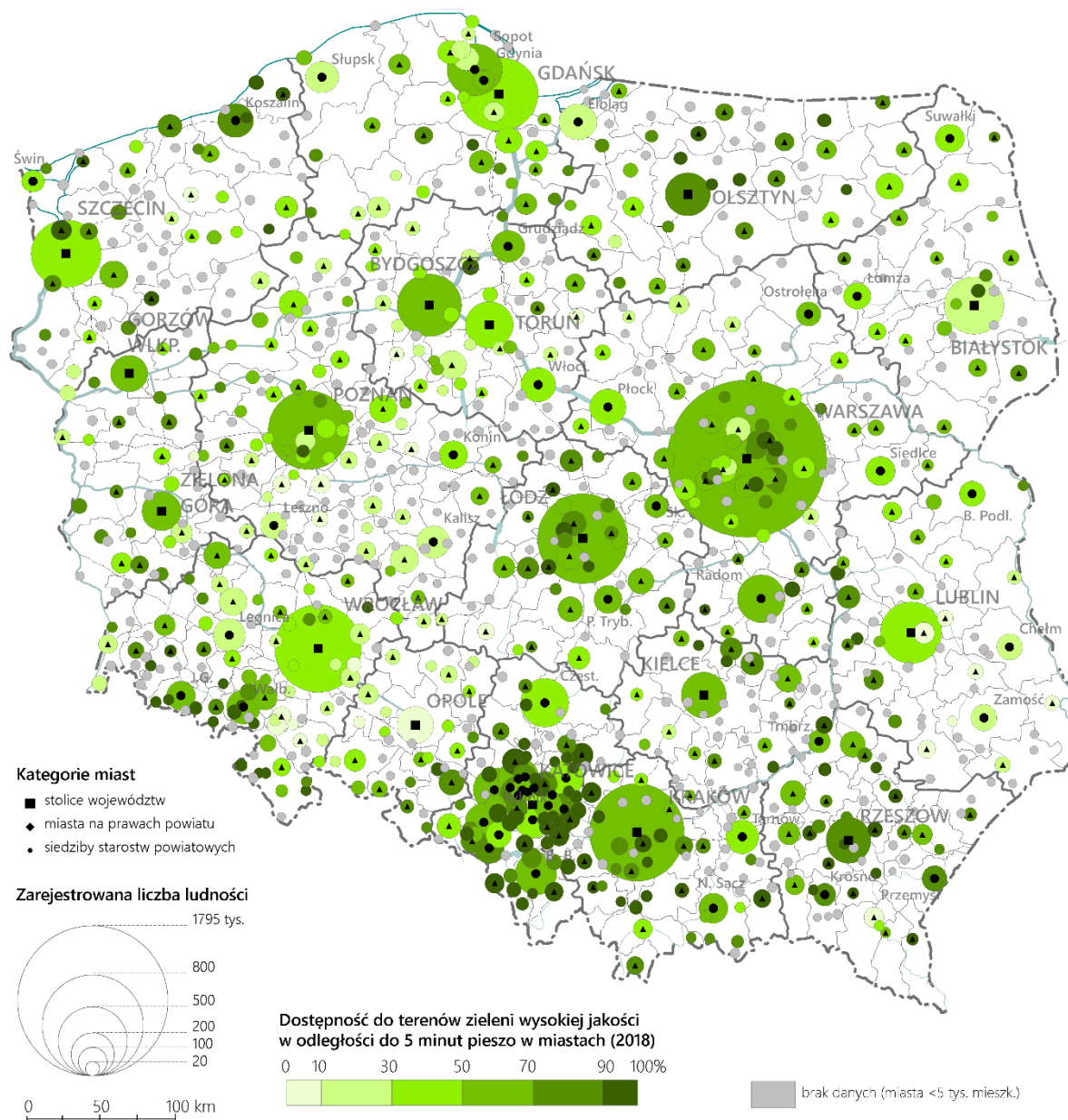
Największym sprzymierzeńcem mieszkańców w przeciwdziałaniu wspomnianym wyżej problemom jest zieleń. Niestety, niemal połowa mieszkańców wielu polskich miast nie ma dostępu do terenów zieleni oraz atrakcyjnych przestrzeni publicznych, do których mogliby dotrzeć pieszo (Rys 11). Miasta w Polsce charakteryzują się dużym zróżnicowaniem pod względem udziału i dostępności do terenów zieleni, szczególnie na obszarach zamieszkałych⁴⁸ oraz niedoborem wyposażonych w zieleń ulic, woonerfów oraz 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 pomiędzy jakością zazielenionych przestrzeni publicznych, a stanem zdrowia mieszkańców miast.

⁴⁶ 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 mieszanina czynników zanieczyszczających powietrze, zwłaszcza spalin wchodzi w reakcję ze światłem słonecznym, w wyniku czego powstaje trujący gaz, czyli ozon. Gaz ten może być przyczyną trudności w oddychaniu.

⁴⁷ Obszar miejski, który w wyniku działań człowieka odznacza się wyższymi wartościami temperatur niż otaczające go tereny naturalne.

⁴⁸ 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

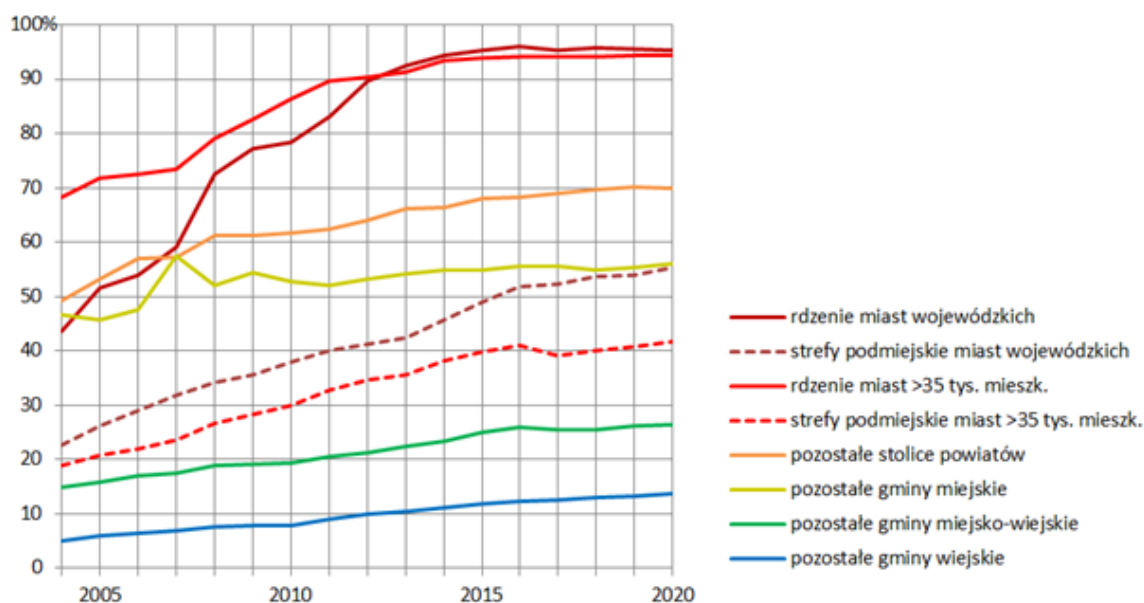
Błękitno-zielona infrastruktura ma złożony wpływ na jakość życia mieszkańców. Świadomość jej roli w rozwoju miast rośnie, co przekłada się na jej coraz większe uwzględnianie w procesach planistycznych podejmowanych przez władze miejskie, inicjatywach mieszkańców, organizacji pozarządowych, a coraz częściej 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 duże projekty parków miejskich, lasów oraz całych kwartałów lub dzielnic dotychczas pozbawionych zieleni w odpowiedniej ilości i jakości.

Z uwagi na wyraźne tendencje do zwiększania zwartości zabudowy (konceptja 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 otaczający nas ekosystem, jako na podstawie kształtowania i planowania miasta oznacza, że miasta świadomie zarządzane, tworzyć będą 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. 4). Zwłaszcza w miastach wojewódzkich w porównaniu z 2004 rokiem 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%, ale systematycznie rosną. Przyrasta w wolnym tempie lub praktycznie bez zmian pozostaje oczyszczanie ścieków w mniejszych miastach (poniżej 35 tys. mieszkańców).

Wykres 4. 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 możliwości rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury w terenach intensywnie zagospodarowanych

Niestety niewystarczającej świadomości i zdarzającym się złym decyzjom administracyjnym dotyczącym łagodzenia skutków zmian klimatu towarzyszy 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, postrzegana jest jako bariera do nasadzeń drzew. Wymagania dla nowych inwestycji w drogach publicznych wykluczają sadzenie drzew w pasach zieleni w odległości bliższej niż 3m od krawędzi jezdni.

Rozwiązanie 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 uelastycznienia warunków wprowadzania zieleni miejskiej są niezbędne, aby możliwe było tworzenie spójnej sieci BZI na terenach, na których mogłyby występować konflikty pomiędzy 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 spełnione są warunki techniczne (infrastruktura podziemna i nadziemna) oraz bezpieczeństwa (zachowanie trójkątów widoczności)⁴⁹.

Proponowane są także zmiany legislacyjne polegające na uelastycznieniu 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 proponowane są 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 zieleni⁵⁰ samorządy rozbudowują infrastrukturę, kosztem powierzchni pokrytej zielenią urządzając i zasklepiając infrastrukturą powierzchnię gruntu wszędzie, gdzie uznano, że tamtejsza zieleń jest nieurządzona (np. „dzika” czy będąca ugorem). Tymczasem taka nieurządzona zieleń pełni często najwięcej funkcji biologicznych i ekosystemowych w mieście (np. stare drzewa, które wytwarzają rozbudowane i powiązane ze sobą ekosystemy napowietrzne, naziemne i podziemne). W związku z powyższym proponuje się zmianę art. 5. w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody wprowadza się następujące zmiany:

art. 5 pkt 21 otrzymuje brzmienie:

⁴⁹ W ostatnim czasie notuje się pozytywne inicjatywy ustawodawcze dot. uelastycznienia warunków wprowadzania zieleni miejskiej w pasach drogowych dróg publicznych. Przez Ministerstwo Infrastruktury procedowany jest przez projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów technicznobudowlanych dotyczących dróg publicznych.

⁵⁰ 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”.

„tereny zieleni – tereny pokryte roślinnością na gruncie mineralnym, cechujące się zdolnością wymiany wody z wodą podziemną, na których ewentualne powierzchnie szczelne, infrastruktura techniczna i budynki nie zajmują więcej niż 5% powierzchni, w tym lasy miejskie, parki, zieleńce, zielone skwery, promenady, bulwary, ogrody zabytkowe, łąki kwietne, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowanym, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym; ponadto, ze względu na pełnione funkcje specjalistyczne, do terenów zieleni należą też ogrody działkowe, botaniczne, zoologiczne, jordanowskie, cmentarze, geoparki i nieprzykryte tereny sportowe; do powierzchni terenu zieleni wlicza się powierzchnię położonych w ich granicach akwenów z brzegami i dnem w gruncie, pozostających w łączności z wodą podziemną”.

B. Uspójnienie planowania z zakresu ochrony powietrza w miastach

Niezbędny jest przegląd działań i możliwości dofinansowań wszystkich szczebli administracji wpływających na politykę ochrony powietrza oraz zapewnienie większej spójności działań i dokumentów szczebla samorządu terytorialnego i administracji centralnej.

Potrzebnym 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 w przypadku dokumentów sektorowych i tematycznych, jak plan gospodarki niskoemisyjnej (PGN) powinny mieć one charakter operacyjny, zawierający konkretne zadania, harmonogram, wskazanie podmiotów koordynujących oraz monitoring (zestaw wskaźników i ewaluację). Tak jak ma to miejsce w przypadku programu ochrony powietrza (POP).

Integracji z zapisami PEP2040 i wskazanymi celami wymagają zapisy dokumentów samorządowych, w tym z ustalonymi celami wojewódzkich uchwał antysmogowych oraz dokumentów planistycznych w miastach, w tym POP, PGN, planów zagospodarowania przestrzennego, planów rozwoju poszczególnych systemów sieciowych oraz opracowywania przez gminy założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe tzw. plany energetyzacji gmin. Zapisy programów dofinansowania jak Stop Smog, Czyste Powietrze czy granty miejskie powinny być także 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 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 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 konkretnych 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 we wprowadzaniu zakazów do planów miejscowych wskazują z kolei przepisy art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503) oraz par. 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2021 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 konieczne jest 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 samorządy mają ograniczone możliwości. 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 w celu organizacji lub wykorzystania dotychczasowych służb (np. służby miejskie), jak i w odniesieniu do wypracowanego standardu kontroli.

W związku z nowymi obowiązkami gmin w zakresie przeprowadzania kontroli zgodności deklaracji dot. źródeł ciepła, źródeł spalania paliw oraz źródeł energii elektrycznej ze stanem faktycznym niezbędne jest 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 niezbędne jest wsparcie samorządów w tym zakresie.

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

Wśród działań na rzecz organizacji transportu mówi się nie tylko o konieczności tworzenia atrakcyjnej alternatywy dla indywidualnej motoryzacji poprzez 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*⁵¹). Działanie takie umożliwia ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza i hałasu pochodzącego z ruchu drogowego, optymalizację wykorzystania przestrzeni miejskiej w szczególnie cennych obszarach miejskich oraz może wspierać procesy rewitalizacji⁵².

Postuluje się dalsze dążenia we wprowadzaniu stref ruchu uspokojonego w miastach i fizyczne uspokojenie ruchu, w tym wprowadzenie nowych przepisów zachęcających do wprowadzenia stref

⁵¹ Push&pull to zasada wdrożenia zrównoważonej mobilności polegające 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.

⁵² 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, wg 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.

ruchu uspokojonego obejmujących drogi dojazdowe i lokalne w obszarach zabudowy mieszkaniowej oraz w otoczeniu placówek oświatowych i opiekuńczych, tj. żłobków, przedszkoli i szkół podstawowych. Wyznaczenie stref odbywać się powinno za pomocą organizacji ruchu oraz wprowadzenia fizycznych rozwiązań geometrycznych wymuszających ograniczenie prędkości zgodnych z oznakowaniem strefowym. By osiągnąć rzeczywiste zmniejszenie strefowe 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 infrastruktury⁵³ dla samochodów elektrycznych. Szczególnym priorytetem jednak powinno być dofinansowanie do kupna samochodów elektrycznych w działalności gospodarczej wymagającej intensywnego wykorzystania samochodów na terenie miasta, takich jak taksówki, działalność pocztowa i kurierska instytucji publicznych takich jak np. straże miejskie czy policja.

Zgodnie z zapisami nowelizacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych z grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 110), z początkiem 2022 roku samorządy uzyskały możliwość ustanawiania Stref Czystego Transportu (SCT). Rekomendowanym jest aby SCT wprowadzane były stopniowo, poczynając od ograniczenia ruchu głównie tych pojazdów, które powodują najwięcej zanieczyszczeń. Rozłożony na lata plan powinien stopniowo dążyć do pełnej eliminacji aut spalinowych w centrach miast i jednocześnie redukcji hałasu.

Z uwagi na problem smogu istotne jest skuteczniejsze dotarcie ze wsparciem na poprawę efektywności energetycznej do właścicieli budynków jednorodzinnych jak i wielorodzinnych, a także budynków użyteczności publicznej oraz usługowych. Wsparciem należy objąć przedsięwzięcia uwzględniające poprawę izolacyjności cieplnej tych budynków i wymianę źródeł ciepła na niskoemisyjne z uwzględnieniem ciepła systemowego, co w konsekwencji przyczyni się również do zmniejszenia zużycia energii w obiekcie. W związku z tym potrzebne jest 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 ww. programów należy wziąć pod uwagę budynki objęte ochroną konserwatorską i zastosować dedykowane 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.

⁵³ 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.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
A. Zmiany legislacyjne zwiększające możliwości rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury (BZI) w terenach intensywnie zagospodarowanych			
B. Uspójnienie 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 Dziedzinie Klimatu
6. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Nowe europejskie ramy mobilności miejskiej*

Mobilność w miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce jest obecnie bardzo dużym wyzwaniem⁵⁴. Postępująca suburbanizacja oraz brak spójnego zarządzania planowaniem przestrzennym na poziomie miejskim⁵⁵ 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. Powoduje to w strefach podmiejskich 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 jedno z najgorszych wskaźników wśród krajów Unii Europejskiej (Rys. 12).

W efekcie rośnie problem zatłoczenia indywidualnym ruchem samochodów w samych miastach⁵⁶. W świetle kompleksowych badań ruchu⁵⁷ udział motoryzacji indywidualnej na wjazdach do miast jest

⁵⁴ Szerzej o wyzwaniach w zakresie transportu w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*, przyjętej przez Radę Ministrów 24 września 2019 r.

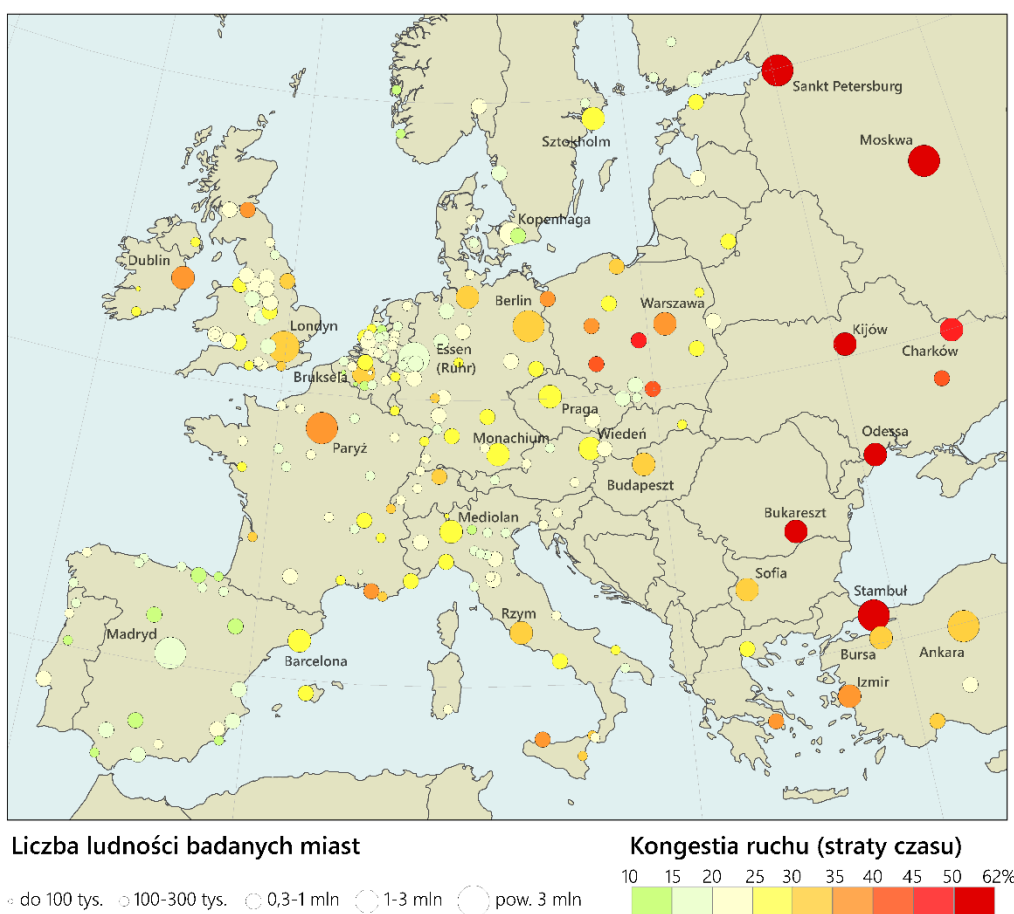
⁵⁵ W niniejszym rozdziale tematyka ta jest odniesiona wyłącznie do problematyki transportowej. Więcej informacji nt. zarządzania przestrzennego miast w rozdziale 7.2 Wyzwanie II: *Niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji*

⁵⁶ 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/

⁵⁷ Badania przeprowadzane niezależnie w szeregu miast wojewódzkich w latach 2015-2020, np. Badanie ankietowe i aktualizacja modelu ruchu. Wykonanie badań ankietowych wraz z opracowaniem wyników. Raport

blisko dwukrotnie wyższy niż w ruchu wewnątrzmijskim. 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.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie TomTom Traffic Index, 2022

Funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego charakteryzuje się wysokim rozproszeniem podmiotów odpowiedzialnych za jego organizację. Zadanie to powierzone jest gminom, powiatom, samorządom wojewódzkim oraz ministrowi właściwemu ds. transportu. Wraz z ustawą z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, pewne kompetencje (w zakresie udzielania dofinansowania i dopłaty) zyskali również wojewodowie. Sam fakt istnienia wielu podmiotów uczestniczących w organizacji transportu publicznego nie jest

końcowy z realizacji etapu II, Poznań/Sopot 19 listopada 2018, <http://www.plantap.pl/assets/Uploads/RAPORT-II-Wykonanie-bada-ankietowych.pdf>

przeszkodą na rzecz stworzenia 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 a także 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, co 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 rekomendowanym 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 ograniczany jest również przez różne bariery rozwojowe, o charakterze finansowym, organizacyjnych 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 rodzajach ulg w każdym z typów transportu (kolejowym, autobusowym regionalnym i miejskim), co utrudnia integrację transportu miejskiego i regionalnego. Potencjał transportu autobusowego w aglomeracjach ograniczany jest przez bariery, które nie przewidują rozwiązań zapewniających elastyczność w obsłudze obszarów o niskiej gęstości zaludnienia.

Równocześnie obserwować można sukces szybkiego transportu szynowego na wjazdach do miast, jak i w postaci szybkich kolei miejskich⁵⁸, co pokazuje duży potencjał szynowego transportu publicznego. Bariery rozwojowe szybkiego transportu szynowego w aglomeracjach związane są 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 integracji 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. poprzez

⁵⁸ 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.

zastosowanie inteligentnych systemów transportowych i centrów zarządzania ruchem. Rzadko stosowane są rozwiązania z zakresu logistyki miejskiej i rozwiązań dla ostatniej mili. Pozytywny wpływ na uspokojenie ruchu w obszarach śródmiejskich mają powstające obwodnice miast, które wspomagają wyprowadzenia ruchu tranzytowego poza obszary śródmiejskie, jednak należy zauważyć, że bez aktywnego zarządzania pozostającą po tranzycie infrastrukturą drogową w śródmieściach, nie wpłynie to na uspokojenie w nich ruchu samochodowego.

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 CEPiK⁵⁹, 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, pozwalając na kształtowanie przestrzeni miejskiej w oparciu o potrzeby mieszkańców.

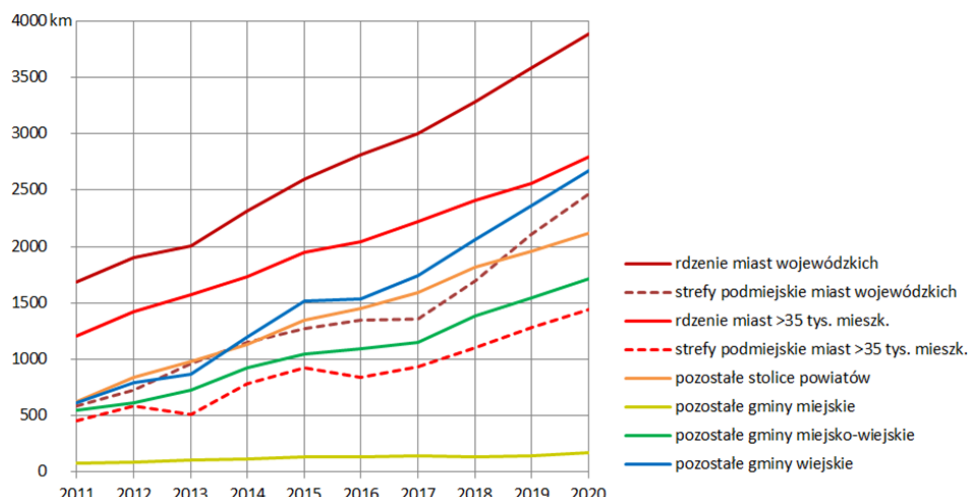
Szczególnie w krótszych relacjach kluczowe są również rozwiązania na rzecz ruchu pieszego i rowerowego. Wzrost wykorzystywania roweru czy urządzeń transportu osobistego (UTO) wymaga rozwoju bezpiecznej, spójnej i funkcjonalnej infrastruktury komunikacyjnej dedykowanej tym środkom transportu, które powinny zwiększać 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 dot. 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. 5). W roku 2011 w Polsce było 5,8 tys. km ścieżek rowerowych, a w 2020 długość ta potroiła się (17,3 tys. km). W przeliczeniu na 10 tys.

⁵⁹ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, <http://www.cepik.gov.pl/>

mieszkańców najczęściej tej infrastruktury odnotowano w miastach niewojewódzkich i powyżej 35 tys. mieszkańców (5,5 km), a następnie w strefach podmiejskich miast wojewódzkich (5,3).

Wykres 5. Przyrost ścieżek rowerowych według kategorii miast w latach 2011-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Sytuacja ruchu pieszego i rowerowego w mniejszych ośrodkach jest trudniejsza. Składa się na to m.in. rozproszenie zarządzania drogami, mniejsze możliwości finansowe czy brak wypracowanych standardów. W dalszym ciągu jednak duże problemy występują jednak w obszarach podmiejskich, na których sieć drogowa z reguły pozbawiona jest 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 nieuzasadnieniem niskim kosztem postoju 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, 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 zależy 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 (ośrodków mniejszych 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.⁶⁰. 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 podporządkowanych jest 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 drogowych⁶¹. 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 ważne jest rezygnowanie 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, wpływając na zachowania podróżujących. Tym bardziej konieczne są wysiłki w kierunku zachęcania do zmiany zachowań i mniejszego korzystania z samochodów, co jest kluczowym warunkiem przejścia na zrównoważoną mobilność. Kryzys otwiera jednak również nowe

⁶⁰ Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw.

⁶¹ Kwestie te poruszone są szerzej w rozdziale poświęconym wyzwaniu VII: *Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym*.

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.

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 przeanalizowanie 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, 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 (wojewódzki związek transportowy).
- Wzmocnienie współpracy miasta-rdzenia z gminami ościennymi poprzez tworzenie możliwości zakupu „efektu transportowego” w sąsiednich gminach przez samorząd miasta metropolitalnego, np. możliwość sfinansowania budowy parkingów *Park&Ride* przy stacjach kolejowych na terenie 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. poprzez 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. poprzez 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 dwusystemowego⁶², który pozwala na optymalne wykorzystanie istniejącej infrastruktury torowej w aglomeracjach, poprawę dostępności transportu szynowego oraz redukcję liczby przesiadek⁶³.
- 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 osiąganiu celów UE w zakresie ograniczania emisji CO₂, 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.⁶⁴
Uporządkowanie i integracja rozwiązań oraz rekomendacja zmian prawnych w odniesieniu do SUMP opierać się będzie m.in. o doświadczenia i wyniki pilotażu⁶⁵ dotyczącego wsparcia dla miast w opracowaniu planów SUMP.
- Równolegle należy zwiększyć liczby węzłów przesiadkowych (kolejowo-drogowych) poprzez 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 czasie rzeczywistym, w miarę możliwości technicznych, poprzez publikację aktualnych danych dotyczących położenia pojazdów, a także innych ich parametrów. Udostępnianie danych

⁶² Łukasz Zaborowski, *Tramwaj Dla Polskich Miast*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2018.

⁶³ Rozwiązania takie coraz bardziej zyskują na popularności w Europie.

⁶⁴ Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

⁶⁵ Projekt pilotażowy prowadzony od 2019 r. przy udziale Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwa Infrastruktury i Centrum Unijnych Projektów Transportowych.

powinno odbywać się za pomocą otwartych i wystandaryzowanych protokołów API⁶⁶. 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 w czasie rzeczywistym, rezerwowanie pojazdów, dokonywanie opłaty za przejazd czy umożliwianie tworzenia statystyk dotyczących jakości oferowanych usług.

- Potrzeba standaryzacji w zakresie wymiany danych pomiędzy poszczególnymi inteligentnymi systemami transportowymi (ITS) oraz rozbudowy centrów zarządzania ruchem. Umożliwi to wymianę danych z innymi zarządcami dróg w oparciu o normy i standardy europejskie i polskie, np. w celu udzielania priorytetu dla transportu publicznego, dozowania wjazdu do miasta, wzajemnego przekierowywania ruchu pomiędzy 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 wyprowadzenie 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.
- Należy rozważyć możliwość (techniczną i prawną) pozyskiwania pewnych danych statystycznych dot. transportu od operatorów telefonii komórkowej. Baza informacyjna od operatorów w zakresie ruchu transportowego jest wskazywana jako istotne źródło danych dla GUS, który prowadzi systematyczny monitoring dojazdów do pracy (szczególnie na obszarach funkcjonalnych). Ponadto wykorzystanie danych ułatwi szacowanie i weryfikację rzeczywistej liczby mieszkańców i ruchu turystycznego. Celem uzyskania szerokiego obrazu o mobilności mieszkańców Polski należałoby wprowadzić do warunków udzielania bądź odnawiania koncesji na częstotliwości dla ruchomej sieci telekomunikacyjnej obowiązek bezpłatnego sporządzania przez operatorów komórkowych map przemieszczeń ruchu w cztery wybrane dni w roku. Szczegóły powinny być określone w dialogu technicznym z operatorami sieci komórkowych i organizatorami transportu publicznego.
- 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

⁶⁶ *Application Programming Interface* - Interfejs programowania aplikacji.

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 Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (np. dodatkowe punkty za dostosowanie przystanków zlokalizowanych przy przebudowywanej infrastrukturze drogowej do potrzeb osób o ograniczonej mobilności) oraz Funduszu 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 pomiędzy 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 dot. 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).

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), wprowadzenie domyślnej organizacji ruchu na ulicach jednokierunkowych na obszarach miast uwzględniająca kontraruch lub kontrapasy dla rowerów. 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-budowlanych⁶⁷ oraz wzorców i standardów rekomendowanych do stosowania przez ministra właściwego do spraw transportu⁶⁸. 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, odbudowania 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 uelastycznienie 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 (nakładanie drogi do 3 km)⁶⁹.
- 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 – konieczne jest wspieranie i promowanie edukacji w szkołach na rzecz bezpiecznego i zeroemisyjnego poruszania się po mieście.
- Ponadto, koniecznym jest wzmocnienie i doprecyzowanie przepisów na rzecz kształtowania bezpiecznych przestrzeni publicznych miast w sposób przyjazny dla pieszych, w tym poprzez kreowanie bezpiecznych przestrzeni publicznych, umożliwianie

⁶⁷ 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 Prawa budowlanego. Pozwoli to na ukrócenie 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.

⁶⁸ Na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376)

⁶⁹ Rozporządzenie 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, par. 23.

skracanie drogi dojścia pieszego pomiędzy kluczowymi obiektami lub miejscami na danym obszarze, np. poprzez zakaz grodzienia 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.

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 hulajnog 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), 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 samochodowego:

- W zakresie ograniczania negatywnego wpływu transportu na środowisko konieczne jest 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 nieskoemisyjny transport szerszego katalogu działań związanych z transportem niskoemisyjnym, w tym rowerowym i tramwajowym.
- Kolejnym krokiem przyczyniającym się do poprawy jakości powietrza i klimatu akustycznego jest doprecyzowanie zasad dotyczących ustanawiania stref czystego transportu, możliwości ich utworzenia na terenach wszystkich gmin oraz określenia indywidualnych uprawnień do wjazdu⁷⁰. Brak SCT prowadzić będzie do wzrostu smogu i pogarszania się zdrowia mieszkańców, wzrostu zachorowań i w efekcie większej liczby zgonów. Dalsze doprecyzowanie przepisów dot. stref czystego transportu powinno zostać poprzedzone ewaluacją dotychczasowych doświadczeń, w kontekście trudności jakie samorządy dostrzegają w ich wprowadzaniu i jakie zmiany w przepisach są zdaniem samorządów potrzebne. Wdrażanie SCT powinno odbywać się wraz z rozwojem alternatyw dla samochodów: poprawą oferty transportu publicznego i rozbudową infrastruktury rowerowej.

⁷⁰ Wprowadzenie stref czystego transportu (SCT) w miastach umożliwiła nowelizacja ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych z grudnia 2021 r.

- 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 udzielane są dotacje do zakupu samochodów elektrycznych realizowane przez NFOŚiGW).




























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

- Dalsze uelastycznianie zasad funkcjonowania stref płatnego parkowania (np. możliwość ich funkcjonowania w dni wolne od pracy, możliwość ustanawiania pierwszej godziny bezpłatnej itp.) i możliwość wprowadzania stref ograniczonego postoju (tj. stref, w których parkowanie jest możliwe tylko na krótki czas, choć jest darmowe).
- Działania związane ze zrównoważeniem kwestii transportu towarów na obszarach zurbanizowanych, m.in. poprzez promowanie wykorzystania koncepcji planów zrównoważonej logistyki miejskiej⁷¹.
- Wdrażane powinny być harmonijne zasady ograniczeń wagowych dla pojazdów w miastach, oraz tworzenie buforowych centrów 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 poprzez większy nacisk administracji rządowej na budowę obwodnic miast oraz dalszy rozwój sieci TEN-T na terenie Polski⁷², 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.

⁷¹ *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.

⁷² Rada Ministrów przyjęła 13 kwietnia 2021 r. uchwałę w sprawie ustanowienia Programu budowy 100 obwodnic na lata 2020-2030. W ramach programu obwodnicowego w całej Polsce powstanie 100 zadań 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.

- Umożliwienie samorządom ustalania w prawie miejscowym uporządkowania przewidzianej liczby miejsc postojowych dla samochodów⁷³. 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 biurówcu wg 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.
- 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, hałasu i gazów cieplarnianych) transportu samochodowego			
H. Działania na rzecz ograniczania ruchu samochodowego w miastach			
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta:  średnie  duże  bardzo duże			

⁷³ Polegającego na zmniejszeniu liczby 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).

7.7 Wyzwanie VII: Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym

7.7.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

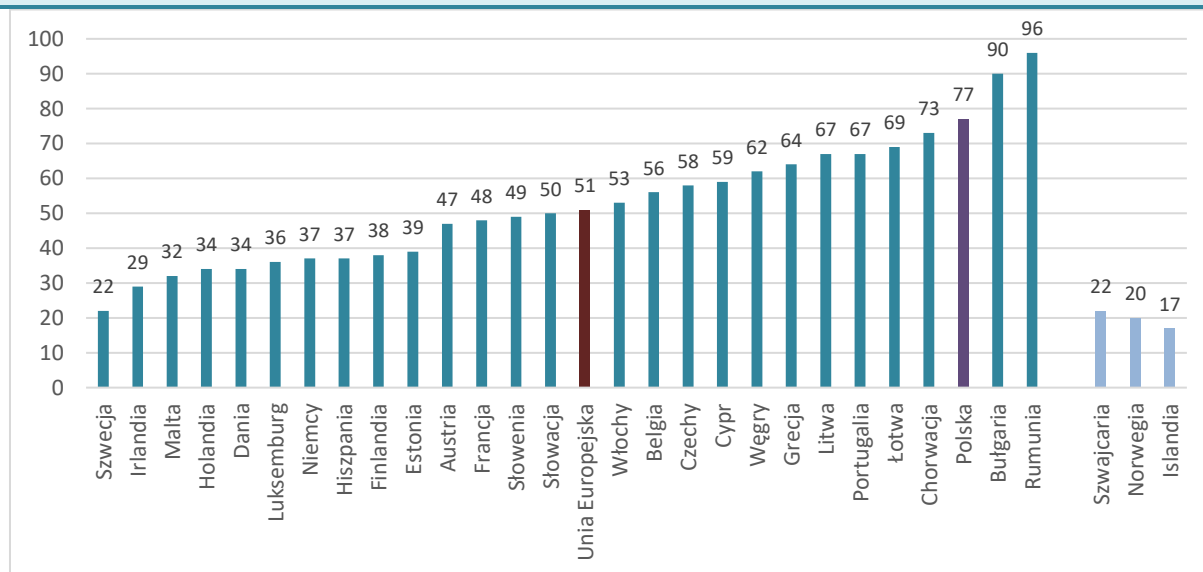
Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:



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 w Unii Europejskiej, w którym wskaźniki bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) są jednym z najniższych. Wprawdzie od 1997 r., gdy na polskich drogach śmierć poniosło 7311 osób, obserwować można systematyczną poprawę: w 2020 r. liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych wyniosła 2491 osób. (a więc trzykrotnie mniej). Przy tym natężenie ruchu wzrosło wielokrotnie. Rok 2020 był szczególny ze względu na radykalny spadek mobilności spowodowany ograniczeniami wynikającymi z walki z pandemią COVID-19, choć nadmienić trzeba, że 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. 6).

Wykres 6. Liczba ofiar wypadków drogowych na milion mieszkańców w 2020 r.

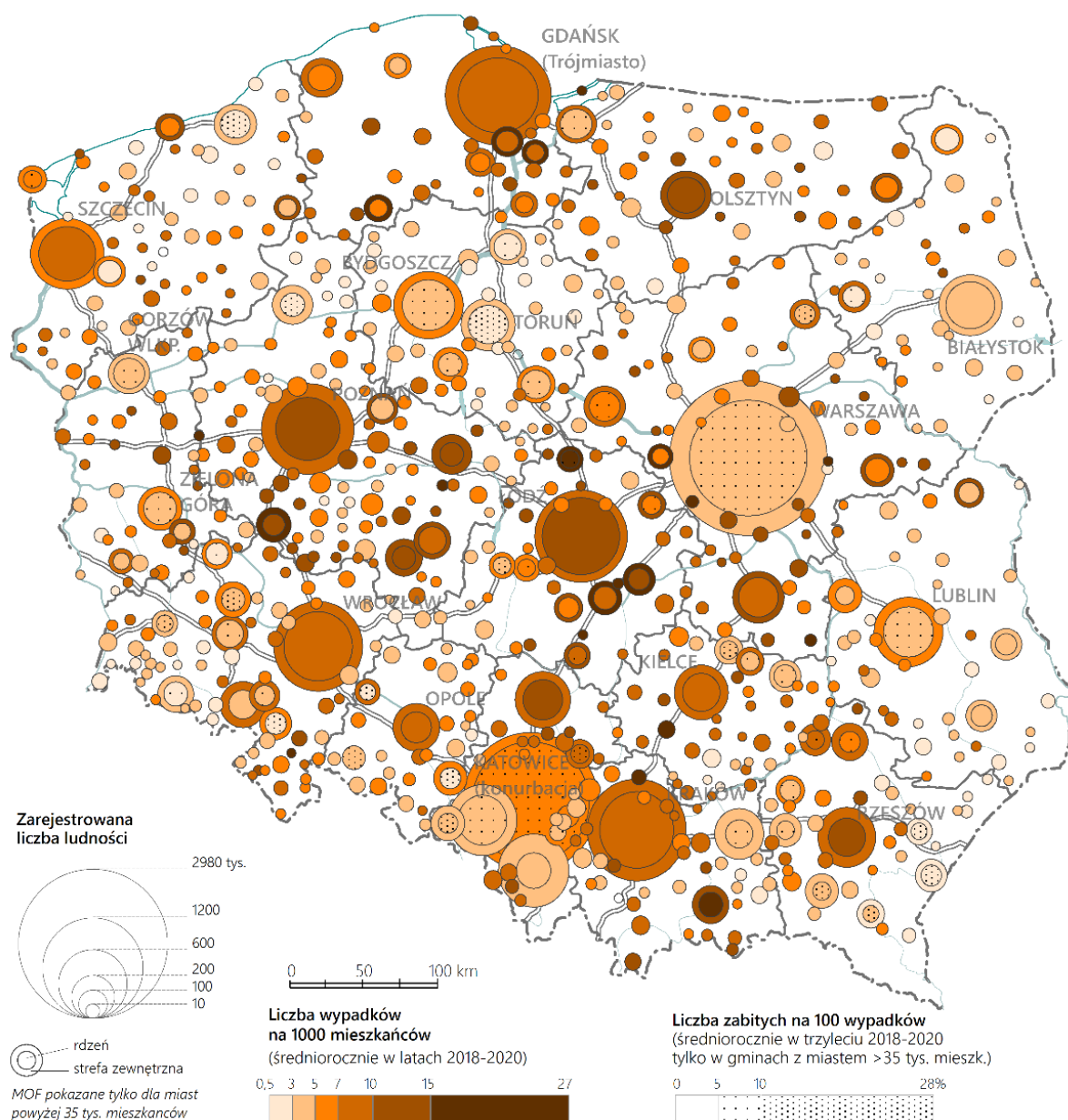


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

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. Wpływa on 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 ich otoczeniu występują spektakularne różnice. Wśród większych miast najmniej bezpiecznie jest m.in. w Łodzi, Olsztynie, Poznaniu i Rzeszowie, a najbardziej bezpiecznie – 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 śmiertelnym⁷⁴. 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., gdy z dróg korzystało

⁷⁴ Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2020 r., Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu drogowego.

zdecydowanie mniej użytkowników, było to aż 35%. Zagrożenie wynikające głównie z ponad przepisowej prędkości jest 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 służby⁷⁵ wykroczeniem jest parkowanie w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Nieprawidłowe parkowanie pogarsza bezpieczeństwo ruchu poprzez 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 jeżdżącego. Szkody dotyczą również mienia publicznego: niszczenia zieleni przyulicznej, niszczenia 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.⁷⁶ obowiązku ostrzegania przed fotoradarami stacjonarnymi w postaci tablic ostrzegawczych (znak D-51) oraz konieczności żółtej obudowy urządzenia stworzyło poczucie, iż 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, że z obsługą takiej liczby wykroczeń wyłapywanych przez fotoradary 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 połowa⁷⁷.

Wysoka liczba wypadków 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 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 takie 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,

⁷⁵ *Pieszko i rowerem przez miasto. Stan obecny i perspektywy rozwoju aktywnej mobilności w Polsce*, Raport Miasto Jest Nasze, Client Earth – Prawnicy Dla Ziemi.

⁷⁶ 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 uznane za uchylone.

⁷⁷ Raport NIK, *Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym*, Warszawa 2019 r.

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 kontekst jakościowy nowo powstającej infrastruktury. Konsekwencją stosowania przepisów budowlanych jest geometria dostosowana do wyższych prędkości niż wynikająca ze znaków drogowych. Wiele miejskich arterii wybudowanych w ostatnich dwóch dekadach doświadcza 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 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 nie przestrzegania. Działania w tym zakresie wymagają poprawy, niezbędnym jest uwypuklenie kwestii bezpieczeństwa ruchu drogowego i potrzeby respektowania przepisów w mediach, m.in. poprzez edukację i częstsze kampanie społeczne.

Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego to zadanie złożone posiadające wielu adresatów od poziomu centralnego, regionalnego po lokalny. Samorządy terytorialne sumarycznie zarządzają największą siecią dróg publicznych oraz wewnętrznych. Z perspektywy kształtowania polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego działania na poziomie centralnym są kluczowe – poczynając od inicjatyw legislacyjnych i kluczowych rozporządzeń podejmowanych z poziomu krajowego⁷⁸, sprawowania nadzoru nad właściwymi podmiotami realizującymi kluczowe 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). Należy także podkreślić, że wspólnemu osiągnięciu celu jakim jest poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym potrzebne są zarówno skuteczne ramy prawne, ale także 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:

- Aktualizacja taryfikatora mandatów, wraz z rozróżnieniem wymiaru kar na drogi na obszarach zabudowanych (na których szkodliwość społeczna czynu jest wyższa) i pozostałe drogi.

⁷⁸ M. in. dotyczących warunków technicznych dróg publicznych i ich usytuowania, znaków i sygnałów drogowych oraz warunków technicznych ich stosowania, wysokości mandatów.

- Likwidacja w przepisach domyślnej możliwości parkowania na chodnikach (w przypadku braku wyznaczonych na chodniku miejsc postojowych).
- Szersze wykorzystanie fizycznych środków uspokojenia ruchu – uelastycznienie przepisów w celu ułatwienia ich stosowania: rozszerzenie i doprecyzowanie możliwości stosowania infrastrukturalnych środków uspokojenia ruchu dopuszczających stosowanie w warunkach lokalnych (miejscowych) – np. tzw. „poduszki berlińskiej”, wyniesionych skrzyżowań, progów zwalniających przed przejściem dla pieszych, lokalnych zawężeń jezdni itp.
- 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 ds. 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 ds. 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 Zero⁷⁹ 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. poprzez 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

⁷⁹ Wizja Zero to strategia dążąca do ograniczenia liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych do zera. Koncepcja powstała w Szwecji, 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 kilka tylko ofiar.

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).

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 Diagnostyka 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.

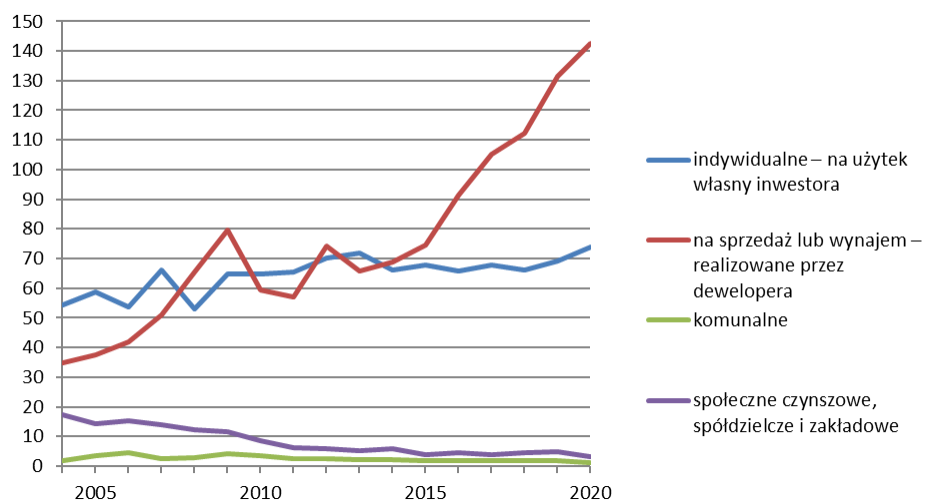
Stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest jednym z kluczowych elementów warunkujących jakość życia w miastach oraz wpływającym na ich rozwój. Większa dostępność mieszkań ma także decydujący wpływ na poprawę sytuacji demograficznej w miastach i ich obszarach funkcjonalnych, zarówno w kontekście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

Miasta mają zróżnicowane skalą i zakresem problemy w sektorze mieszkaniowym i prowadzą bardzo różne lokalne polityki w tym zakresie. W Narodowym Programie Mieszkaniowym (NPM)⁸⁰ 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.

W Polsce po wejściu do Unii Europejskiej intensywnie rozwijał się rynek mieszkaniowy: 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). 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 – 19,0 tys. Poszczególne gminy prowadzą bardzo zróżnicowaną, indywidualną politykę w tym zakresie. 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).

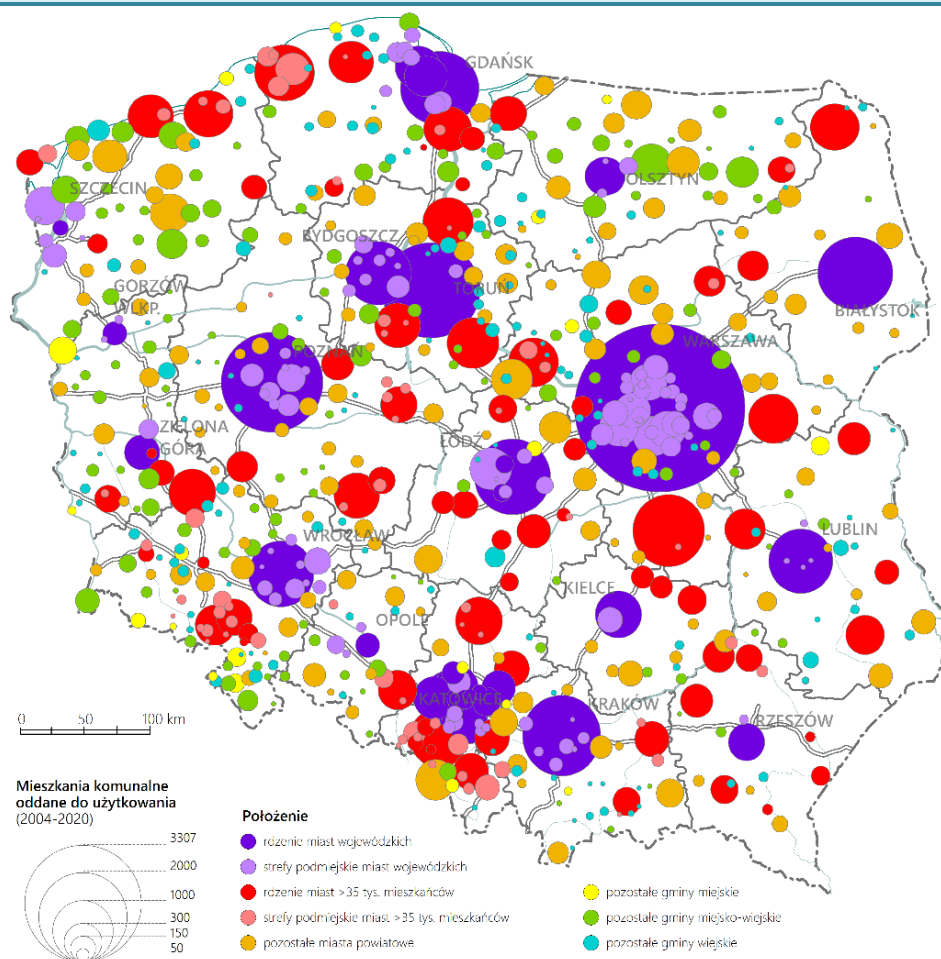
⁸⁰ Narodowym Programie Mieszkaniowym został przyjęty 27 września 2016 r. uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów.

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

Chociaż 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. Od wielu lat dominuje w kraju rynek własnościowy, a polityka mieszkaniowa państwa polegała na wspieraniu kupna mieszkań lub dochodzenia do własności. 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 będą wpisywały się Narodowy Program Mieszkaniowy i przyczyniały się do lepszego lokowania środków publicznych zgodnych z potrzebami i wymaganiami społecznymi. Obserwowane braki w zasobach społecznych mieszkań 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) weszły w życie rozwiązania, które w szeroki sposób uzupełniły i usprawniły instrumentarium dostępne samorządom gminnym w ramach prowadzonych przez nie lokalnych polityk mieszkaniowych⁸¹.

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 min. z systemów 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

⁸¹ 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-ach (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 dojściem 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 1,5 mld zł z działającego już Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. 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% ogółu⁸². Mieszkania komunalne są we wszystkich miastach. 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. (72,3%), 81 liczących 20 – 50 tys. (60,9%) i w 85 miastach o liczbie ludności poniżej 20 tys. (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)⁸³, czy TBS są najważniejszymi, poza samymi gminami, podmiotami lokalnej polityki mieszkaniowej, dostępnymi w większości miast liczących co najmniej 20 tys. ludności. 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. Należy intensywnie modernizować zasoby komunalne, co często przewyższa możliwości JST. Niezbędne jest poszukiwanie źródeł finansowania, do tworzenia rozwiązań międzysektorowych, budowy partnerstw różnego rodzaju podmiotów i instytucji. Wg danych GUS na koniec 2020 r. na najem lokali komunalnych oczekiwało 136 156 osób, 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 lub odchodzą od stosowania wysokich bonifikat przy takiej prywatyzacji. Często wyłączały 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

⁸² Ministerstwo Rozwoju i Technologii

⁸³ Na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa 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 zmniejszania zasobów gminnych. W 2020 r. sprzedano najemcom 34,1 tys. mieszkań komunalnych, zwrócono właścicielom 0,5 tys., a wybudowano zaledwie 1,0 tys. mieszkań⁸⁴.

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 poza gminnych nowych zasobów lub zasobów modernizowanych w ramach gminnego programu rewitalizacji w Specjalnej Strefie Rewitalizacji⁸⁵. 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)⁸⁶, 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 potrzebne są 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 potrzebne są 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 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 zwiększamy 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 wzmocnić ukierunkowana polityka mieszkaniowa gminy na rozwój mieszkalnictwa przystępnego, poprzez powiększanie puli mieszkań społecznych, zwiększania dostępności wynajmu tanich mieszkań, czy wsparcie użytkowników mieszkań na etapie eksploatacji. Lokalna polityka mieszkaniowa o tak

⁸⁴ Ministerstwo Rozwoju, *Raport Stan Mieszkalnictwa*, Warszawa marzec 2020, <https://www.gov.pl/attachment/26de9999-ea40-42c0-9396-74d3e2684a14>

⁸⁵ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2021 r. poz. 485.

⁸⁶ SAN 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.

rozszerzonym charakterze, mająca odniesienie do dostępnych programów o średniookresowej perspektywie mogłaby przybierać formę strategii rozwoju mieszkalnictwa gminy. Byłaby ona przygotowywana z uwzględnieniem danych ekonomicznych, społeczno-demograficznych, dając obraz podażowej jak i popytowej sytuacji w tym obszarze problemowym. Do realizacji strategii rozwoju mieszkalnictwa samorządy mogły 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 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 dynamicznie się zmienia. 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% zlokalizowane jest 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 roku⁸⁷. 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 finansujących

⁸⁷ Po nowelizacji ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, przez towarzystwa budownictwa społecznego i inne podmioty.

(w zróżnicowanych rodzajach, kwotach i na zasadach wskazanych w ustawie) część lub całość środków gospodarstwa domowego zamierzającego m.in. wynająć lokal mieszkalny 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 potrzebna jest 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 poprzez 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, by móc wdrażać specjalne programy mieszkaniowe – mieszkania wspomagane, społeczne agencje najmu;
 - analiza możliwości nadania programowi finansowania mieszkalnictwa społecznego formuły programu wieloletniego w oparciu o przepisy art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
 - 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 zamieszkiwane są przez osoby najbardziej zagrożone ubóstwem energetycznym. Środki na wspieranie tych działań powinny być trwale 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 poprzez 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 również właściciele budynków po przeprowadzonej termomodernizacji. Ponadto planowane jest 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 udzielone zostanie 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 wszystkim właścicielom i zarządcom nieruchomości mieszkaniowych funkcjonującym w danym obszarze rewitalizacji oraz wszystkim rodzajom 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 np.:

- „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 adresowany jest 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 wydzielają 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.

- Potrzebnym 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. poprzez 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, konieczne jest 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 istotne zachęty do ich podejmowania. W ramach dobrych praktyk może być promowany rozwój specjalnej formuły Społecznej Agencji Najmu dedykowanej seniorom. 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 np. program Lokal za grunt. Istotne jest jednak dalsze kontynuowanie kierunku zróżnicowania społecznego w ramach jednostek urbanistycznych. Przy realizacji tego celu potrzebne jest wprowadzenie standardów



















inwestorskich dot. mieszkań o urozmaiconej wielkości, strukturze, typie oraz standardzie⁸⁸. 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, do wprowadzenia w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (lub regulacjach zastępujących).

- Potrzebne jest wypracowanie i upowszechnienie katalogu prośrodowiskowych standardów urbanistycznych dla inwestorów, dot. m.in. ogrzewania, chłodzenia, maksymalizowania powierzchni biologicznie czynnej, retencji.
- Dla zapewnienia inkluzywności przestrzeni miejskiej postuluje się współpracę gmin z inwestorami na rzecz zwiększenia podaży mieszkań w osiedlach otwartych. Ograniczanie gromadzenia osiedli mieszkaniowych możliwe jest w ramach prawa miejscowego uchwalanego zgodnie z art. 37a ustawy 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 wprowadzenie jako dobrą praktykę programowania rozwoju mieszkalnictwa w mieście poprzez dokument strategiczny *Polityka mieszkaniowa miasta*. Obowiązkiem tym powinny zostać objęte miasta liczące powyżej 20 tys. ludności. Działanie to, poprzedzone szeroką diagnozą rynku mieszkaniowego od strony popytowej i podaźowej, zwiększy świadomość jednostek samorządu terytorialnego dot. 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, 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.

⁸⁸ Postulowane jest mieszkanie mieszkań w ramach zespołu budynków o różnej podstawie zamieszkania, czyli mieszkań wynajmowanych i własnościowych wolnorynkowych z mieszkaniem dostępnymi (komunalnymi, w formule TBS, kooperatywami, wspomaganiymi i innym).

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 wspomagane			
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.

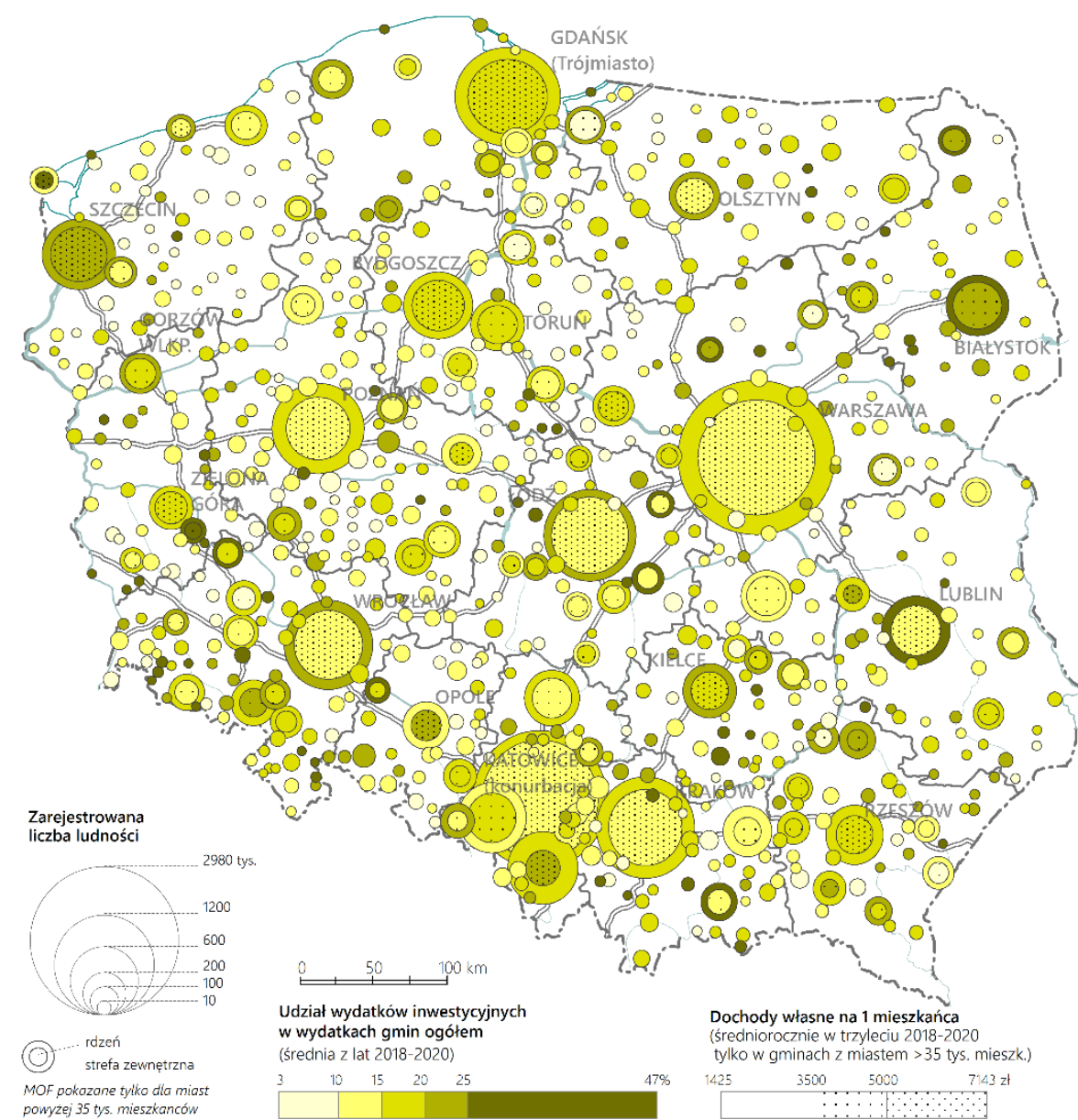
Aktywna polityka inwestycyjna władz samorządowych ma kluczowe znaczenie dla podnoszenia konkurencyjności miasta, przyciągania nowych mieszkańców i inwestorów. Zapewnienie dobrych warunków bytowych mieszkańcom niesie ze sobą coraz wyższe koszty. Wobec malejącej przewagi dochodów bieżących nad wydatkami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

Istotnym problemem dla władz samorządowych jest zlecanie zadań bezpośrednio na poziom gminny. Zwiększa to zakres zadań finansowanych na poziomie lokalnym, jednocześnie uzależniając finanse od transferów ze skarbu państwa. Samorządy mają udział w dochodach odpowiednio do przypadających im zadań. Z zasady adekwatności wynika konieczność istotnego współfinansowania powierzonych zadań.

Podstawę prowadzenia aktywnej polityki inwestycyjnej samorządów stanowią środki własne. W ostatnich latach widoczny jest 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 były 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%⁸⁹. Od października 2019 r. obniżeniu uległa stawka podatku PIT 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 najszybciej rosły dochody własne w gminach poza aglomeracjami, a w największych miastach tempo to było najniższe (Rys. 15).

⁸⁹ 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>

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

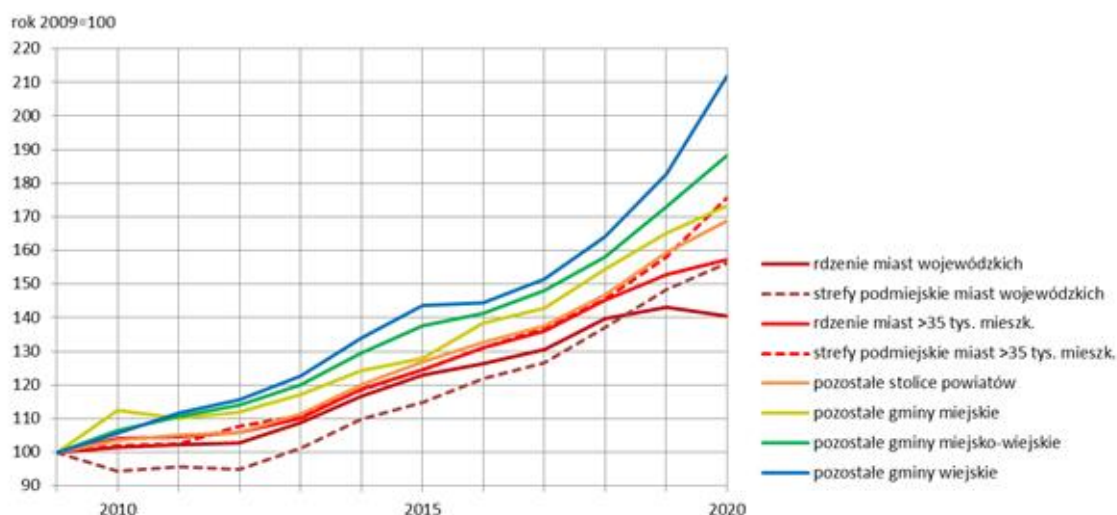


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Dochody jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r. wyniosły ogółem 304,9 mld zł (tj. 100,4 proc. planu). W stosunku do 2019 r. wykonane dochody ogółem były wyższe w 2020 r. o 26,4 mld zł (tj. o 9,5 proc.). Dochody własne – ujmowane łącznie z udziałami w PIT i CIT – wzrosły rok do roku o 10,6 mld zł (7,8 proc.). W okresie pandemii nastąpił stosunkowo niewielki spadek dochodów z tytułu udziałów 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 – pomimo 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 największych miastach, w wysokości 2,5% (Wyk. 25).

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% miast małych wskazywało, że wpływ pandemii pogorszy ich sytuację finansową, z czego w przypadku 12 % w stopniu znacznym. Analogiczny raport dotyczący miast średnich wskazywał, że dla 85 % z 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. Największe dwanaście miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich (UMP) odnotowało spadek dochodów własnych, w okresie od stycznia do września 2020 r. w porównaniu do tego okresu w 2019 r. o 7,7%. Było to ponad trzykrotnie więcej niż spadek dla wszystkich JST, który wyniósł 2,5%. Skala negatywnego wpływu pandemii dotyka 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, uwzględniające 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 zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w strategiach inwestycyjnych samorządów. Realizacja inwestycji w formule PPP to szereg korzyści dla instytucji publicznych, a przede wszystkim możliwość optymalizacji wydatkowania środków budżetowych poprzez zaangażowanie kapitału prywatnego w inwestycje publiczne, oraz możliwość skorzystania z wiedzy i doświadczenia biznesu.

Sukces w realizacji projektu PPP to nie tylko dobrze przygotowana dokumentacja i skutecznie rozstrzygnięte postępowanie na 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 o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw, interwencja ustawodawcza miała na celu stworzenie lepszych warunków dla rozwoju rynku PPP, szczególnie poprzez zwiększenie jakości prac przygotowawczych i prowadzonych postępowań. Celem wprowadzonych zmian było zwiększenie skali i efektywności inwestycji realizowanych w formule PPP. Na mocy ustawy o PPP oraz regulacji koncesyjnych podmioty publiczne, głównie samorządy, wszczęły łącznie 602 postępowania, z których zawarły 158 umów z czego w przypadku 80 umów podstawą prawną wyboru partnera prywatnego było PPP zgodnie z artykułem 4 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁹⁰.

Szczególnym rodzajem umowy PPP jest umowa EPC (umowa o poprawę efektywności energetycznej). Pozwala zrealizować i sfinansować przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej pomiędzy 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. 868) zobowiązania wynikające z umowy o poprawę efektywności energetycznej nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych, w przypadku gdy dostawca usług związanych ze zużyciem energii ponosi większość ryzyka budowy i ryzyka uzyskania gwarantowanego poziomu średniorocznych oszczędności energii z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka czynników, takich jak gwarancje i finansowanie przez dostawcę usług związanych ze zużyciem energii oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy.

Barierą w realizacji inwestycji w formule PPP jest brak funduszy w fazie przygotowawczej na ekspertyzy, badania, analizy popytu, dokumentacje techniczne, koncepcje, w tym Program Funkcjonalno-Użytkowy początkujące proces realizacji inwestycji PPP. Dokumentacja ta jest niezbędna podczas procesu przeprowadzenia 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 by 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 o PPP na poziom zadłużenia gminy. Zapisy o podziale ryzyk są na tyle elastyczne, iż istnieją obawy (wynikające z doświadczeń samorządów), że nawet jeśli wraz z doradcami nastąpi właściwy podział ryzyk, to kontrola NIK lub RIO może negować zastosowany podział i zaliczyć przedsięwzięcie jako wpisujące się w poziom zadłużenia publicznego.

⁹⁰ Stan na 30 czerwca 2021 roku na podstawie danych MFiPR.

Kapitał ludzki, czyli wiedza i umiejętności jednostek, które umożliwiają im tworzenie wartości ekonomicznej jest uznawany współcześnie za najważniejszą podstawę trwałego wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego. Centralna rola kapitału ludzkiego podkreślana jest szczególnie w koncepcjach tzw. nowej gospodarki i klasy kreatywnej. Osiągalność talentów jest równocześnie podstawowym czynnikiem lokalizacji firm sektora nowoczesnych usług.

Skuteczna polityka proinwestycyjna wymaga współcześnie podejmowania działań uwzględniających różne oczekiwania i potrzeby inwestorów na etapie przed, w trakcie i po inwestycyjnym, a dodatkowo rozróżniających potrzeby firm ze względu na ich wielkość, poziom zaawansowania technologicznego czy pochodzenie kapitału. Wiodące w polityce proinwestycyjnej samorządy posiadają te kompetencje, należy jednak zauważyć, że poza dużymi miastami najczęściej odnoszą się one 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, zwłaszcza miękkich, 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 poprzez wymianę doświadczeń i wchodzenie w różne sieci współpracy biznesowych czy społecznych.

Istotnym wyzwaniem jest również wzmocnienie zdolności miast do projektowania i urzeczywistniania planów rozwoju. Problemy, które muszą zostać rozwiązane, by 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 potrzebują przede wszystkim instrumentów wspierających proces zarządzania strategicznego na poziomie ponadlokalnym, to duża grupa pozostałych miast jest dzisiaj na początku budowy potencjału do strategicznego zarządzania rozwojem i potrzebuje systemowego wsparcia w tym zakresie.

Dlatego też, w dalszym ciągu koniecznym jest tworzenie warunków do trwałej współpracy JST. Stworzenie systemu zachęt pozostaje wyzwaniem pomimo możliwości, jakie wprowadza przyjęta w lipcu 2020 r. nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (uzppr), która wprowadza mechanizm wspierania przedsięwzięć rozwojowych obszaru w postaci porozumienia terytorialnego oraz przewiduje możliwości przygotowania strategii ponadlokalnej przez współpracujące JST. Instrumenty te mają na celu poprawę planowania wydatków czy, partycypacji w kosztach 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 konieczne są 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 Ładu⁹¹ samorządy powinny mieć gwarancje dochodów aby mogły łatwiej i skuteczniej planować i realizować budżet. Nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw⁹² 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 mogłyby 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 uwzględniała będzie wzrost gospodarczy oraz inflację.

Dodatkowo środki mają być przekazywane w równych ratach miesięcznych. Z punktu widzenia obowiązujących obecnie regulacji ważne jest kierowanie do budżetów jednostek samorządu terytorialnego środków publicznych w taki sposób, by nie stanowiło to bariery w wykorzystaniu ich na działania rozwojowe. Z tego względu (biorąc pod uwagę art. 242-243 ustawy o finansach publicznych) zasadnym jest zasilanie budżetów JST przede wszystkim nowym strumieniem dochodów bieżących - np. subwencją, co zwiększyłyby 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 zasad

⁹¹ Dokument Polski Ład został ogłoszony 15 maja 2021 r. Jest to dokument typu *policy paper*, zawierający plan rozwoju na najbliższą dekadę.

⁹² Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 1927.

alokacji środków finansowych dla różnych grup jednostek sektora finansów publicznych i różnych dziedzin zadań publicznych, z uwzględnieniem ich aspektu terytorialnego⁹³.

Kolejną 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 zasadnym jest wprowadzenie mechanizmu weryfikacji faktycznie ponoszonych wydatków, poprzez 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.), lecz 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

Podejmując zobowiązania finansowe JST muszą być w pełni świadome ich wpływu na poziom długu i prawidłowo interpretować wydatki w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Jest ważnym by postanowienia zawartych przez nich umów nie pozwalały na inną interpretację zobowiązań, w kontekście ich zaliczania do długu publicznego niż były zakładane w trakcie przygotowania i negocjowania warunków przedsięwzięć.

Problematyka związana z określeniem charakteru zobowiązań finansowych zaciąganych przez JST jest skomplikowana i trudna. MFiPR przygotowało przewodnik⁹⁴ dotyczący uwarunkowań prawnych i finansowych umów o PPP. Racjonalnym 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.

⁹³ *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 gospodarczemu.

⁹⁴ Michał Bitner, Marcin Wawrzyniak, *Analiza. Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny. Praktyczny przewodnik*, MiiR 2019.

Upowszechnienie PPP (w tym hybrydowego partnerstwa publiczno-prywatnego⁹⁵), jako formuły finansowania inwestycji infrastruktury pozwalającej na świadczenie usług publicznych zapewniających realizację odpowiedzialnej urbanizacji w miastach i na poziomie krajowym, istotnie poszerzając potencjalny portfel przedmiotu PPP, wymaga także znaczącego zwiększenia rozmiarów wsparcia publicznego. W związku z tym proponowanym rozwiązaniem jest stworzenie dla JST linii pożyczki preferencyjnej finansującej koszty przygotowania projektu PPP. Pożyczka taka mogłaby podlegać umorzeniu w razie zawarcia umowy o PPP obejmującej przygotowywany 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 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;
- zwiększenia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz dostępu do podstawowych usług społecznych;
- zwiększenia znaczenia efektywnego transportu zbiorowego oraz ruchu rowerowego i pieszego, a także zwiększenie dostępności miast poprzez odbudowę sieci transportu publicznego;
- kształtowania bezpiecznej i dostępnej 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 jest najważniejszym z tzw. miękkich czynników lokalizacji nowych inwestycji oraz mechanizmów zakorzeniania już działających na danym obszarze przedsiębiorstw. Pod pojęciem jakości lokalnej polityki należy rozumieć zdolność władz samorządowych do sprostania wyzwaniom gospodarczym, zwłaszcza w obszarze pozyskiwania nowych inwestycji i wspierania rozwoju przedsiębiorczości. W złożonej rzeczywistości gospodarczej o skuteczności podejmowanych działań przez jednostki samorządu terytorialnego decyduje umiejętność stosowania systemowych rozwiązań.

⁹⁵ Z wykorzystaniem środków z Funduszy Europejskich.

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

- przegląd istniejących inicjatyw, polityk oraz źródeł finansowania powiązanych z rynkiem pracy;
- dedykowane programy nakierowane na rozwój kapitału ludzkiego poprzez studia i pracę;
- 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 poprzez wsparcie rozwoju turystyki biznesowej.

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

- powołanie miejskiej spółki koordynującej pracę najważniejszych instytucji rynku pracy oraz realizującej politykę proinwestycyjną (obsługa inwestorska przed, w trakcie i po inwestycji oraz pośrednictwo pomiędzy potencjalnym inwestorem a samorządem);
- modelowa współpraca samorządu–uczelni–biznesu w zakresie aktywizacji zawodowej;
- networking z regionalnymi uczelniami wyższymi, szukanie różnych płaszczyzn współpracy;
- zwiększenie oferty inwestycyjnej oraz profesjonalizację i kompleksową obsługę inwestorską w całym obszarze funkcjonalnym miasta.
















Promowaniu powinny podlegać 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 (koordynacji 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. W związku z tym należy wprowadzić wprost do ustawy 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, konieczne jest wprowadzenie zachęt systemowych do podejmowania trwałej współpracy JST. Stworzenie systemu zachęt będzie wiązać się z wprowadzeniem zmian w ustawie o dochodach

JST i/lub wprowadzenie stosowanych zapisów do ustaw ustrojowych JST, w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz 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

Odeślanie do dokumentów międzynarodowych:

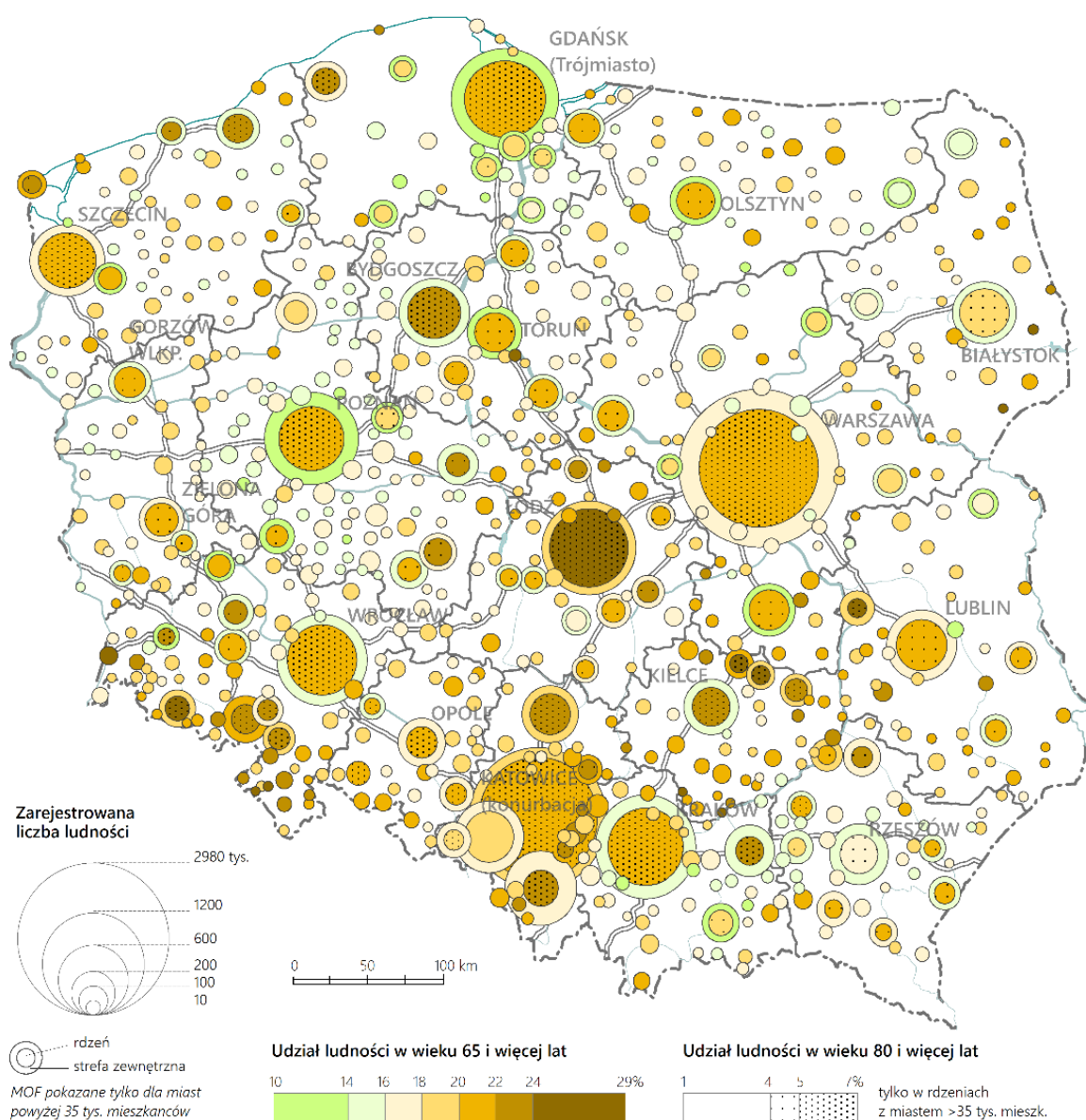


1. **Nowa Karta Lipska** – „Miasto Sprawiedliwe”
2. **Nowa Agenda Miejska ONZ**
3. **Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030** – Cel. 4 Dobra Jakość Edukacji, Cel. 10 Mniej Nierówności, Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności;
4. **Europejski filar praw socjalnych z 2017 r.**
5. **Plan działania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

W miastach uwidacznia się koncentracja problemów rozwojowych, w tym problemów społecznych. Główne wyzwania w tym obszarze mają związek z terytorialnym zróżnicowaniem procesów ludnościowych – starzenia się społeczeństwa, niskiego przyrostu naturalnego oraz procesów migracyjnych. Dodatkowo, miasta stoją w obliczu wyzwań wynikających z megatrendów, tj. globalizacji, gospodarki opartej na wiedzy, rosnącego zapotrzebowania na innowacje i bardziej efektywnego wykorzystania zasobów, zagrożeń cywilizacyjnych (pandemia, kryzys klimatyczny, kryzysy ekonomiczne), a także zróżnicowań społecznych i polaryzacji w różnych obszarach funkcjonowania społecznego. Konsekwencje tych procesów ujawniają się w postaci szeregu zjawisk, które stanowią wyzwania dla rozwoju miast, a doprowadzają w konsekwencji do braku stabilności budżetów lokalnych i zmniejszenia możliwości rozwojowych.

Jednym z kluczowych problemów są niekorzystne zmiany w strukturze wieku ludności i pogłębiający się proces starzenia się społeczeństwa. W latach 2004-2020 liczba ludności w wieku 65 i więcej lat w Polsce wzrosła z 7,1 do aż 12,1 mln, w tym w rdzeniach wojewódzkich z 1,4 do 2,1 mln (o 44%). Jeszcze szybszy był jednak przyrost tej kategorii ludności w strefach podmiejskich (o 53%). Poważnym problemem staje się tzw. podwójne starzenie społeczeństwa, tj. szybki wzrost udziału osób sędziwych (w wieku 80 i więcej lat w populacji osób w wieku 65 lat i więcej). Populacja ta w całym kraju wzrosła z 966 do 1684 tys., w tym w rdzeniach wojewódzkich zwiększyła się aż o 90%, a w miastach powyżej 35 tys. – o 205%. Najbardziej „postarzone” miasta w Polsce to zwłaszcza Łódź, a następnie Bydgoszcz. Z kolei w największym stopniu dotknięte tym problemem regiony to Sudety i woj. świętokrzyskie (Rys. 16).

Rysunek 16. Udział ludności w wieku 65 i więcej lat 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 zwłaszcza ośrodków regionalnych – miast małych i średnich, ma wyraźny związek z kwestią suburbanizacji i atrakcyjności rynku pracy. W kontekście miast dotkniętych depopulacją i zmniejszającą się liczbą osób w wieku produkcyjnym, potrzebne jest możliwie pełne wykorzystanie potencjału zasobów rynku pracy. Chociaż wskaźnik zatrudnienia w Polsce w grupie 20–64 lat wzrósł 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)⁹⁶, to analiza aktywności zawodowej różnych grup wskazuje

⁹⁶Eurostat, *Employment - annual statistics*, 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics

znaczące 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 Eurostat wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami wynosi jedynie 26,8% (2019 r.) Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2020-2030 wskazuje za cel wzrost aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych 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 depryzacją 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. Reintegracja i wsparcie osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej zapobiega wykluczeniu społecznemu. W latach 2016-2018 powstało 1 144 przedsiębiorstw społecznych, w tym 23% na bazie istniejących PES.

Dodatkowo, istotną barierą uczestnictwa rodziców 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 dane, 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 opiekujący się (najczęściej matka) jest pozbawiony możliwości wykonywania pracy.

W kontekście starzenia się społeczeństwa potrzebne jest lepsze wykorzystanie potencjału srebrnej gospodarki⁹⁷ (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 -59,1%). Zgodnie z prognozami, w 2024 r. osoby z tej grupy mogą stanowić już 25% populacji. Starzenie się społeczeństwa niesie określone negatywne konsekwencje dla budżetów miast w związku z rosnącymi wydatkami w obszarze ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Potrzebne są działania na rzecz deinstytucjonalizacji⁹⁸ opieki nad osobami wymagającymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu.

W statystykach widoczny jest rosnący poziom wykształcenia Polaków, jednak w dalszym ciągu obserwowane są istotne wyzwania dla rozwoju umiejętności przez całe życie. W Polsce osób dorosłych kształcących się jest niemal o połowę mniej niż w przypadku średniej unijnej (PL-5,7%, UE-11,1%). Z kolei wg 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

⁹⁷ 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

⁹⁸ 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,

istotne są dalsze działania podnoszące wiedzę i świadomość społeczną w obszarze umiejętności cyfrowych. Istotne jest również wspieranie kompetencji zielonych⁹⁹, a także wspieranie postaw wokół *idei uczenia się przez całe życie*. Wszystko to ma pomóc w podnoszeniu poziomu kompetencji mieszkańców dotyczących radzenia sobie w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu.

Potrzebne jest rozwijanie kompetencji mieszkańców miast odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza poprzez kształcenie dorosłych. Szersze zaangażowanie uczelni w edukację dorosłych może wypełnić lukę powstałą w wyniku malejącej liczby studentów. Kadry uczelni muszą jednak zostać przygotowane do obsługi takich klientów. Budowanie wysokiej jakości szkolnictwa wyższego wymaga ścisłej współpracy z pracodawcami. Konieczne jest rozwijanie zasobów edukacyjnych dostępnych w formule on-line, jak również rozwijanie kompetencji cyfrowych nauczycieli.

W ostatnich latach popyt na pracę również w miastach był uzupełniony napływem 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 wahadłowe. Dotychczas obserwuje się brak długofalowej polityki w tym zakresie i niedostosowanie organizacyjno-infrastrukturalne co może okazać się szczególnie problematyczne w sytuacjach dużych ruchów migracyjnych. Szczególnie duże miasta, które są zwykle pierwszym wyborem imigrantów, stoją przed dużymi wyzwaniami dot. zapewnienia mieszkań, opieki, czy szkolnictwa dla potencjalnie nowych mieszkańców.

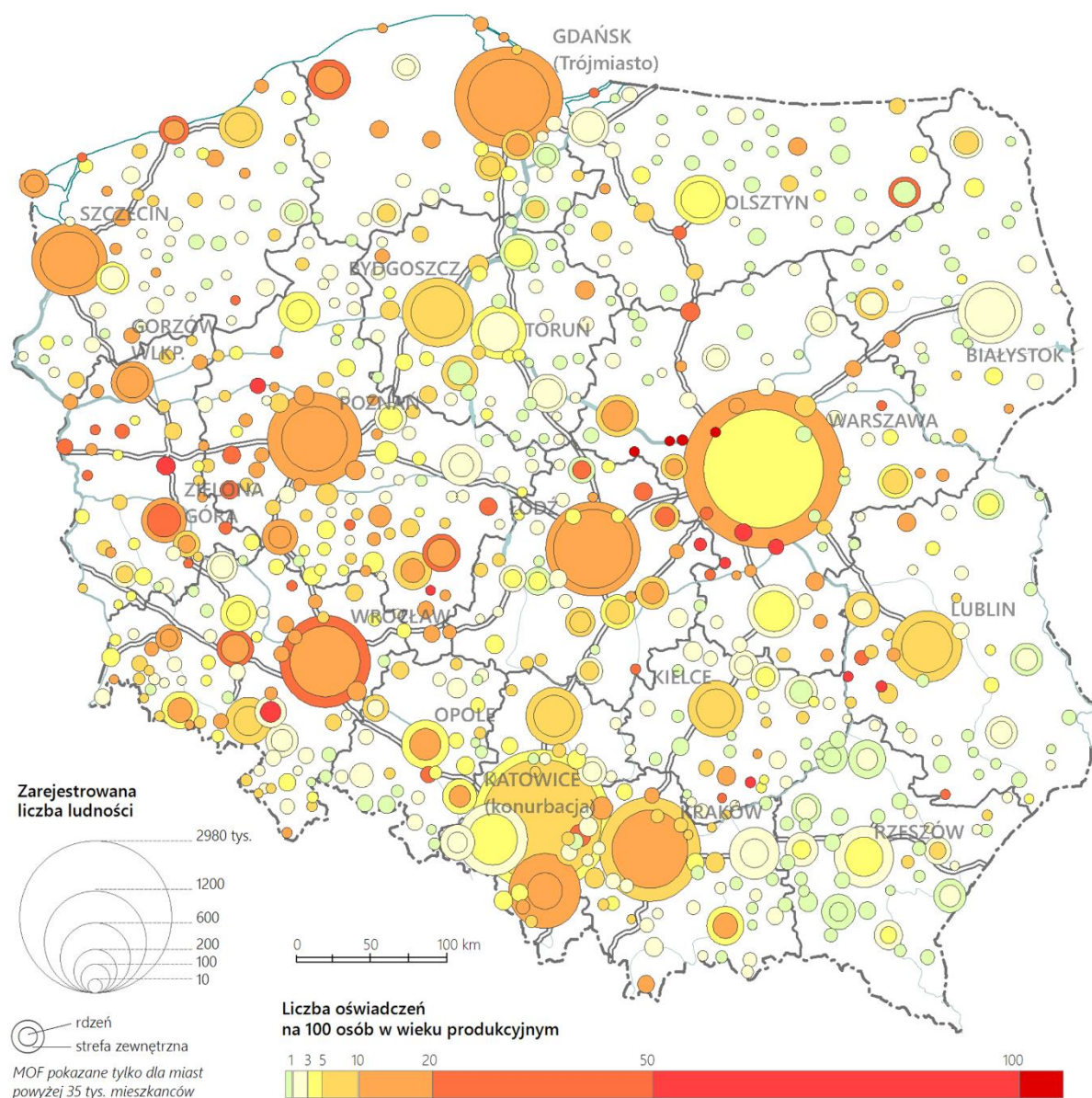
Szczegółowe badania wskazują, że w Polsce ma miejsce korzystny model lokalizacji imigracji zagranicznej. Imigranci lokują się w mniejszych i średnich miastach, zwłaszcza w bardziej uprzemysłowionej zachodniej i południowej części kraju (Rys. 17). Wynika to z popytu na pracę, zwłaszcza w sektorach przetwórstwa przemysłowego, a ponadto handlu i innych usługach niższego rzędu oraz w rolnictwie („zagłębia” warzywniczo-sadownicze na Mazowszu). 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 roku. 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 powróciło, po rozpoczęciu działań wojennych, ponad 200 tys. jej obywateli, głównie mężczyzn w wieku produkcyjnym. Struktura płci i wieku uchodźców sprawia, że aktywność uchodźców na rynku pracy szczególnie w początkowym okresie, będzie ograniczona. Po stronie samorządów wzrośnie potrzeba organizowania działań przysposabiających uchodźców do pracy zawodowej jak również zapewnienia opieki nad dziećmi i warunków nauki przez młodzież. Na sytuację tą nakłada się fakt, że okres przebywania uchodźców na terenie Polski jest trudny do określenia. Wojna na Ukrainie sprawia

⁹⁹ Zachowanie i kompetencje w zakresie umiejętności cyrkulacyjnych w procesie konsumpcji i produkcji.

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, usług opiekuńczych dla osób starszych i osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu)

Jednym z działań na rzecz przeciwdziałania 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 finansowane będą działania w zakresie tworzenia miejsc opieki, jak również ich dofinansowanie w początkowym okresie funkcjonowania. Środki krajowe natomiast przeznaczone będą na zapewnienie dofinansowania opieki (Rodzinny Kapitał Opiekuńczy)¹⁰⁰, jak też dofinansowanie istniejących miejsc opieki w celu obniżenia opłat ponoszonych przez rodziców. Dla zwiększenia podaży instytucji oferujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 potrzebne są także działania szkoleniowe, mające na celu zwiększenie potencjału jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawicieli innych podmiotów do zakładania i prowadzenia miejsc opieki wskazanych w ustawie z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁰¹ oraz szkolenia z zakresu sprawowania opieki.

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 opiekunów nieformalnych 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

Miasta potrzebują pracowników „wysokiej jakości”, 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 wzmocniona powinna zostać 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 unijne, a także fundusze pomocowe, takie jak program 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.

¹⁰⁰ Rozwiązanie zaproponowane w Polskim Ładzie - świadczenie dla rodziców dzieci w wieku od ukończenia 12. do 35. miesiąca życia – w sumie 12 tys. zł na drugie i każde kolejne dziecko.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2021 r. poz. 75)

Kształcenie kadr dla miast zaczyna się jednak nie na etapie szkoły wyższej, ale już na etapie edukacji szkolnej. W tym aspekcie system finansowania oświaty wymaga ustanowienia standardów adekwatnych do problemów, z jakimi zmagają się JST, które powinny obejmować m.in. warunki organizacyjne kształcenia uczniów (na przykład liczebność oddziału szkolnego, współczynnik liczby nauczycieli w przeliczeniu na oddział). Obecnie w ustawie o dochodach JST¹⁰² nie ma odniesienia do standardów finansowania oświaty. Przykładem standardów rozwiązujących konkretne problemy w oświacie są projekty realizowane ze środków europejskich w ramach Programu Dostępność Plus pn. Dostępna szkoła czy Dostępna uczelnia. Ich założenia opierają się na niwelowaniu barier fizycznych i komunikacyjnych w dostępie do oświaty i edukacji na poziomie wyższym. Przygotowane modele dostępnej szkoły czy uczelni (na różnych poziomach) pozwalają na usuwanie barier w sposób systematyczny i zapewniający przewidywalność stosowanych rozwiązań w wymiarze technicznym, organizacyjnym czy edukacyjnym. Modele te mogą służyć jako gotowe wzorce do replikowania.

Optymalizacja wydatków miast na cele związane z oświatą powinna skutkować oszczędnościami możliwymi do przekierowania na ukierunkowane terytorialnie interwencje na obszarach zdegradowanych, w tym poprawę dostępności zajęć wyrównawczych i dodatkowych. Oferta dotyczyłaby szkół o niskich wynikach, położonych w obszarach deprywacji społeczno-ekonomicznej. Identyfikowanie takich szkół wymagałoby współpracy z samorządami miast i dyrektorami szkół.

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

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 świadczone będą kompleksowe usługi wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej, obejmujące wsparcie szkoleniowe, doradcze, prawne oraz biznesowe przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES). OWES udzielać będą 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

¹⁰² Ustawa o dochodach jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021 poz. 1672)
















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 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, niezbędne są narzędzia i procedury ułatwiające przyjęcie 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 centrum informacyjno-konsultacyjnego dotyczącego zatrudnienia cudzoziemców, przepisów o dostępie do polskiego rynku pracy, możliwości rozwoju kariery i przedsiębiorczości. Działanie ma na celu poprawę dostępności informacyjnej dotyczącej pracy i życia w miastach w Polsce. Na poziomie lokalnym dla jakości życia kluczowe znaczenie ma dostęp do informacji dotyczącej usług publicznych w mieście, w szczególności w kwestii transportu, ochrony zdrowia i opieki nad dziećmi. Ważne jest dostosowanie stron internetowych instytucji publicznych i innych podmiotów do potrzeb migrantów, a także wypracowanie mechanizmów adaptacji dzieci z doświadczeniem migracyjnym w systemie edukacji. Pomocne w tym zakresie mogą stać się rozwiązania przyjęte przez kraje europejskie z długoletnim doświadczeniem wdrażania 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 roku. Migracja, która dotychczas miała głównie charakter zarobkowy, 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 doświadczające 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 z pośród uchodźców, które z różnych powodów są niezdolne 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 której przebywają. Jest to niezwykle istotna kwestia, która ma na celu niedopuszczenia alienacji grup uchodźczych i jednocześnie funkcjonowania zgodnego z ich kulturowymi potrzebami i sposobem życia. W chwili obecnej wydaje się, że z racji większych możliwości zakwaterowania i potencjalnego rynku pracy, większość uchodźców będzie przebywała na terenie dużych miast i terenach do nich przyległych. Miasta posiadają również niezbędną infrastrukturę, wspomagającą łagodzenie różnego rodzaju kryzysów, 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 do jakich przygotowane były 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, usług opiekuńczych dla osób starszych i niesamodzielnych)			
B. Wzmocnienie systemu edukacji i kształcenia w miastach			
C. Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej w miastach			
D. Działania z zakresu polityki migracyjnej 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 w niedalekiej przyszłości. Dostrzegając tempo rozwoju technologii informacyjnych i komunikacyjnych ICT (*Information and Communication Technologies*), to zmiana ta jest często określana jako czwarta rewolucja przemysłowa. Wdrażanie nowoczesnych rozwiązań ICT w sferze publicznej oraz rozwój społecznej świadomości cyfrowej są niezbędne w celu budowania nowoczesnego społeczeństwa. Problematyka rozwoju cyfryzacji dotyczy właściwie każdego szczebla władzy publicznej, jednak to na poziomie lokalnym zachodzi największy styk z oczekiwaniami ze strony mieszkańców czy pozostałych interesariuszy miejskich.

Rozwój zdolności cyfrowych oraz dostępność do danych to nie tylko poprawa zdolności zarządzania, ale to 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), tworzy to jednak okno szans dla rozwoju gospodarki. Transformację cyfrową upatruje się jako jedną z szans reindustrializacji Europy, nie tylko w przemyśle zaawansowanej techniki, ale także w branżach tradycyjnych. Jednak warunkiem koniecznym jest nadążanie sektora publicznego za sektorem prywatnym, aby nie hamować wielu potencjalnych inicjatyw i przedsięwzięć rozwojowych w jego otoczeniu. Mogą one bowiem mieć charakter skalowalny i przyczyniać się do pobudzania lokalnego i regionalnego sektora usług nowoczesnych, w tym o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego (w tym 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 i usług administracji oraz transparentność procesów. 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

poziomie¹⁰³. Na jeden urząd samorządowy przypada 1,5 specjalisty ICT, a prawie połowa jednostek administracji samorządowej nie szkoli pracowników w zakresie ICT. Podobnie sytuacja wygląda w zakresie cyfrowej obsługi mieszkańców – tylko 46% miast zapewnia autorskie rozwiązania do załatwiania spraw (w tym e-usługi). Jako bariery w cyfryzacji najczęściej przez urzędy miast wskazywane są 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)¹⁰⁴.

Wejście samorządów miejskich na ścieżkę szybkiej transformacji cyfrowej jest dziś obiektywną koniecznością, bowiem wynika ona także z oczekiwań społecznych, a nawet coraz silniejszej presji mieszkańców. Oczekiwania te są różne w zależności od potrzeb poszczególnych grup mieszkańców (dzieci, uczącej się młodzieży, osób pracujących, osób starszych) oraz potrzeb podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terenie danego miasta.

Ostatni rok, objęty okresem pandemii COVID-19 pokazał gwałtowną zmianę w dostrzeganiu potencjału w narzędziach i zdolnościach cyfrowych. Okazuje się, że wiele procesów może być realizowanych efektywniej, szybciej i prościej, niż to było dotychczas. Szacuje się, że ten miniony rok przyspieszył transformację cyfrową w Polsce o 4 do 5 lat. To pokazuje jaki potencjał tkwi w transformacji cyfrowej. Powoduje to ogromny skok biznesowy i społeczny oraz weryfikację wielu obowiązujących dziś regulacji, co wiąże się z koniecznością ich zmiany, tak by nie odstawały one od współczesnych realiów i nie utrudniały zachodzących procesów.

W przypadku obszarów miejskich silnie zurbanizowanych, dostępność do infrastruktury szybkiego internetu nie jest już wyzwaniem najważniejszym. Zdarzają się jeszcze braki w tym zakresie, jednak w przypadku miast należy położyć nacisk przede wszystkim na rozwój usług i kompetencji cyfrowych. Problemy i wyzwania w zakresie cyfryzacji różnicują się także w układzie wielkościowym miast. W przypadku największych ośrodków, tj. obszarów metropolitalnych i dużych miast, szczególnie kłopotliwe może być skuteczne zarządzanie wielkimi bazami danych i informacji. Jednocześnie największe ośrodki mają lepszy dostęp do wykwalifikowanych specjalistów z branży ICT. Miasta średnie i małe z kolei mierzą się z mniejszą ilością danych, lecz trudniej im o właściwą kadrę techniczną. Upowszechniające się coraz bardziej możliwości pracy zdalnej mogą stanowić szansę dla mniejszych ośrodków miejskich w tym zakresie.

Administracja od dawna operuje ogromnymi zbiorami danych, wobec których brakuje narzędzi pozwalających na efektywne ich wykorzystanie. Rozwijająca się w ostatnich latach koncepcja big data w naturalny sposób wpasowuje się w zapotrzebowanie urzędów. Jednakże rozwiązania big data nie są obecnie w istotnym stopniu wykorzystywane w administracji publicznej. Również w wielu

¹⁰³ 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>

¹⁰⁴ *Cyfrowy urząd?*, Badanie Sieci Obywatelskiej Watchdog, 2020, https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2020/12/SJJ_raport_cyfrowa_gmina.pdf

przypadkach nie są one dystrybuowane na zewnątrz administracji, a więc udostępniane do ponownego wykorzystywania lub też są udostępniane w sposób utrudniających ich dalsze przetwarzanie. Dotychczasowa praktyka, przyjęta przez organy administracji, często stawia na drugim planie użytkownika tych danych. Powoduje to, że dane bardzo często udostępniane są w formatach uniemożliwiających albo utrudniających ich ponowne wykorzystywanie, a przyjęte modele ich udostępniania oparte są na licencjonowaniu.

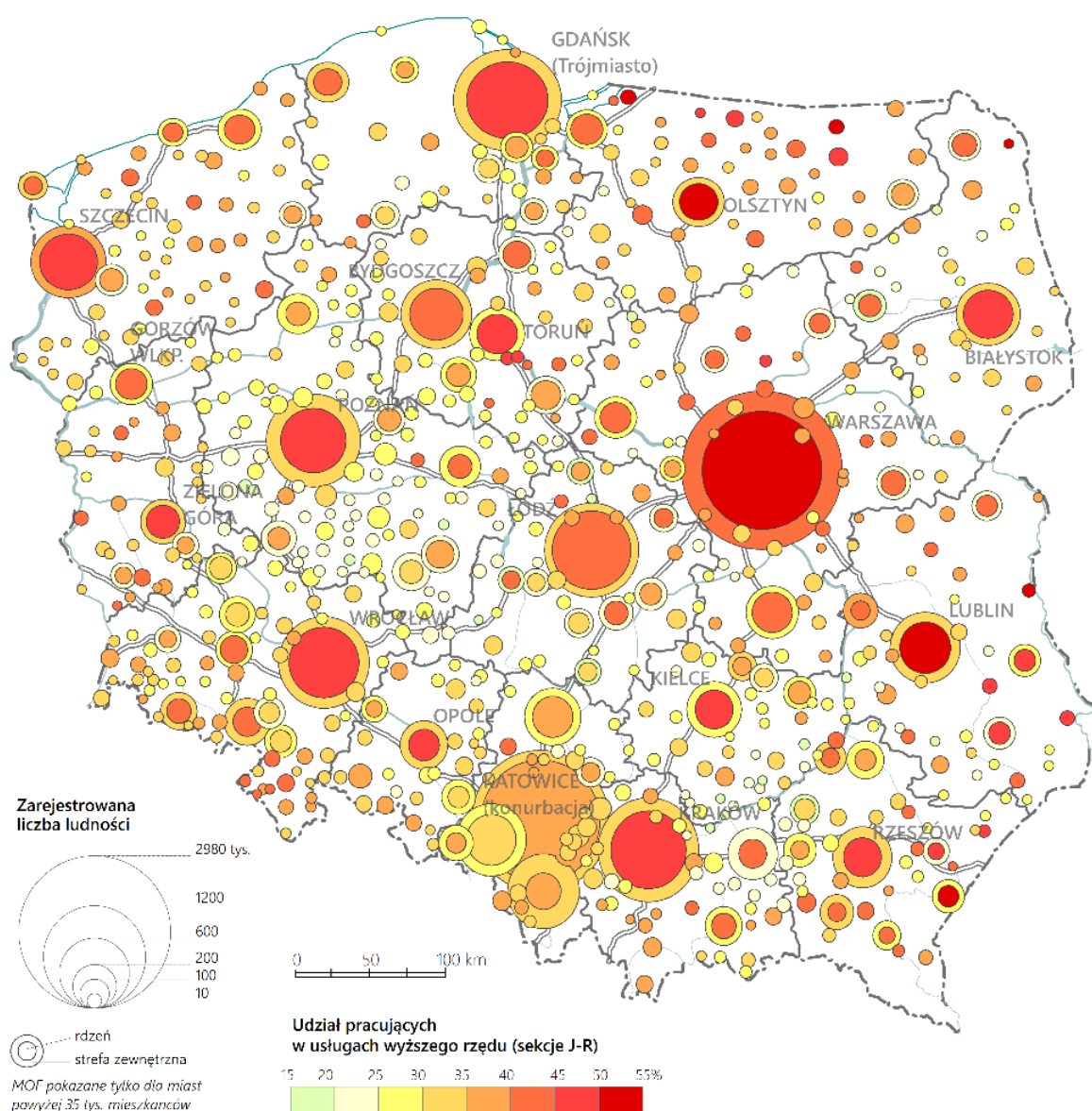
Konieczne jest zapewnienie by wszystkie nowe i stare systemy posiadały zabezpieczenia adekwatne do zagrożeń występujących w cyberprzestrzeni (szczególnie zgodność z wymogami określonymi w Krajowych Ramach Interoperacyjności). Wymaga to także zabezpieczenia odpowiednich środków dla ekspertów z zakresu 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) bez wychodzenia z domu lub w dowolnej lokalizacji, ale także rozwój platform cyfrowych, szczególnie w zakresie usług mobilnościowych.

Wdrażanie rozwiązań cyfrowych jest utrudnione także z uwagi na tradycyjne funkcjonowanie administracji w głównej mierze oparte o materialną postać dokumentów. Przepływ informacji w takim przypadku jest znacząco utrudniony z uwagi na brak ogólnie dostępnych dla pracowników urzędów baz danych służących wymianie informacji. Wymusza to na obywatelach wielokrotnego dostarczania 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 technologii do urzędu.

Szansą na osłabienie drenażu osób o wyższych kwalifikacjach jest większa popularność pracy hybrydowej (co okazało się korzystne podczas pandemii COVID-19). Osoby dotychczas kierujące się do najbardziej rozwiniętych rynków pracy mogłoby 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 potrzebna jest stabilność, większa klarowność i uproszczenie przepisów prawnych. Niezbędne jest zastąpienie zmian przepisów cyfryzujących pojedyncze analogowe procesy i procedury zmianami umożliwiającymi podejście kompleksowe, zautomatyzowane i uwzględniające wszystkie systemy i

rejestry uczestniczące w procesie. W ślad za 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 niezbędnym jest konieczność tworzenia wspólnych dla grup samorządów lub 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 (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 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.
- Dla tworzenia ułatwiających realizację zadań miast w sposób w pełni elektroniczny oraz ułatwiających tworzenie zaawansowanych usług online na najwyższym poziomie dojrzałości ważne jest zapewnienie integracji albo interoperacyjności systemów teleinformatycznych. Potrzebne jest zapewnienie wzajemnej komunikacji pomiędzy systemami centralnymi i lokalnymi oraz tworzenie odpowiednich warunków współpracy i zapewnienia miastom optymalnego wykorzystania danych miejskich przetwarzanych w różnych systemach niezależnie od sposobu ich budowy.
- W ślad za tworzeniem i rozwojem e-usług na w szczególności na poziomie styku usług centralnych i lokalnych należy zadbać o odpowiednie dostosowanie całego procesu do załatwiania sprawy 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 konieczne jest budowanie świadomości i kompetencji zarówno w gronie pracowników oraz decydentów urzędów i instytucji, ale także wzmacnianie kompetencji cyfrowych mieszkańców, przedsiębiorców oraz pozostałych użytkowników:

- Edukacja i wzmacnianie kompetencji pracowników urzędów – poprzez wskazywanie konkretnych korzyści, jakie miastu przyniesie cyfryzacja, w szczególności szersze

wykorzystanie danych do zarządzania miastem ; następnie budowanie kompetencji do korzystania z danych i rozwiązań cyfrowych, udostępniania danych do ponownego wykorzystania czy 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) wszystkich pracowników urzędu przez regularne szkolenia (w tym wewnętrzne, także e-learning).

- Współpraca i tworzenie warunków do tej współpracy między samorządami: budowania sieci współpracy, wspólnych przedsięwzięć cyfrowych (w tym stworzenia dla nich odpowiedniego otoczenia prawnego), wymiany dobrych i złych praktyk oraz wspólnego opracowywania standardów i wytycznych z uwzględnieniem dostępności cyfrowej;
- Podnoszenie świadomości i kompetencji mieszkańców – poprzez prowadzenie aktywnej komunikacji, szkoleń i zapewnienie kilku różnych kanałów wsparcia przy korzystaniu z miejskich rozwiązań cyfrowych; włączanie mieszkańców na etapie projektowania i testowania rozwiązań cyfrowych im służących;
 - Wspieranie podstawowych umiejętności w zakresie ICT w szkołach (szkolenia w edukacji formalnej i nieformalnej, wdrożenie systemu oceny poziomu kompetencji cyfrowych wśród uczniów, na którego wynikach oparte będzie dalsze planowanie, promowanie wykorzystania ICT na wszystkich przedmiotach);
 - 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 punktów gdzie odbywałyby się szkolenia, w siedzibach bibliotek, domów sąsiedzkich, domów kultury, uniwersytetów trzeciego wieku, rad dzielnic;
 - Zwiększanie świadomości społecznej na temat możliwości i zagrożeń 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

Celem otwierania danych publicznych ma być m.in. zwiększenie 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 i tym samym tworzenie miejsc pracy w innowacyjnych gałęziach gospodarki. Administracja, czy szerzej sektor publiczny pełni w takim ujęciu rolę dostawcy danych przetwarzanych dalej 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 reakcja na nie, a w konsekwencji ograniczenie ich negatywnych skutków. Otwarte dane pozwalają również na zwiększenie udziału obywateli we współdecydowaniu o sprawach publicznych.

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

- poprawie jakości zbieranych i udostępnianych danych publicznych niezależnie od miejsca przechowywania i udostępniania, zgodnie z filarami otwartości oraz standardami udostępniania danych¹⁰⁵;
- 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. Opracowywanie innowacyjnych rozwiązań, w szczególności opartych na sztucznej inteligencji, często wymaga dużej ilości danych, które można uzyskać jedynie poprzez łączenie danych pochodzących od różnych podmiotów i źródeł.

Dostępność i ponowne wykorzystywanie danych są ograniczone kosztami gromadzenia i cyfryzacji danych, wyzwaniami związanymi ze standardami danych oraz kwestiami interoperacyjności. Budowanie Krajowych Punktów Dostępowych 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 takie jak dane dotyczące przepisów ruchu drogowego, środków zarządzania ruchem i planów ruchu drogowego.

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

¹⁰⁵ Filary otwartości oraz standardy udostępniania danych zdefiniowane są w Programie otwierania danych na lata 2021-2027, uchwale nr 28 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2021 r.

podejmowaniu decyzji oraz w efektywnej integracji istniejących baz danych np. zakresie monitoringu stanu jakości powietrza w miastach.

Partycypacja społeczna w Polsce staje się coraz powszechniejszą praktyką. Internet i całe spektrum rozwiązań cyfrowych, daje 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 pomiędzy różnymi interesariuszami. Pozwolą również na lepsze zrozumienie i przedstawienie np. proponowanych przeobrażeń w przestrzeni poprzez wizualizację, ocenę i dyskusję.

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

Udostępnienie pełnego katalogu usług publicznych będzie wymagało 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, aby sposób udostępnianie 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 obiektywne informacje.

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 ujednolicony zostanie też tryb prezentacji funkcjonowania polskiej administracji publicznej. Dla wprowadzenia wspólnego prowadzenia stron BIP zasadne jest dostosowanie przepisów prawa w celu uniknięcia istotnych wątpliwości ww. zakresie.

Coraz częściej wykorzystywanymi technologiami w projektowaniu usług są technologie dotyczące sztucznej inteligencji oraz internetu rzeczy. W związku z tym potrzebne jest przeanalizowanie przepisów prawa dotyczącego agregacji, przetwarzania i zbierania danych wykorzystując ww. 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 ograniczających lub niwelujących zdefiniowane wyzwania obszarów miejskich. Zatem kluczowe jest efektywne podjęcie wyzwań zidentyfikowanych przez *Krajową Politykę Miejską 2030* nie tylko poprzez sprawną implementację postulowanych rozwiązań, ale także stałe monitorowanie i ewaluację efektów całego procesu. Implementacja przewiduje 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, wymagający wypracowania przepisów, mechanizmów finansowania lub form organizacyjnych, inne dotyczą bardzo szczegółowo zidentyfikowanych zmian przepisów. Zakresowi i sposobowi wprowadzenia proponowanych rozwiązań towarzyszyć będą 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.

Kroki poprzedzające przygotowanie planu implementacji KPM 2030:

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 planu implementacji obejmują zarówno organizację prac, budowanie relacji (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 planu wdrożenia KPM, którego celem jest osiągnięcie zakładanych efektów.
2. Poprawa przejrzystości i jasności komunikacji wewnętrznej (przełamywanie silosowości organizacji administracji rządowej) oraz zewnętrznej (m.in. budowanie partnerskich relacji z samorządami, światem nauki oraz 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 przejrzystości działań oraz prezentacja logiki interwencji publicznej rządu na terenach miast 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 harmonogramu, identyfikacja kamieni milowych, służących ewaluacji wdrażania KPM 2030.
9. Ułatwienie poszukiwania synergii pomiędzy poszczególnymi politykami publicznymi.
10. Wzrost wiedzy odnośnie 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 2030¹⁰⁶. Po przyjęciu dokumentu, celem optymalizacji zarządzania implementacją KPM 2030 koniecznym jest powołanie stałego ciała w postaci Rady Wykonawczej KPM 2030, poprzez przekształcenie i poszerzenie ww. zespołu. Ze względu na zakres działań przyjmuje się dwuszczeblową organizację rady: na poziomie decyzyjnym (ministrów właściwych) oraz na poziomie roboczym (przedstawicieli ministrów właściwych). Pracami rady kieruje minister lub wiceminister właściwy ds. 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,
- rozwój regionalny,
- środowisko,
- transport,
- gospodarka,
- administracja publiczna,
- praca,
- zabezpieczenie społeczne,

¹⁰⁶ Powołany zarządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 10 września 2020 r.

- rodzina,
- finanse publiczne,
- informatyzacja,
- oświata i wychowanie,
- aktywa państwowe,
- łączność
- sport.

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

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

Ponadto, w skład mogą wchodzić przedstawiciele władz (zarządów) instytucji i 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.

Wykaz zaangażowanych do Rady Wykonawczej KPM 2030 instytucji i spółek Skarbu Państwa może być zmieniany decyzją Przewodniczącego. Decyzją Przewodniczącego na posiedzenia Poziomu decyzyjnego mogą być zapraszani przedstawiciele także innych resortów, nie wchodzących w skład Rady Wykonawczej.

Przedstawiciele organizacji zrzeszających samorządy 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 odbywać się powinny 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 ds. rozwoju regionalnego lub przedstawicieli resortów, przyjmuje harmonogram realizacji kamieni milowych zawartych w rozwiązaniach

poszczególnych wyzwań. Kluczowym zadaniem jest monitorowanie wdrażania *Krajowej Polityki Miejskiej 2030*. Na spotkaniach prezentowana jest realizacja harmonogramu działań, wraz z omówieniem czynników powodujących ewentualne odstępstwa.

Na poziomie decyzyjnym dokonuje się przeglądu działań przez pryzmat polityki miejskiej, uwzględniając m. in. :

- weryfikację rezultatów podejmowanych działań, w tym efektywności dobranych metod w kartach rozwiązań;
- weryfikację i zmienianie harmonogramów działań w sytuacjach nadzwyczajnych;
- decyzji odnośnie identyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za realizację rozwiązań;
- ewaluację 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 osiąganie celów związanych z krajową polityką miejską;
- identyfikację nowych wyzwań, poprzez analizę czynników społecznych, gospodarczych i środowiskowych, oraz wyzwań zgłoszonych w procesie dialogu z samorządami miejskimi, organizacjami społecznymi i światem nauki.

Przedstawiciele resortów i instytucji mogą zgłaszać własne propozycje odnośnie rozwiązań, harmonogramów, projektów realizujących cele KPM 2030 czy priorytetowych kierunków działań w zakresie polityki miejskiej. Posiedzenia służą również omawianiu i poszukiwaniu rozwiązań w kwestiach odmiennych pomiędzy 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 zapewnia przedstawiciel ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

W posiedzeniach poziomu roboczego, w zależności od potrzeb, biorą udział kierujący komórkami organizacyjnymi (np. dyrektorzy) i pracownicy merytoryczni wszystkich ww. 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 nie wchodzących 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 organizowane są 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 zapewniać synergię podejmowanych działań na rzecz rozwoju polskich miast.

Dokumentami przygotowywanymi i uzgadnianymi przez poziom roboczy, 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 harmonogramów i 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 terytorialnego¹⁰⁷ 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,

¹⁰⁷ Decyzja Przewodniczącego Komitetu Koordynacyjnego do spraw polityki rozwoju z dnia 1 października 2020 r. w sprawie powołania Podkomitetu do spraw wymiaru terytorialnego

a także przyczyniać się będzie 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,
- 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 poprzez dodatkowe wsparcie finansowe samorządów. W tym zakresie kluczowa do rozważenia jest możliwość rozszerzenia kwalifikowalności kosztów na działania komplementarne.

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 jest ograniczanie zużycia energii i poprawa gospodarki wodnej na obszarach zurbanizowanych.

Przykładowe podejście:

Aplikacja po środki z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg otrzymuje więcej punktów, gdy poza modernizacją samej jezdni wniosek uwzględnia rozbudowę infrastruktury pieszej i rowerowej, a także zieleń przyuliczną czy zarządzanie wodami opadowymi mające na celu małą retencję. Wniosek do Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej jest premiowany, gdy przewozy będą odbywać się niskopodłogowym taborem wyposażonym w napęd elektryczny, wodorowy, CNG lub silnik diesla spełniający normę Euro VI. Dodatkowe punkty samorząd może otrzymać, gdy wyposaży przystanki w perony umożliwiające wejście do pojazdu bez barier architektonicznych oraz w oświetlenie wiaty lub przystanku wykorzystujące odnawialne źródła energii.

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).

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 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 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 zależne będą 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 harmonogramem. Plan i harmonogram nie tylko 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*.

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

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

- sprawdzania harmonogramu zaplanowanych działań;
- ewaluacji podjętych w ramach KPM 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, iż część rozwiązań związana jest ze zmianami legislacyjnymi, ostatnim punktem, do którego poddawana jest ocena zgodności z harmonogramem, jest skierowanie rządowego projektu ustawy do Sejmu. W przypadku zmian rozporządzeń, które mieszczą się w delegacjach obecnie obowiązujących ustaw, weryfikacja harmonogramu prowadzona jest do czasu opublikowania na łamach Dziennika Urzędowego. Zmiany regulaminów konkursów, zasad udzielania funduszy itp. weryfikowane są z harmonogramem, aż do czasu ich efektywnego wdrożenia. Raport z realizacji harmonogramu, 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 poprzez 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 przedstawiana jest 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 dokonywana jest 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 publikowane są w ogólnodostępnym serwisie internetowym KPM 2030.

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

PROJEKTY STRATEGICZNE W TRAKCIE REALIZACJI

Nazwa projektu	Opis projektu
Partnerska Inicjatywa Miast	<p>W ramach Partnerskiej Inicjatywy Miast nacisk jest położony na wzmacnianie i promocję współpracy oraz wymianę doświadczeń i wiedzy między miastami. Miasta i zespoły projektowe dzięki PIM poszerzają wiedzę i zbudują kompetencje we współpracy z innymi miastami oraz ekspertami i specjalistami.</p> <p>Szczegółowa analiza dobrych przykładów, a także nieskrępowana wymiana wiedzy i informacji pomiędzy uczestniczącymi w projekcie przedstawicielami miast, pozwoliła 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 prace legislacyjne.</p> <p>Obszary tematyczne PIM 2021-2023:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miasto cyfrowe, • Miasto inicjatyw PPP (Partnerstwa Publiczno-Prywatnego), • Miasto zielone.
Centrum Wsparcia Doradczego	<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 samorządy, aby lepiej i efektywniej współpracowały celem realizacji dobrej jakości projektów i inwestycji.</p> <p>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, jak również 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 poprzez zwiększenie wśród administracji samorządowej świadomości na temat konieczności współpracy pomiędzy JST tworzącymi obszar funkcjonalny oraz korzyści płynących z podejmowania wspólnych, zintegrowanych i długookresowych działań wykorzystujących elementy endogenne</p>

	<p>potencjału obszaru; zwiększenie umiejętności do identyfikacji i priorytetyzacji przedsięwzięć rozwojowych w oparciu o pogłębioną diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej i prognozy, identyfikację 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>
Plan Działań Dla Miast WUF11	<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 <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 roku, w trakcie 11. sesji Światowego Forum Miejskiego w Katowicach. 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 przewidziane jest wsparcie miast w ukierunkowaniu prowadzonych polityk miejskich na zrównoważony rozwój.</p>
Regiony Rewitalizacji – wzmacnianie zdolności gmin do programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych	<p>Celem programu jest wzmocnienie zdolności gmin do programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych. Program realizowany jest przez Zespoły ds. 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"> • dostępność w rewitalizacji – wzmocnienie zdolności samorządów do uwzględniania problematyki dostępności zarówno w programowaniu strategicznym (w tym w strategach 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; • zarządzanie rewitalizacją i włączenie społeczności lokalnej we wdrażanie programów rewitalizacji – wzmocnienie kompetencji samorządów w zakresie uspołeczniania procesu rewitalizacji poprzez 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

	<p>mieszkaniowych i TBS-ów oraz NGO-sów w realizację programów rewitalizacji;</p> <ul style="list-style-type: none"> wykorzystanie narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji – podniesienie świadomości samorządów i wzmocnienie zdolności gmin do stosowania ustawowych narzędzi rewitalizacyjnych (gminny program rewitalizacji, Komitet Rewitalizacji, Specjalna Strefa Rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji); 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 <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 (www.rewitalizacja.gov.pl). Program realizowany jest 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>
Program Rozwój Lokalny	<p>Celem Programu jest poprawa sytuacji społecznej i ekonomicznej w małych i średnich miastach w Polsce, poprzez 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</p> <p>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 do pozostałych miast w kraju i wypracowanie rekomendacji dla <i>Krajowej</i></p>

	<p><i>Polityki Miejskiej 2030</i>. Projekt predefiniowany ma strukturę kilku działań, które w 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>
Miasto z Klimatem	<p>Inicjatywa Miasto z Klimatem zainaugurowana została w 2020 roku 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 poprzez 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 roku 2020 w ramach programu zorganizowano konkursy Szkoła z Klimatem, Miasto z Klimatem – najlepszy zrealizowany projekt, badanie 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 ponownie konkurs Miasto z Klimatem – najlepszy zrealizowany projekt, badanie Lider w kategorii. Miastom z najlepszymi wynikami oraz miast wyróżniających 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 przewidziane są dotacje, maksymalnie w wysokości do 50 proc. 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</p>

	rozszerzeniu i planowanej aktualizacji nazwy Koniec z betonem w centrach miast.
--	---

PROJEKTY STRATEGICZNE PROPONOWANE DO URUCHOMIENIA (W TYM PILOTAŻE)

Nazwa projektu	Opis projektu
Obszary Modelowe	<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. 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 wspierane są środkami publicznymi (środki krajowe, unijne i inne mechanizmy finansowe), ze specjalnej puli lub w ramach działań sektorowych. Pilotaże obejmować mogą szereg zagadnień istotnych z punktu widzenia realizacji krajowej polityki miejskiej. Przykładowymi działaniami mogą być:</p> <ul style="list-style-type: none"> • innowacyjne formy partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, wykraczające poza obecne przepisy ustawowe, np. wykonywanie modeli trójwymiarowych, warsztaty charette , itd. • mikroreferenda dotyczące losów osiedla, dzielnicy itp., np. uwzględniające przy głosowaniu wagę głosu rodziców w zależności od liczby dzieci, • 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), • 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,

	<ul style="list-style-type: none"> 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 pożądanych proporcji poszczególnych typów mieszkań na danym obszarze itd. <p>Stworzenie platformy wymiany know-how i informacji oraz bazy dobrych praktyk w zakresie działań przeciwdziałających suszy w miastach.</p>
Centrum Wsparcia Doradczego Plus	<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. 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 samorządy, 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>
Zielona transformacja miast i ich obszarów funkcjonalnych	<p>Celem projektu, realizowanego w ramach Krajowego Planu Odbudowy, jest wsparcie zielonej transformacji miast, poprzez zapewnienie środków na finansowanie określonych typów inwestycji wpływających na „zazielenienie” terenów miejskich, efektywniejsze wykorzystanie zasobów, zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń, czy przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej. 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 realizowane będą przez samorządy, na podstawie zidentyfikowanych potrzeb, własnych dokumentów strategicznych oraz w odniesieniu do wypracowanych wspólnie Zasad działania Instrumentu.</p>

Platforma wiedzy dla miast	Platforma internetowa, będąca krajowym centrum wiedzy, skupiająca działania różnych resortów kierowanych do miast i ich obszarów funkcjonalnych. Na jednej platformie, wokół celów KPM 2030 będą skupione 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, skupiających działania

Załącznik 2 – Podsumowanie konsultacji publicznych

Krajowa Polityka Miejska 2030 jest dokumentem, który zastąpi *Krajową Politykę Miejską 2023*, przyjętą 20 października 2015 roku. 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, 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* intensywnie prowadzone były 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 współpracowało ze Związkiem Miast Polskich, angażując i zapraszając miasta do składania swoich postulatów, propozycji oraz rekomendacji do nowej KPM 2030. *Krajowej Polityce Miejskiej 2030* poświęcone były spotkania w ramach Forum Rozwoju Lokalnego. Propozycje i rekomendacje do KPM 2030 służyły do Ministerstwa poprzez nadsyłane ankiety również bezpośrednio od samych miast. Równie 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 prowadzony był także szeroki dialog ze środowiskami ruchów miejskich, organizacjami społecznymi i gospodarczymi. Ważnym elementem przygotowań były debaty i spotkania eksperckie poświęcone nowej KPM2030. 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 zaprezentowany szerokiemu gronu odbiorców podczas specjalnej konferencji – IV Krajowego Forum Miejskiego. Spotkanie było oficjalnym otwarciem konsultacji publicznych, które trwały od 21 grudnia 2021 do 31 stycznia 2022. Podczas spotkania miała miejsce również prezentacja poszczególnych wyzwań i rozwiązań oraz 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 na stronach ministerstwa formularza. 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 barażowych, 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, zarówno wśród samych samorządów, jak i organizacji pozarządowych.

Wśród pomiotów 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 ich rozwiązania wydają się być najpilniejszymi kwestiami miejskimi, na rzecz których podejmowane powinny być działania w najbliższych latach. Dlatego, zaproponowanym w *Krajowej Polityce Miejskiej 2030* rozwiązaniom oraz sposobom ich wprowadzania towarzyszyć będzie kontynuacja prowadzenia szeroko zakrojonego dialogu i kampanii informacyjnych, które zagwarantują poparcie i jak największą akceptację dla proponowanych zmian.

Raport z konsultacji publicznych dostępny jest na stronie internetowej MFiPR¹⁰⁸.

¹⁰⁸ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska>



Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Departament Strategii

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

tel. 22 273 76 01

Krajowa.Polityka.Miejska@mfipr.gov.pl

