



KRAJOWA
POLITYKA
MIEJSKA
— 2030 —

(PROJEKT)

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

WARSZAWA, GRUDZIEŃ 2021

SPIS TREŚCI

1. WSTĘP	3
2. KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA ROZWOJEM KRAJU	4
2.1 Rola Krajowej Polityki Miejskiej	4
2.2 Polityka miejska w krajowych dokumentach strategicznych	5
3. KONTEKST MIĘDZYNARODOWY DLA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ	6
4. WIZJA I ZASADY KSZTAŁTOWANIA ROZWOJU MIEJSKIEGO	10
4.1 Wizja rozwoju polskich miast	10
4.2 Zasady prowadzenia polityki rozwoju miast	12
5. ZAKRES WYZWAŃ KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ 2030	14
6. WYZWANIA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ 2030	18
7. IMPLEMENTACJA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ	90
ZAŁĄCZNIK – PROJEKTY STRATEGICZNE W TRAKCIE REALIZACJI I PROPONOWANE DO URUCHOMIENIA	96



01.

WSTĘP

- (1) Krajowa Polityka Miejska 2030 (KPM 2030) jest dokumentem ukierunkowanym na 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.
- (2) Na obszarach miejskich zjawiska i problemy o różnym charakterze (gospodarcze, społeczne, infrastrukturalne, przestrzenne, środowiskowe 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.
- (3) Podmiotami oraz pierwszoplanowymi adresatami niniejszego dokumentu są instytucje rządowe odpowiedzialne za programowanie kierunków rozwoju, 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, organizacji zrzeszających mieszkańców, przedsiębiorców i innych interesariuszy rozwoju miejskiego.

- (4) 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. KPM 2030 uwzględnia także wyzwania 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 czy niedawno zaktualizowana Karta Lipska.



02.

KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA ROZWOJEM KRAJU

2.1 Rola Krajowej Polityki Miejskiej

(5) 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 rolę dokumentu traktować należy przede wszystkim jako inicjatora i integratora działań podmiotów różnego szczebla – od krajowego po lokalny na rzecz realizacji celów i wizji rozwoju miast i obszarów funkcjonalnych. W tym ujęciu podstawowe aspekty krajowej polityki miejskiej to:

- **KIERUNKI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU** – realizacja pożądanego kierunku 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 oraz 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.

- **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 samorządy 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; jeśli istnieje taka potrzeba polityka miejska ukierunkowuje konieczne zmiany prawne np. dotyczące planowania przestrzennego, finansów publicznych czy organizacji mobilności miejskiej.
- **KONKRETNE DZIAŁANIA I PROJEKTY** zaplanowanie i realizacja projektów strategicznych i pilotażowych nakierowanych na realizację określonych celów (mechanizm projektowy na bazie doświadczeń SOR), które będą angażować miasta i inne podmioty oraz pokazywać pożądaną kierunek działań.

2.2 Polityka miejska w krajowych dokumentach strategicznych

- (6) 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 ma wspierać zarządzanie nimi. Strategie zintegrowane włączają w proces zarządzania danym terytorium, np. miastem lub MOFem, 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.
- (7) 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 MOFami 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 ułatwienia w procesie zarządzania miastem lub MOFem.
- (8) W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* podkreślono, że jednym z filarów odpowiedzialnego rozwoju jest rozwój społecznie 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 podkreślono 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.
- (9) 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. Program dla miast średnich, Partnerska Inicjatywa Miast) 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.
- (10) Przyjęta w 2019 r. KSRR 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 wspieranie ośrodków miejskich służy budowaniu siły konkurencyjnej regionów. KSRR 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 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 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.



03.

KONTEKST MIĘDZYNARODOWY DLA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

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

- [11] UN HABITAT¹ jest organizatorem globalnych konferencji poświęconych wyzwaniom dotyczącym zrównoważonego rozwoju miast. Nowa Agenda Miejska² 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 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.
- [12] Jednym z narzędzi prowadzenia przez UN HABITAT globalnej dyskusji nad kierunkami rozwoju miast jest organizowane co dwa lata wydarzenie pn. Światowe Forum Miejskie, które pozwala na systematyczne śledzenie aktualnych trendów i wyzwań oraz ich uwzględnienie w lokalnych uwarunkowaniach rozwojowych.

¹ W ramach ONZ działa wyspecjalizowana agenda tj. Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (ang. 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 pn. Nowa Agenda Miejska, przyjętym podczas ostatniej konferencji Habitat w 2016 r.

Dotychczasowe działania naszego kraju w zakresie realizowania polityki miejskiej zostały docenione i dlatego Polska organizuje XI edycję Światowego Forum Miejskiego w Katowicach w 2022 r.

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

- [13] 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 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

- [14] 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. Przetomowym wydarzeniem była konferencja klimatyczna w Paryżu w roku 2015 [COP21]. Przyjęte tzw.

Porozumienie paryskie³ 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 zdecydowało 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 odejścia do paliw kopalnych. Miasta mają istotną rolę do odegrania w tym procesie.

³ Przyjęte przez 195 krajów, na konferencji klimatycznej w Paryżu w 2015 r.

Rosnące znaczenie polityki miejskiej w Unii Europejskiej

- [15] 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 dokumentami⁴, określającymi wizję, priorytety i ramy dla tworzenia w państwach członkowskich UE polityki miejskich na rzecz zrównoważonego rozwoju.
- [16] 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

⁴ Wśród dokumentów przyjętych przez ministrów znalazły się m.in.: Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, Lipsk, 2007 r.; Deklaracja z Toledo, 2010 r.; W kierunku europejskiej agendy miejskiej, Ateny, 2014 r.; W kierunku unijnego programu rozwoju miast, Ryga, 2015 r.



miejski jest także sukcesywnie wzmacniany przez KE w ramach różnych inicjatyw, także poprzez propozycje dotyczące pakietu działań i środków Europejskiego Zielonego Ładu⁵, mającego na celu przejście ku zrównoważonej, zielonej transformacji i Europie neutralnej klimatycznie. Jednym z ważnych wydarzeń dla europejskiej polityki miejskiej było przyjęcie w 2016 r. przez ministrów państw członkowskich UE ds. rozwoju miast tzw. *Paktu amsterdamskiego*, będącego odpowiedzią Unii Europejskiej na Cele Zrównoważonego Rozwoju ONZ. W ramach *Paktu* ustanowiona została *Agenda Miejska dla UE*, która oprócz określenia czternastu priorytetów 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 ministrowie państw członkowskich UE 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.

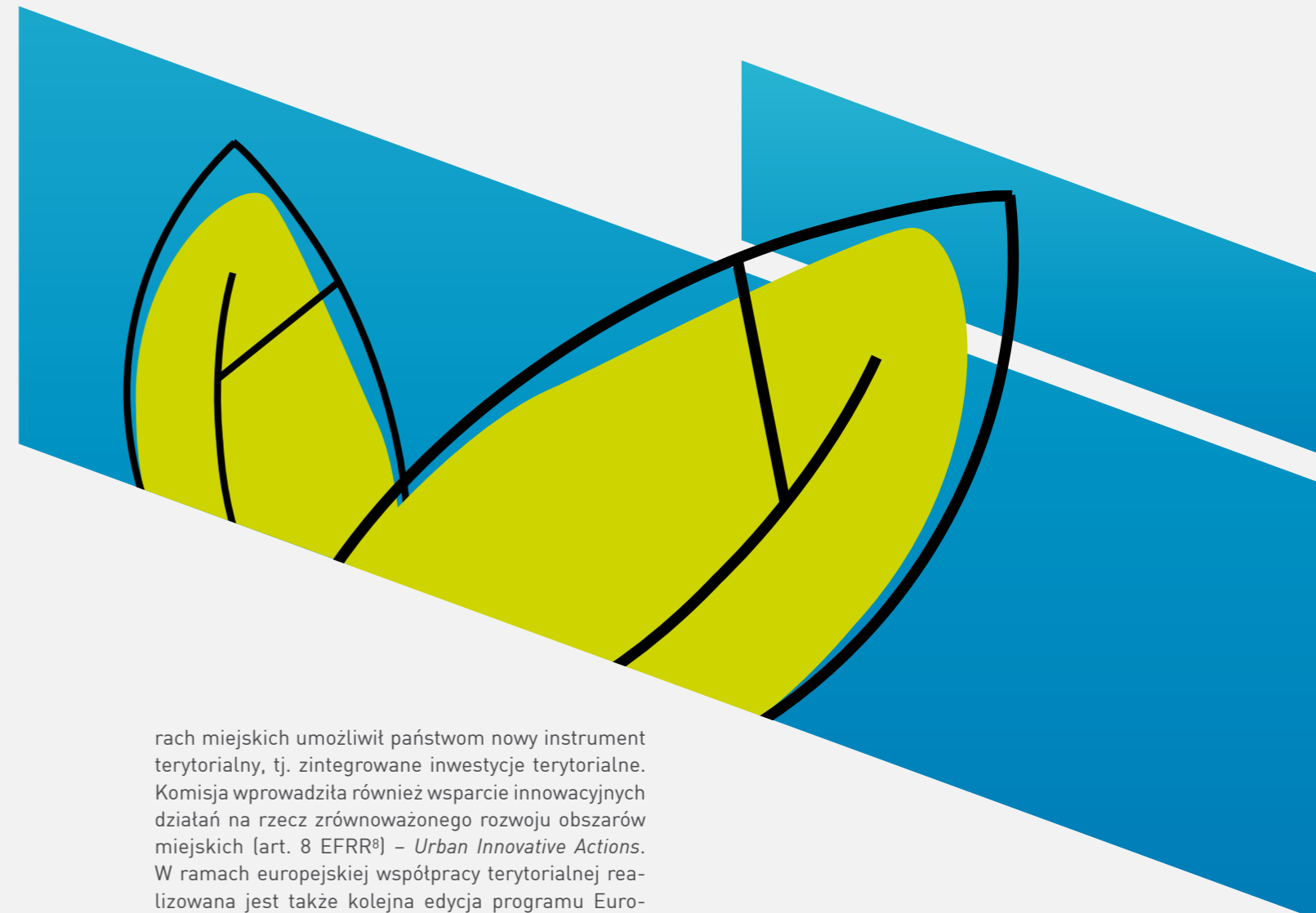
- (17) W kontekście bieżących działań prowadzonych z poziomu UE na rzecz rozwoju obszarów miejskich należy wskazać na nową Kartę Lipską⁶, przyjętą przez unijnych ministrów ds. rozwoju miast, w listopadzie 2020 r. Podkreśla ona potrzebę poprawy zarządzania i koordynacji polityk miejskich na wszystkich 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. Karta Lipska zapewnia ramy realizacyjne niezbędnej transformacji miast i zasady dla polityk miejskich. Przyjęcie odnowionej 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.)

- (18) 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 EFRR⁷]. Wsparcie zintegrowanych działań w obsza-

⁶ Nowa Karta Lipska przyjęta została przez ministrów państw członkowskich UE ds. rozwoju miast, w listopadzie 2020 r.

⁷ 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



rach miejskich umożliwił państwom nowy instrument terytorialny, tj. zintegrowane inwestycje terytorialne. Komisja wprowadziła również wsparcie innowacyjnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich [art. 8 EFRR⁸] – *Urban Innovative Actions*. 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.

Wsparcie miast w perspektywie finansowej 2021-2027

- (19) 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/FS⁹]. 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

rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006

⁸ j.w.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności COM (2018) 372

przez państwa członkowskie. Współpraca między władzami miejskimi będzie kontynuowana w ramach IV edycji programu URBACT. KE tworzy także nowy instrument pn. Europejska Inicjatywa Miejska (z ang. EUI, art. 12 rozporządzenia EFRR/FS¹⁰), 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 politykę spójności. Jedną z konkluzji raportu Komisji Europejskiej¹¹ jest przekonanie, że miasta są ważnymi aktorami, którzy muszą być zaangażowani w projektowanie i wdrażanie polityk europejskich, w tym polityki spójności.

¹⁰ j.w.

¹¹ Raport Komisji Europejskiej nt. Agendy Miejskiej skierowany do Rady UE, listopad 2017 r.



04.

WIZJA I ZASADY KSZTAŁTOWANIA ROZWOJU MIEJSKIEGO

4.1 Wizja rozwoju polskich miast

[20] Krajowa Polityka Miejska 2030 jest instrumentem prowadzenia polityki Rządu 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.

[21] 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 powiązanimi funkcjonalnie. Te wzajemne relacje i czerpanie obustronnych korzyści stanowiąc będzie o przewadze konkurencyjnej obszarów miejskich.

Istotą prowadzenia krajowej polityki miejskiej jest stawianie czoła wyzwaniom rozwojowym oraz budowanie warunków do wzmocnienia zdolności miast i miejskich obszarów funkcjonalnych do zrównoważonego rozwoju i polepszania jakości życia mieszkańców.

[22] Oprócz nakreślenia celu nadrzędnego Krajowa Polityka Miejska 2030 przyjmuje sześć celów, które wpisują się w wizję długofalowego rozwoju miast:

- **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 klimatycznych oraz odbudowywanie ekosystemów na obszarach miejskich (zwiększanie terenów zielonych oraz ciągłość ekosystemów przenikających się z obszarami zurbanizowanymi).
- **Miasto produktywne** – oznacza oparcie rozwoju obszarów miejskich na zdwersyfikowanej gospodarce, która zapewnia mieszkańcom miejsca pracy, tworząc solidną inwestycyjną podstawę zrównoważonego rozwoju miejskiego.
- **Miasto inteligentne** – oznacza wykorzystanie procesów transformacji cyfrowej na rzecz wzmocnienia wzajemnych relacji pomiędzy zarządzającymi obszarem miejskim, mieszkańcami i przedsiębiorcami, aby efektywnie zarządzać rozwojem miejskim.
- **Miasto dostępne** – oznacza 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

wszystkimi uczestnikami procesów rozwoju miejskiego (współpraca partnerska między instytucjami, organizacjami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami, i in. – nie tylko w obrębie miast, ale także w obszarze funkcjonalnym).

[23] 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 w widoczny sposób stawiają na nisko i zeroemisyjną mobilność, ograniczają zużycie zasobów i coraz lepiej ograniczają skutki zmian klimatycznych. Są produktywne i nowoczesne. Jako miejsca atrakcyjne do lokowania i prowadzenia biznesu – przyciągają przedsiębiorców. Inteligentnie planują swój rozwój. 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. Są także sprawnie zarządzane – w sposób skuteczny, efektywny i partnerski. Wykorzystują zintegrowane działania adresowane do swoich obszarów funkcjonalnych oraz inicjują partnerską współpracę z mieszkańcami, organizacjami społeczno-gospodarczymi i innymi interesariuszami miejskimi.


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




4.2 Zasady prowadzenia polityki rozwoju miast

[25] 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 lub problemowym oznacza takie zaplanowanie działań, by przyniosły poprawę strukturalną na obszarze miejskim, 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*

[26] Dbłość o **zazielenianie** obszarów miejskich jest jednym z pryncypiów wpływu 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 powinien być analizowany pod kątem ochrony, a nawet zwiększania powierzchni biologicznie czynnej z zielenią dającą cień. Ponadto uwzględniane powinny być rozwiązania oparte na naturze możliwe do zastosowania od strony technologicznej, takie jak zielone dachy czy fasady oraz różne formy retencjonowania wody.


 *nie zasklepiaj powierzchni jeśli naprawę nie musisz*

[27] 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. 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 tworzone było z myślą o osobach ze szczególnymi potrzebami, na przykład autobusy niskopodłogowe, przestronne toalety, 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*

[28] Upowszechnianie **partycypacji** społecznej, rozumianej jako udział mieszkańców 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*

[29] 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. 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 w kooperacji z innym podmiotem*



05.

ZAKRES WYZWAŃ KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ 2030

[30] 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 palety rozwiązań, z których mogą korzystać samorzady.

[31] Aby KPM 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 pt. „Rozwój regionalny Polski – raport 2020” sporządzonym przez Główny

Urząd Statystyczny na potrzeby monitorowania *Krajowej strategii rozwoju regionalnego do 2030 roku* (raport stanowi jeden z elementów monitoringu KSRR 2030). Zgodnie z założeniami jednym z celów raportu było przedstawienie diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej miast pod kątem sformułowania wyzwań w KPM 2030.

[32] 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.

[33] 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.

Macierz wyzwań polityki miejskiej – obszary realizacji celów KPM 2030

Wyzwanie Krajowej Polityki Miejskiej:	Miasto kompaktowe	Miasto zielone	Miasto produktywne	Miasto inteligentne	Miasto dostępne	Miasto sprawne
Wyzwanie I: dbałość o ład przestrzenny i estetyczny	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie II: niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji	●	●	●	●	●	●
Wyzwanie III: wzmocnienie kooperacji 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 transportu 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

(34) Dokument wyróżnia kluczowe wyzwania dotyczące miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz proponuje priorytetowe kierunki rozwiązań wokół kwestii:

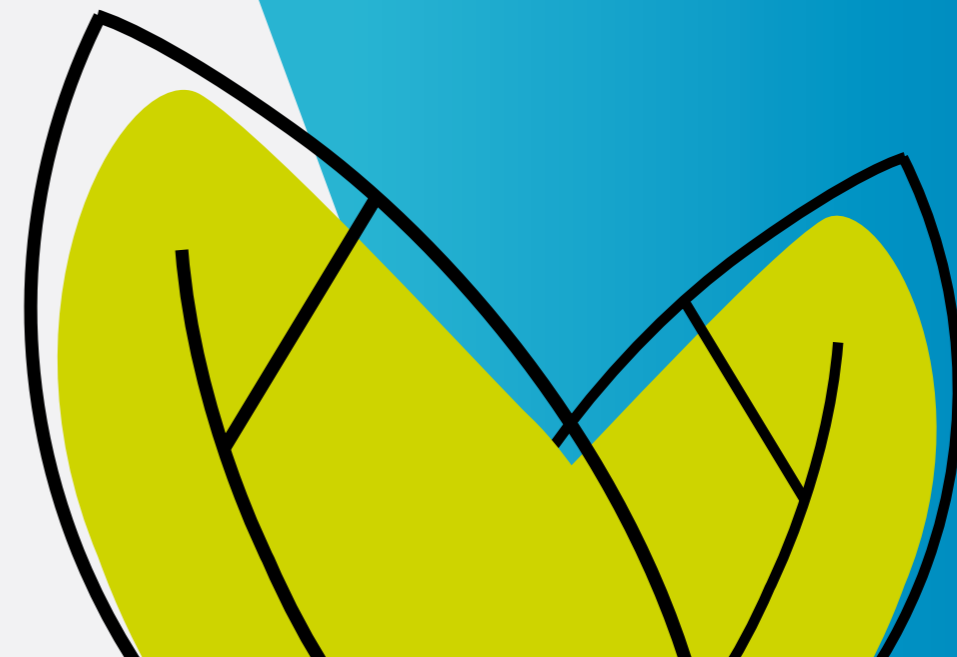
- problemów suburbanizacji i ładu przestrzennego w miastach,
- współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych oraz wzmocnienia zdolności rozwojowych (także poprzez transformację cyfrową) zarówno miast, jak i MOF,
- jakości środowiska przyrodniczego w miastach i działań adaptacyjnych wobec zmian klimatycznych,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

(35) W każdym z przyjętych wyzwań polityki miejskiej znajdują się elementy diagnozy i charakterystyki problemu, a w opisie każdego z nich znajdują się propozycje rozwiązań ograniczających lub niwelujących 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, wymagających szerokiej współpracy z samorządami i ekspertami podczas całego procesu legislacyjnego.



(36) 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 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. Podobnie powinien być rozumiany fakt zdefiniowania płaszczyzny odniesienia dla relacji między administracją rządową a samorządem terytorialnym w zakresie związanym z rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych. Oznacza to, że instytucje rządowe nie powinny wspierać, finansowo lub organizacyjnie, albo w inny sposób uczestniczyć w działaniach, które w ewidentny sposób stoją w sprzeczności z zasadami Krajowej Polityki Miejskiej 2030.

(37) Proponowanym rozwiązaniom oraz sposobom ich wprowadzenia towarzyszyć będą pogłębione konsultacje publiczne, kampanie informacyjne, które zagwarantują poparcie i jak największą akceptację dla proponowanych zmian.





06.

WYZWANIA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ 2030

WYZWANIE I: Dbłość o ład przestrzenny i estetyczny



Odeślanie do dokumentów międzynarodowych:

1. **Nowa Karta Lipska** – „Zielone Miasto”
2. **Agenda Miejska dla UE**
3. **Nowa Agenda Miejska** – „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**

3.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

[38] 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, lokalnej estetyce przestrzeni czy sposobach użytkowania terenu.

[39] 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. Jednocześnie 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.

[40] Negatywne zjawiska zachodzące w przestrzeni, dowodzą w większości przypadków słabości sposobu prowadzenia gospodarki przestrzennej, czemu sprzyja brak spójności działań i przypadkowość podejmowanych decyzji. W efekcie znaczna część przestrzeni polskich miast stała się konfliktogenna, nieefektywna, pozbawiona funkcjonalności, spójności a przez to tracąca

swoje walory miastotwórcze. 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.

- [41] Planowanie przestrzenne powinno wpływać na w zmiany użytkowania terenów i ich zagospodarowania poprzez transparentne podejmowanie decyzji z uwzględnieniem przyszłych potrzeb i wizji. Jednak często władze miast nie opracowują planów miejscowych i postępują się lokalizowaniem inwestycji w oparciu o decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.
- [42] Niekorzystne efekty nadużywania decyzji o warunkach zabudowy, często wzmocnione 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.
- [43] Obowiązkiwanie planów miejscowych i ich charakter ma takie samo znaczenie w obrębie miast jak i w odniesieniu do terenu całego kraju. Sytuacja ta sprzyja chaotycznej i nie spójnej zabudowie na terenach miast, jak i nadmiernej ekspansji, szczególnie inwestycji mieszkaniowych,

na obszary przyległe. Skutkuje to powstawaniem niczym nieuzasadnionych kosztów i marnowaniu terenów, które przestają pełnić swoje dotychczasowe funkcje. Obecnie około 1/3 powierzchni kraju posiada plany miejscowe¹², ale często charakteryzują się one nadmiernym rozdrobieniem w pokryciu terytorialnym i nieadekwatnym do funkcji ograniczeniem powierzchniowym. Charakterystyczne jest również to, że obowiązujące plany miejscowe wykazują znaczącą nadpodaż gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, w efekcie pozwalając na zasiedlanie na tych terenach łącznie ok. 62 mln osób (przy obecnej liczbie ok. 37,5 mln mieszkańców Polski). 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.

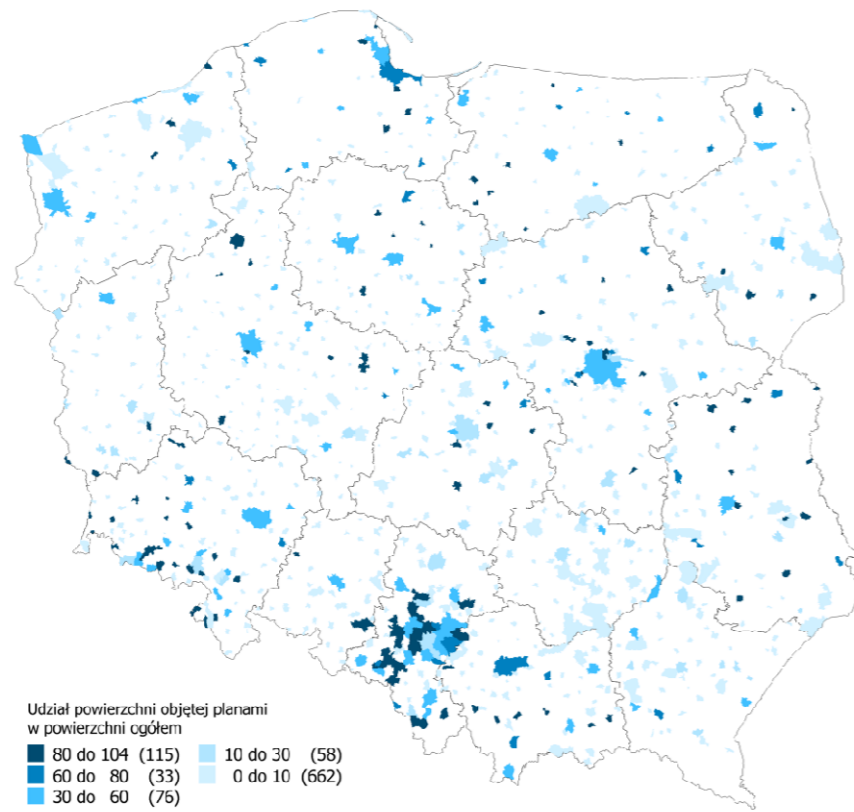
- [44] Dodatkowym zagadnieniem, jakie w niewystarczający sposób jest brane pod uwagę w procesie poprawy jakości i efektywności zagospodarowania przestrzennego, jest wykorzystanie przez JST podatków lokalnych, które obecnie nie zapewniają właściwego (optymalnego) bilansu ekonomicznego urbanizacji. Podejście takie sprzyja mnożeniu korzyści po stronie inwestora, ale koszty tego procesu obciążają stronę publiczną i społeczną.
- [45] W krajach, w których przykłada się istotną wagę do prowadzenia zrównoważonej polityki i racjonalnej gospodarki przestrzennej, zjawisko rozlewania się zabudowy

¹² Informacje na temat obszarowego rozkładu obowiązujących planów miejscowych, w oparciu o obecnie obowiązujące rozwiązania legislacyjne przedstawione są w wyzwaniu „Niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji”.

Liczba miast i gmin miejskich	Udział powierzchni objętej planami w powierzchni ogółem
115	80-100%
33	60-80%
76	30-60%
58	10-30%
662	0-10%

Tabela nr 1. Liczba miast i gmin miejskich z udziałem powierzchni pokrytej planami miejscowymi w 2020 roku

/Źródło: opracowanie MFIPR na podstawie danych BDL GUS/



Mapa nr 1. Udział powierzchni pokrytej planami miejscowymi w miastach i gminach miejskich w 2020 r.

Źródło: opracowanie MFIPR na podstawie danych BDL GUS./

poza granice miast występuje rzadziej i dotyczy głównie obszarów wokół dużych ośrodków miejskich. Nawet wtedy jednak zjawisko to przybiera formy spójnych i zorganizowanych przestrzeni.

a także niekorzystnie wpływa na zachowania komunikacyjne (korzystanie z samochodów) jak również na bezpieczeństwo mieszkańców (np. często utrudnia dotarcie służb ratowniczych).

[46] 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 gromadzenie 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,

[47] 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. Dba o ograniczanie ingerencji w przestrzeń miejską, zaburzającą jej spójność, zwartość, dostępność, funkcjonalność, harmonię czy wręcz wprowadzającą nietład niszczący jej charakter kulturowy czy lokalną specyfikę.

[48] Niska jakość przestrzeni polskich miast, w szczególności w porównaniu z europejskimi standardami, wymusza konieczność zintensyfikowania działań i zmian/doprecyzowania przepisów na rzecz zasadniczej poprawy w tym zakresie.

3.2 Proponowane rozwiązania

[49] 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 przyczynić 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 suburbanizacji¹³. 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.

1. Potrzeba zmian w planowaniu przestrzennym.

[50] Uporządkowania wymaga kwestia wydawania decyzji o warunkach zabudowy mających obecnie tak szerokie zastosowanie, przyczyniając 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.

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

[51] 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. 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.

[52] Niezbędne jest, aby te i inne rozwiązania przyczyniły 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.

[53] 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 sąsiaduje¹⁴.

[54] 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.

3. Wzmocnienie priorytetu dla wysokiej jakości przestrzeni publicznych.

[55] 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

¹³ Proces rozlewania się zabudowy może mieć też podłoże ekonomiczne, co jest wskazywane w rozdziale dotyczącym wyzwania „Poprawa dostępności mieszkaniowej”.

¹⁴ Kwestie kształtowania przestrzeni na terenie gminy w powiązaniu z uwarunkowaniami występującymi na terenach sąsiadujących poruszone są w rozdziale dotyczącym Niwelowania procesów chaotycznej suburbanizacji.



i wytycznych dotyczących planowania i projektowania (ze szczególnym uwzględnieniem ich dostępności, integracji, bezpieczeństwa, estetyki, a także przystosowania do potrzeb wrażliwych grup społecznych). Tzw. „projektowanie uniwersalne” tych przestrzeni powinno być podstawowym wskazaniem dla projektowania przestrzeni publicznych.

- [56] Ze względu na znaczenie oraz wartość przestrzeni jako dobra wspólnego podstawą wyboru projektu przedsięwzięć dotyczących przestrzeni publicznych, finansowanych ze środków europejskich oraz krajowych powinien być proces wyboru dokonany w drodze konkursu urbanistyczno-architektonicznego. Zapewni to wypracowanie obiektywnych i weryfikowalnych kryteriów jakościowych, gwarantujących zapewnienie nie tylko wymaganej funkcjonalności, użyteczności i bezpieczeństwa przestrzeni publicznych, ale także ich wysokiej estetyki oraz dopasowania do otoczenia (z poszanowaniem kontekstu przyrodniczego, krajobrazowego, kulturowego i społecznego). Tego rodzaju rozwiązania w sposób szczególnie powinny przeciwdziałać nieuzasadnionej unifikacji przestrzeni publicznych w odebraniu 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. Zmiany w prawie zamówień publicznych powinny zapewniać efektywność wykorzystania konkursów architektoniczno-urbanistycznych dla realizacji takich przedsięwzięć.

4. Wspomaganie efektywnego i funkcjonalnego włączenia w strukturę miasta istniejących obszarów zabudowy

- [57] 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). Wskazaniem 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 typu *greenfield*¹⁵.
- [58] 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 m.in. powinien uwzględniać odnawianie/nadawanie funkcji wykorzystując istniejące budynki, dobudowując nowe oraz uporządkowując istniejącą przestrzeń.

- [59] Analiza wymaga możliwość wprowadzenia systemu ulg podatkowych bądź gratyfikacji (np. w podatkach lokalnych) dla inwestorów realizujących inwestycje (mieszkaniowe, przemysłowe, biurowe i handlowo-usługowe) na obszarach typu *brownfield*¹⁶.
- [60] Procesy rewitalizacji mogą 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. 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.
- [61] 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 Sprawiedliwości¹⁷. Własność warstwowa pozwoli na włączanie w atrakcyjny sposób w tkankę miejską np. przestrzeni nad lub pod infrastrukturą transportową.

5. Wsparcie racjonalnego zagospodarowania przestrzeni z wykorzystaniem rozwiązań fiskalnych.

- [62] Obok wymienionych rozwiązań prawnych powiązanych z planowaniem i organizowaniem przestrzeni, wypracowywanych na poziomie krajowym, celowe jest usprawnienie planowania i zagospodarowania przestrzennego instrumentami fiskalnymi, które należą do kompetencji samorządów lokalnych. Propozycja ta bazuje na rozwiązaniu zastosowanym w ustawie o rewitalizacji. W celu wykorzystania tych narzędzi postuluje się przeanalizowanie, korzystnej dla samorządów możliwości przeprowadzenia zmiany planu miejscowego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, bez wyłączenia odszkodowań dla właścicieli tych terenów.

¹⁶ Zabudowa terenów wcześniej zainwestowanych wraz ze zmianą ich funkcji np. poprzemysłowych, po kolejowych, po pocztowych.

¹⁷ 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.

¹⁵ Zabudowa terenów rolniczych i leśnych.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
1. Potrzeba zmian w planowaniu przestrzennym	●	●	●
2. Potrzeba lepszej integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym	●	●	●
3. Wzmocnienie priorytetu dla wysokiej jakości przestrzeni publicznych	●	●	●
4. Wspomaganie efektywnego funkcjonalnego włączenia w struktury miasta istniejących obszarów zabudowy	●	●	●
5. Wsparcie racjonalnego zagospodarowania przestrzeni z wykorzystaniem rozwiązań fiskalnych	●	●	●
6. Wzmocnienie ochrony krajobrazu, walorów kulturowych i estetycznych	●	●	●

Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta: ● średnie, ● duże, ● bardzo duże

Jednocześnie wskazuje się potrzebę rozważenia przez JST możliwości kształtowania wysokości podatków lokalnych od ustaleń zawartych w planach miejscowych:

1. Możliwość uzależniania wysokości podatku od nieruchomości od przeznaczenia terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.
2. Możliwość uzależnienia stawki podatku od gruntów niezabudowanych – przeznaczonych w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową bądź wskazanych w ewidencji gruntów i budynków jako teren mieszkaniowy (w przypadku braku planu miejscowego).

6. Wzmocnienie ochrony krajobrazu, walorów kulturowych i estetycznych.

- [63] 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. Działania na różnych szczeblach

administracji powinny ułatwiać zarządzanie zmianą w celu poprawy jakości życia i waloryzowania przestrzeni publicznej.

- [64] Konieczny jest przegląd skuteczności funkcjonowania rozwiązań prawnych stanowiących narzędzia ochrony krajobrazu miasta, w szczególności przestrzeni publicznej. Ewaluacji należy poddać procesy przygotowywania oraz realizacji uchwał krajobrazowych. Dla silniejszego wzmocnienia ochrony krajobrazu oraz walorów kulturowych i estetycznych za celowe uznaje się potrzebę przeprowadzenia analiz krajobrazowych np. jako elementu szerokiej diagnozy poprzedzającej opracowanie podstawowego dokumentu planistycznego gminy.



WYZWANIE II: Niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji



Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:

1. **Nowa Karta Lipska** – „Zielone Miasto”
2. **Agenda Miejska dla UE**
3. **Nowa Agenda Miejska** – „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.

4.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

[65] 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. 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 itp.) oraz istotnie obniża jakość życia mieszkańców. 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.

[66] 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) oraz przedsiębiorców (niższe koszty nabycia gruntów i łatwa ich dostępność). Sprzyja to: degradacji terenów przyrodniczych i rolniczych, 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, 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.

[67] 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 swoją konkurencję o mieszkańców pomiędzy gminami

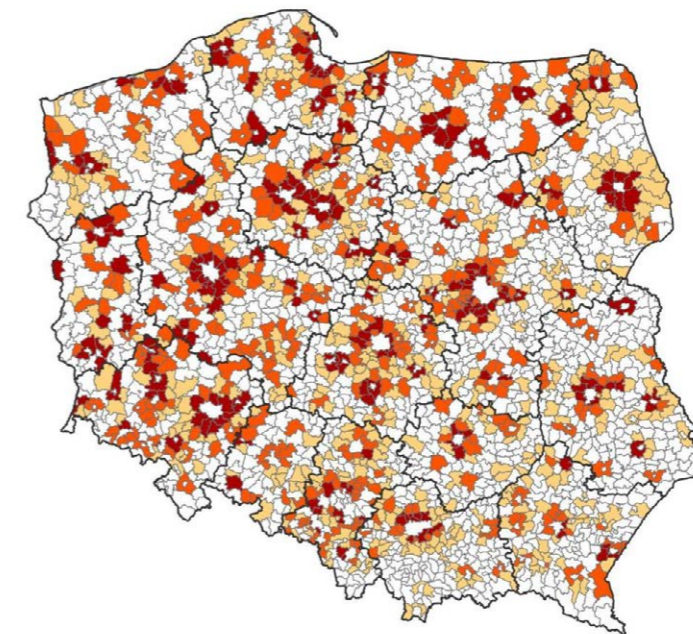
podmiejskimi. W sytuacji konfliktu interesu indywidualnego oraz całej społeczności lokalnej, trudno oczekiwać, że zagadnienie racjonalnej, spójnej gospodarki przestrzennej, szczególnie w skali obszaru funkcjonalnego, znajdzie rozwiązanie bez wsparcia ze strony prawa gwarantującego harmonijne i zrównoważone 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, odwotujący 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.

[68] Niekontrolowana suburbanizacja generuje również ogromne koszty¹⁸, które w większości przypadków można traktować jako straty przestrzenne,

¹⁸ Zgodnie z raportem Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN z 2019 r. każdego roku suburbanizacja powoduje koszty szacowane na 84,3 mld zł.

gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe. Odnoszą się one min. do kosztów transportu, infrastruktury technicznej i szeroko pojmowanej gospodarki komunalnej, których finansowanie leży po stronie jednostek samorządu terytorialnego¹⁹. 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..

¹⁹ 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 rozdziale Dbałość o ład przestrzenny i estetyczny, oraz braku perspektywicznego myślenia o procesach zagospodarowania przestrzennego.



Intensywność suburbanizacji demograficznej

- bardzo wysoka intensywność suburbanizacji demograficznej (10,0 i więcej)
- wysoka intensywność suburbanizacji demograficznej (od 5,0 do 9,9)
- umiarkowana intensywność suburbanizacji demograficznej (od 2,5 do 4,9)
- pozostałe gminy

granice województw
granice gmin

Mapa nr 2. Średnioroczna liczba zameldowań z miast rdzeniowych (powyżej 20 tys. ludności) w latach 2002-2018 na 100 mieszkańców gminy przyjmującej



- [69] Efektem procesu suburbanizacji jest przenoszenie do gmin podmiejskich działalności gospodarczej, powstającej często w oderwaniu od istniejącej infrastruktury. Przykładem mogą być duże centra logistyczne tworzone nie tylko 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.
- [70] 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 możliwością 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 2021 r. poz. 1372]. Nie ma jednak wymogu uczestniczenia wszystkich gmin lub powiatów obszaru funkcjonalnego w procesie tworzenia strategii.
- [71] 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 nowego instrumentu – Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) realizowanych na podstawie strategii terytorialnych. Różne formy współpracy związane w ramach funkcjonowania ZIT nie odnosiły się jednak do problematyki polityki przestrzennej. Zauważa się, że działania prowadzone w ramach ZIT nie prowadzą do trwałej integracji przestrzennej – widoczny jest brak narzędzi bezpośrednio pozwalających na wdrażanie wspólnej polityki przestrzennej.

- [72] Przykładem może być sytuacja na terenie Śląska. Zgodnie z ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim [Dz.U. z 2017 poz. 730] wykonuje on m.in. zadania publiczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Ustawa z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw [Dz.U. z 2020 poz. 1378], wprowadziła zmiany w innych ustawach co m.in. spowodowało zwolnienie z obowiązku sporządzania ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. W konsekwencji związek ten nie ma obowiązku posiadania tak ogólnego narzędzia mogącego wpływać na kształt zagospodarowania przestrzennego. Należy jednocześnie zaznaczyć, że z powodu jedynie ogólnych zapisów w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, formy zapisu i prezentacji graficznej studium nie są ujednolicone, co sprawia, że wykorzystanie dokumentów studium sporządzanych przez poszczególne gminy dla stworzenia jednego studium dla całego obszaru (metropolitalnego) jest bardzo trudne i daje jedynie przybliżony obraz ze względu na przyjmowane różne skale agregacji terenu, oznaczenia funkcji itd²⁰.

²⁰ Zarządzanie miejskimi obszarami funkcjonalnymi zostało szerzej opisane w wyzwaniu III Wzmocnienie kooperacji samorządowej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych.

4.2 Proponowane rozwiązania

- [73] 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.
- [74] Na stan ładu przestrzennego w obszarach funkcjonalnych będą wpływały nie tylko rozwiązania odnoszące się wprost do wzmocnienia wzajemnej

koordynacji polityki przestrzennej pomiędzy sąsiadującymi samorządami, ale także te służące zachowaniu spójności stanu obecnego i przyszłymi potrzebami. Ważne jest aby w procesie planowania polityki rozwoju tych terenów uwzględniony był również wymiar środowiskowy, którego znaczenie jest coraz silniej dostrzegane. 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*.

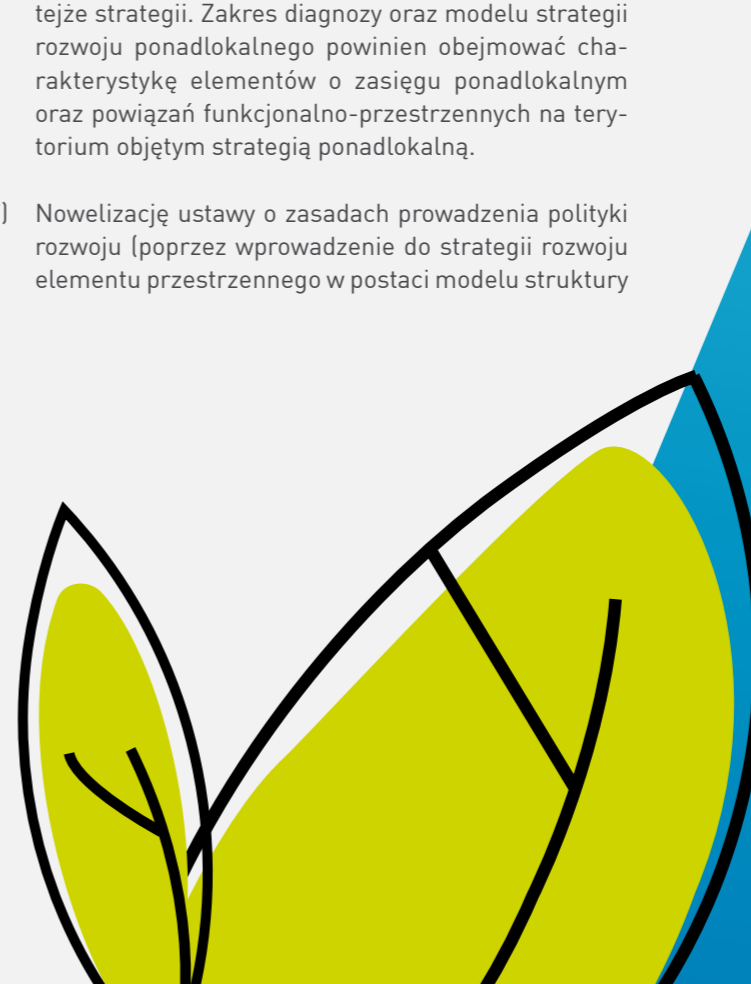
1. Rozwiązania na szczeblu centralnym i lokalnym służące zrównoważonemu rozwojowi terytorialnemu.

- [75] 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 uwspólniania potrzebne są działania które usprawnią te procesy.
- [76] Pomocne w tym procesie może być doprecyzowanie zakresu i zawartości merytorycznej modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej strategii rozwoju ponadlokalnego oraz diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej będącej podstawą do opracowania tejże strategii. Zakres diagnozy oraz modelu strategii rozwoju ponadlokalnego powinien obejmować charakterystykę elementów o zasięgu ponadlokalnym oraz powiązań funkcjonalno-przestrzennych na terytorium objętym strategią ponadlokalną.
- [77] Nowelizację ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (poprzez wprowadzenie do strategii rozwoju elementu przestrzennego w postaci modelu struktury

funkcjonalno-przestrzennej) można traktować jako pierwszy etap działań, których celem jest integracja wymiaru społecznego, gospodarczego i przestrzennego. Na podstawie wprowadzonych zmian do ustawy o samorządzie gminy, uzyskały możliwość fakultatywnego opracowania strategii rozwoju lokalnego. Ww. ustawa daje możliwość gminom sąsiadującym, powiązanym ze sobą funkcjonalnie, opracowanie wspólnej strategii rozwoju ponadlokalnego. Ważne jest stworzenie uwarunkowań, które by zapewniały objęcie tym dokumentem całego powiązanego ze sobą obszaru. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej opracowało podręcznik wspomagający opracowanie strategii rozwoju lokalnego²¹. Krótki okres obowiązywania wskazanego rozwiązania nie pozwala na wyciągnięcie w tej chwili wniosków na temat jego skuteczności.

- [78] Samorządy ze swej strony powinny w bardziej aktywnej formie angażować się w racjonalną gospodarkę gruntami (m.in. w celu ochrony gruntów rolnych, terenów zieleni, korytarzy ekologicznych) i efektywnie

²¹ Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gmina nadal musi posiadać studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W związku z tym można założyć, że wprowadzona możliwość fakultatywnego opracowywania strategii rozwoju lokalnego, jest rozwiązaniem przejściowym, poddany próbie rzeczywistego oddziaływania tego dokumentu na kwestie przestrzennego rozwoju gminy.





Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
1. Rozwiązania na szczeblu centralnym i lokalnym służące zrównoważonemu rozwojowi terytorialnemu	●	●	●
2. Rozwiązania wspomagające niwelowanie negatywnych skutków procesów suburbanizacji	●	●	●

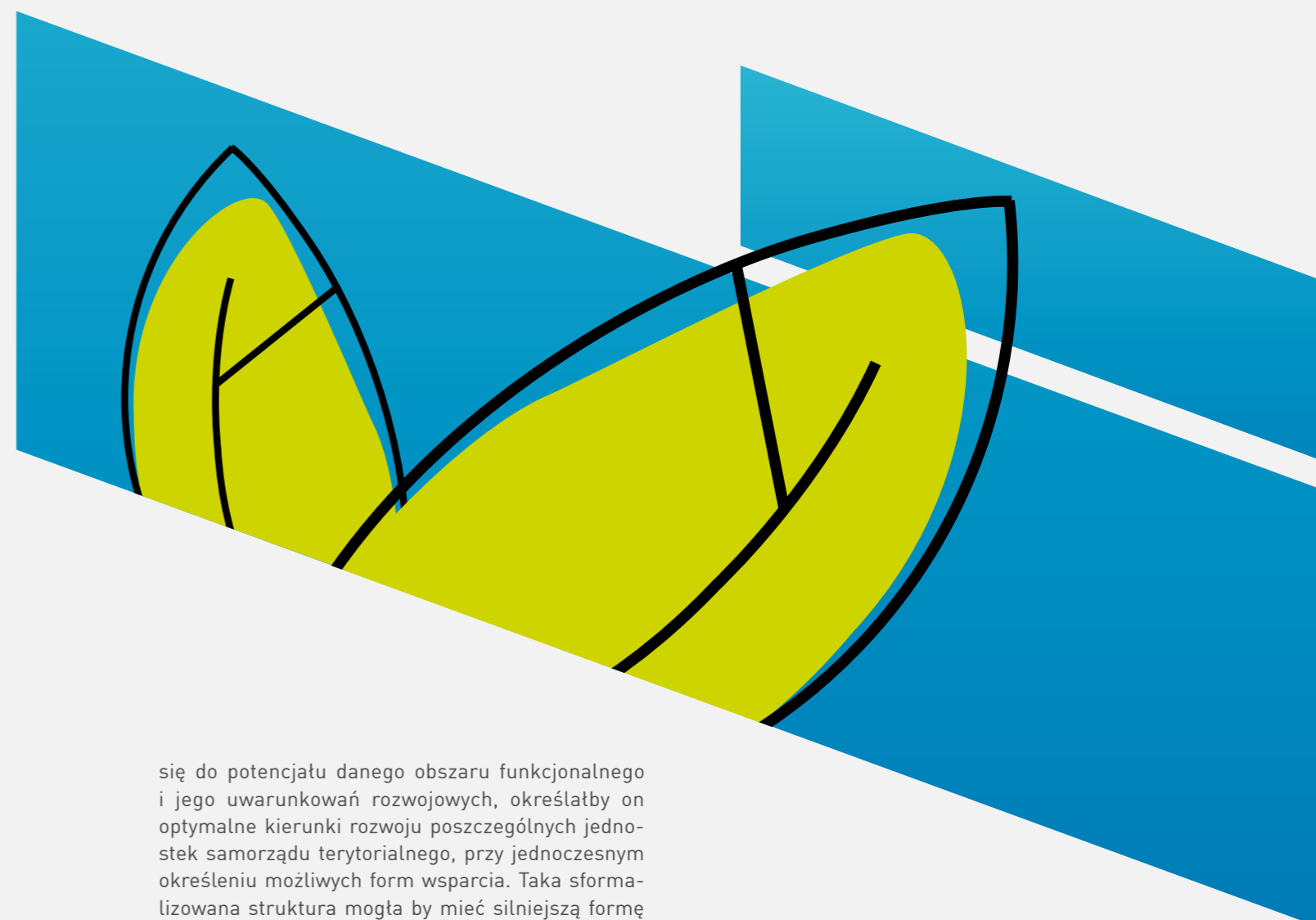
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta: ● średnie, ● duże, ● bardzo duże

wykorzystywać dostępne już narzędzia. Ład przestrzenny oraz optymalizację zagospodarowania przestrzeni samorządy mogą osiągnąć poprzez aktywne podejście do działań na rzecz scalania gruntów pod zabudowę.

2. Rozwiązania wspomagające niwelowanie negatywnych skutków suburbanizacji.

- [79] 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.
- [80] Alternatywnym sposobem jest wprowadzenie w Polsce rozwiązania polegającego na powołaniu „związku planistycznego” na wzór niemiecki²², który obejmuje miejski obszar funkcjonalny Związek mógłby formalizować współpracę samorządów zlokalizowanych w danym obszarze funkcjonalnym w celu prowadzenia spójnego i skoordynowanego planowania i zagospodarowania przestrzennego. Odnosząc

²² 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. Więcej: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Raumordnungsregionen/raumordnungsregionen.html>



się do potencjału danego obszaru funkcjonalnego i jego uwarunkowań rozwojowych, określałby on optymalne kierunki rozwoju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym określeniu możliwych form wsparcia. Taka sformalizowana struktura mogła by 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.

- [81] 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. w formie publikacji podręczników, upowszechniania dobrych praktyk, czy też realizacji projektów pilotażowych. 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

oraz kompetencji 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 wzmocniła świadomość horyzontalnego oddziaływania decyzji podejmowanych w ramach bieżącego zarządzania.

- [82] Należy w większym stopniu powiązać korzystanie z programów funduszy 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).



WYZWANIE III: Wzmocnienie współpracy samorządowej w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych



Odeślanie do dokumentów międzynarodowych:

1. **Nowa Agenda Miejska** – „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.**

5.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

[83] 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. 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 ponadpowiatowy publiczny transport zbiorowy. Ta złożoność terytorialna może napotykać bariery w skutecznym radzeniu sobie z problemami wykraczającymi poza granice jednostek administracyjnych.

[84] 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 rozlewanego 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. Problemy jeszcze się pogłębiły w związku z małym doświadczeniem polskich samorządów w kooperacji międzysamorządowej przy jednoczesnym słabym oprzyrządowaniu

prawnym takiej współpracy. Za niesprzyjające uznać można również uwarunkowania społeczno-kulturowe, których pochodnymi są: niski poziom kapitału społecznego, brak szerszego rozumienia interesu publicznego i niski poziom zaufania zarówno w relacjach społecznych, jak i między obywatelami a instytucjami publicznymi.

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

[86] Problemem jest niejasny status ustrojowy współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF), nawet w odniesieniu do realizacji instrumentu terytorialnego Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). Przekazanie im do dyspozycji środków finansowych w ograniczonym zakresie skutkowałoby wypracowaniem narzędzi do koordynacji zarządzania w MOF i trwałej współpracy. Dobra współpraca jest najczęściej efektem wcześniejszych działań w ramach oddolnej koalicji, a nie porozumienia w związku z realizacją np. strategii ZIT. Korzyści ze współpracy są często odroczone w czasie i w związku z tym niewystarczającym bodźcem do tworzenia trwałych powiązań. Badania ewaluacyjne²³ dowodzą, że w mniej więcej połowie ZIT-ów 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 skuteczniejszych form zachęcających do kooperacji i współdziałania JST.

[87] 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 w przypadku braku woli lub opieślatości w tym zakresie na poziomie gmin powiązanych funkcjonalnie.

[88] 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 przyczynić 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.

[89] 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 raportuje²⁴, 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.

[90] 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.

²³ Ewaluacja systemu realizacji instrumentu ZIT w perspektywie finansowej na lata 2014-2020, Wolański i Ego Lider Ewaluacji 2014, czerwiec 2018

²⁴ 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. Pierwszy draft raportu planowany jest na koniec 2021 r.



5.2 Proponowane rozwiązania

1. Promocja i upowszechnianie już istniejących instrumentów współpracy ponadlokalnej oraz wzmocnienie struktur współpracy.

- [91] Kierunki działań w tym zakresie dotyczą głównie wykorzystania istniejących już norm prawnych do wzmocnienia współpracy w ramach MOF.
- [92] Zwiększanie świadomości władz samorządowych wymaga nie tylko sięgania po dostępne już rozwiązania prawne, ale również dokonanie pogłębionych analiz w kierunku większego upodmiotowienia MOF. Proponuje się inicjowanie projektów współpracy i promocji dostępnych już narzędzi i instrumentów rozwijania kooperacji na miejskich obszarach funkcjonalnych.
- [93] Postuluje się także wzmocnienie roli samorządu regionalnego we współpracy z MOF, szczególnie kluczowym aspektem jest wzmocnienie roli koordynacyjnej, którą powierza się szczeblowi samorządu wojewódzkiego, wzmacniając równocześnie kompetencje sejmików i zarządów województw. Tym samym energia działań lokalnych i gminne władztwo planistyczne uzyskałoby ramy koordynacyjne, a cele polityki rozwoju szczebla lokalnego zostałyby skoordynowane w całym obszarze funkcjonalnym. Wymaga to zdefiniowania hierarchicznego systemu ośrodków usługowych w MOF poprzez określenie docelowej struktury funkcjonalno-przestrzennej bazującej na zdiagnozowanych specjalizacjach poszczególnych ośrodków, a także wzajemnej komplementarności funkcji.
- [94] 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. Ważnym aspektem, który zostanie wzięty 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.

2. Tworzenie rozwiązań dla obszarów metropolitalnych.

- [95] Ustrój samorządu terytorialnego wymaga wprowadzenia rozwiązań systemowych dla obszarów wymagających ścisłej współpracy, w szczególności obszarów metropolitalnych, aby jak najlepiej odpowiadać na potrzeby miast i miejskich obszarów funkcjonalnych.

[96] 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 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.

[97] Oddolne działania integracyjne samorządów w obszarach metropolitalnych jak np. realizacja instrumentu ZIT, inicjatywy ustawodawczej 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.

[98] Za koniecznością ustawowej regulacji ustrojowej obszaru metropolitalnego (związku metropolitalnego) przemawia potrzeba uregulowania potrzeb i 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 relacji „top down” i „bottom up”. Integracja metropolitalna, jak wynika z doświadczeń europejskich, kreowana jest zarówno przez działania odgórne jak i oddolne. 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.

[99] Związek metropolitalny realizuje zasadę współdziałania władz publicznych (centralnych i samorządowych na różnych poziomach), zasadę pomocniczości i zasadę zdolności do wykonywania zadań publicznych.

[100] 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.

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

3. Rozwiązania legislacyjne dla miejskich obszarów funkcjonalnych poza metropolitalnych.

[102] Z barierami współpracy międzygminnej borykają się nie tylko metropolie, ale także obszary położone wokół miast średnich. Skala problemów jest mniejsza niż w ośrodkach metropolitalnych, lecz 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 wspierający miejskie obszary funkcjonalnego miast średnich.

4. Doprecyzowanie roli powiatu w procesie opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego.

[103] 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 takiej sytuacji powiat powinien móc przejąć na siebie rolę inicjatora i 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 w ustawie przypadku, żeby 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 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 2020 r. poz. 920, z późn. zm.) i w odrębnych ustawach.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
1. Promocja i upowszechnianie już istniejących instrumentów współpracy ponadlokalnej oraz wzmocnienie struktur współpracy	●	●	●
2. Tworzenie rozwiązań dla obszarów metropolitalnych	●	●	●
3. Rozwiązania legislacyjne dla miejskich obszarów funkcjonalnych poza metropolitalnych	●	●	●
4. Doprecyzowanie roli powiatu w procesie opracowania strategii rozwoju ponadlokalnego	●	●	●

Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta: ● średnie, ● duże, ● bardzo duże



WYZWANIE IV: Niwelowanie negatywnych skutków zmian klimatu w miastach



Odeślanie do dokumentów międzynarodowych:

1. **Nowa Karta Lipska** – „Zielone Miasto”
2. **Agenda Miejska dla UE**
3. **Unijna Strategia na rzecz bioróżnorodności 2030** – Filar 2, Kluczowe Zobowiązania: Przyjęcie ambitnych miejskich planów zazieleniania dla miast liczących co najmniej 20 000 mieszkańców
4. **Nowa Agenda Miejska** – „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**

6.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

(104) 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. Obecnie ludność polskich miast ocenia się na około 23 mln osób, co stanowi ponad 60% populacji kraju²⁵ – skala problemu jest więc ogromna.

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

(106) 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.

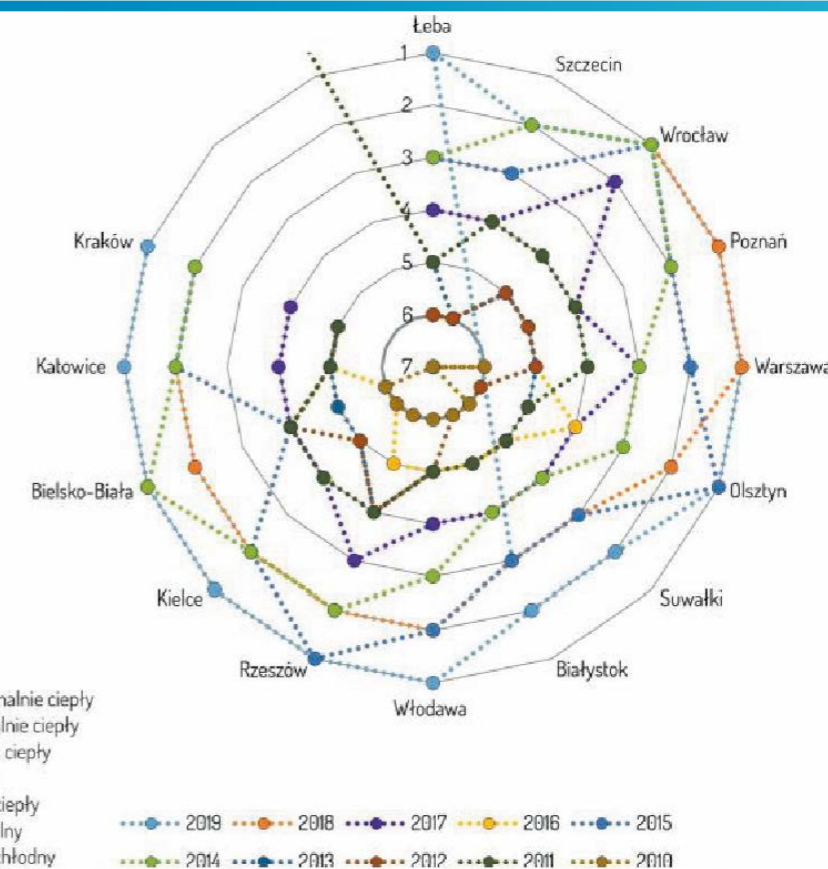
(107) W klasyfikacji termicznej w 2000 r. po raz pierwszy w czterech miastach (Wrocław, Bielsko-Biała, Katowice i Kraków) wystąpił rok anomalnie ciepły (por. rys. 3). W 2008 r. podobna sytuacja miała miejsce w trzech miastach (Poznań, Rzeszów i Bielsko-Biała).

²⁵ Opracowanie GUS „Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym”.

Dekada	Średnioroczna temperatura powietrza w Polsce (°C)
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

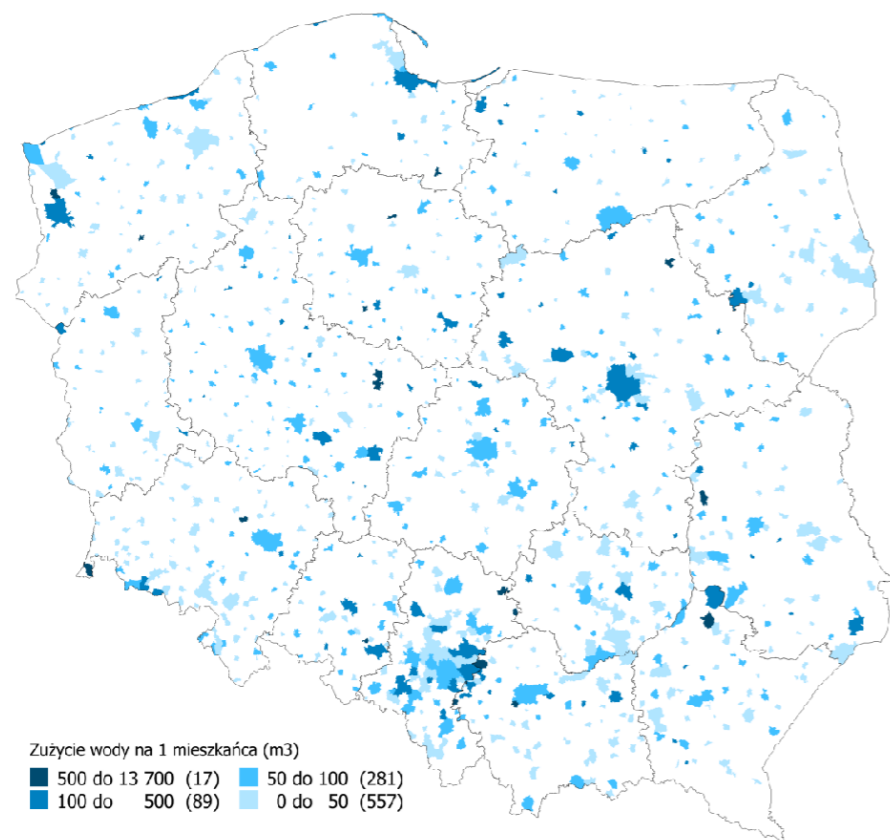
Tabela nr 2. Średnioroczne zmiany temperatury powietrza w Polsce w latach 1951-2020

/Źródło: opracowanie MFIPR na podstawie danych IMGW/



Wykres nr 1. Klasyfikacja termiczna dla wybranych miast w latach 2010-2019

/Źródło: Rzeńca A., Sobol A., Ogórek P., Raport o stanie polskich miast: Środowisko i adaptacja do zmian klimatu, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa 2021./



Mapa nr 3. Zużycie wody na 1 mieszkańca w m³ w miastach i gminach miejskich w 2020 roku

/Źródło: opracowanie MFIPR na podstawie BDL GUS/

Zjawisko na sile 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 się co najmniej ciepłe. W 2019 r. już w 11 spośród 14 analizowanych miast wystąpił rok ekstremalnie ciepły, a w pozostałych anomalnie ciepły. Miastem, w którym najczęściej wystąpiły lata ekstremalnie ciepłe jest Wrocław [2014 r., 2015 r., 2018 r. i 2019 r.]²⁶.

brzegów rzek. Przy coraz rzadszych opadach, miastom grozi pustynnienie. Z kolei infrastruktura kanalizacji deszczowej w miastach nie jest dostosowana do zjawisk opadów nawałnych, co skutkuje podtopieniami. 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. Dodatkowym problemem jest fakt, że zasoby wody pitnej w Polsce są jednymi z najniższych w Europie²⁷.

[108] 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 zasklepionych powierzchni, w tym zabetonowanych

[109] 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.

²⁷ 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.

²⁶ Źródło: Rzeńca A., Sobol A., Ogórek P., Raport o stanie polskich miast: Środowisko i adaptacja do zmian klimatu, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa 2021

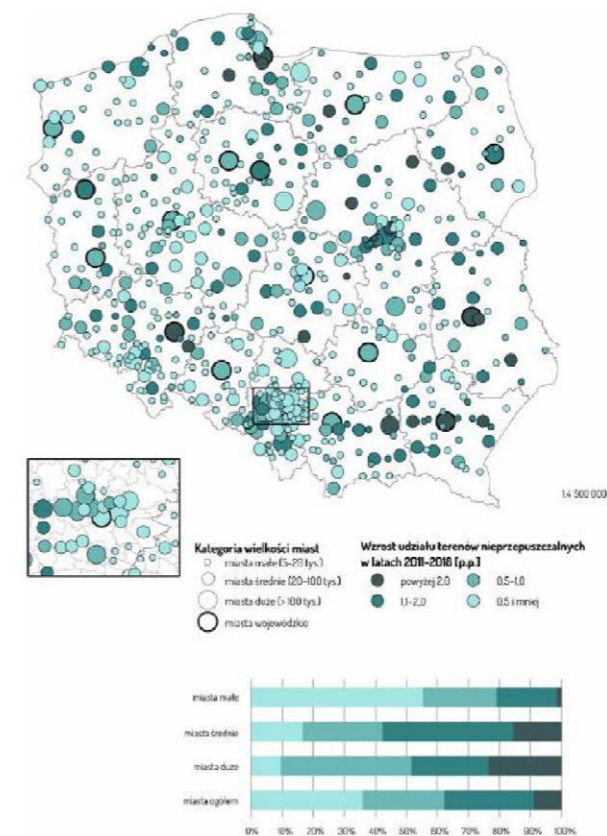
Niedobór zieleni oraz wszechobecny beton, asfalt i bruk sprawiają, że temperatury w mieście znacząco wzrastają, a tereny nie mają szansy ani retencjonować wody, ani się schładzać.

[110] Jednym z kluczowych wyzwań jest więc retencja wody. Na terenach miejskich 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).

[111] 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 sptywu wód z obszarów zurbanizowanych. Sojusznikiem miast i ich mieszkańców w niwelowaniu negatywnych skutków

zmian klimatu takich jak chociażby susze, czy podtopienia są rozwiązania oparte na naturze²⁸. Zieleni, a w szczególności drzewa poprawiają gospodarkę wodną. Ich obecność 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 usunięte drzewa często zastępuje się młodymi sadzonkami, które nie rekompensują poniesionych strat. Wszystkie funkcje drzew wymienione wyżej realizowane są przez duże dorodne drzewa i takich drzew potrzebują miasta.

²⁸ Źródło: "Action Plan: Sustainable Use of Land and Nature-based Solutions" <https://ec.europa.eu/futurium/en/sustainable-land-use/sustainable-use-land-and-nature-based-solutions-partnership-prepresents-final.html>



Mapa nr 4. Wzrost udziału terenów nieprzepuszczalnych w powierzchni miast w latach 2011–2018.

/Źródło: 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./



Z porównań, których dokonują przyrodnicy wynika, że np. jeden duży buk produkuje tyle tlenu, ile mniej więcej 1,7 tys. dziesięcioletnich, małych buków²⁹. Co więcej, nowo nasadzone drzewa relatywnie często usychają w wyniku niewłaściwej lokalizacji, braku monitoringu i pielęgnacji. Mimo tego brak jest skutecznych narzędzi ograniczania wycinki drzew czy ochrony starodrzewu, szczególnie przed rozpoczęciem procesów inwestycyjnych.

[112] 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.

²⁹ Źródło: Dr Dominik Drzazga „Drzewa w mieście, czy naprawdę ich potrzebujemy?” (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)

6.2 Proponowane rozwiązania

1. Wprowadzanie standardu ochrony i kształtowania zieleni w procesach inwestycyjnych.

[115] Rozwiązanie polega na stworzeniu podstawy prawnej dającej możliwość władzom publicznym wprowadzenia ograniczeń w prowadzeniu inwestycji ze względu na ochronę środowiska. Rozwiązanie obejmuje zmiany legislacyjne, które zapewnią właściwe traktowanie zieleni w dokumentacji budowlanej uwzględniającej istniejące i projektowane drzewa jako element infrastruktury wymagający ochrony również na placu budowy, a po zakończeniu inwestycji charakteryzujący

[113] Wzrost temperatury 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 powodziami.

[114] 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, polegający na przekonaniu, że to miasta są odpowiedzialne 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.

się trwałością. 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.

[116] 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 wyciętych.

[117] Proponowane rozwiązanie odwołuje się do art. 5 ust 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.) wskazującego, że „Obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, (...) projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym

techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. ochronę środowiska”. Zasady ochrony środowiska powinny być wpisane zatem w proces inwestycyjny, a nie być traktowane warunkowo. Projekt zieleni oraz operat dendrologiczny³⁰, podobnie jak inne branżowe elementy dokumentacji projektowej powinny być obligatoryjne i wykonane przez osoby mające stosowne kwalifikacje.

2. Upodmiotowienie prawne „błękitno-zielonej infrastruktury”.

[118] 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 2020 r. poz. 1856, z późn. zm.). 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.

[119] Postuluje się rozszerzenie tego zapisu o obiekty infrastruktury błękitno-zielonej, jak np. drzewa, z racji krytycznej roli, jaką pełnią one dla ludzi w kontekście rosnących negatywnych i niebezpiecznych skutków zmian klimatu.

3. Gospodarowanie zasobami wodnymi w układzie zlewniowym.

[120] Władze lokalne potrzebują jednoznacznego wsparcia oraz upoważnienia kompetencyjnego do wprowadzania regulacji lokalnych, w tym zwłaszcza do wprowadzania rozwiązań przeciwdziałających suszy i ich egzekwowania. Podstawą planowania przestrzennego w Polsce jest prawo samorządów lokalnych, które nie uwzględnia podejścia zlewniowego w gospodarowaniu wodami.

[121] Postulowana jest zmiana standardów systemów kanalizacji deszczowej na tzw. system kanalizacji zrównoważonej (sustainable drainage system), w tym tworzenie systemu rozproszonej retencji. Regulacje dotyczące projektowania pasów przydrożnych wskazywać powinny kierunki naturalnego spływu wód opadowych i uwzględniać ich rozlewanie poza pasem drogowym. Ulice, drogi, zieleń powinny być projektowane w taki sposób, aby spływ powierzchniowy mógł być spowalniany i zatrzymywany przez zieloną retencję, aniżeli wyłącznie przez rozwiązania

inżynieryjno-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 zielone przy jezdni, powinny być obniżone do takiego poziomu, aby woda spływała poza jezdnię, przy okazji będąc naturalnie oczyszczaną.

[122] Obecne odprowadzanie wody z jezdni na pas zieleni uwzględniający również bioretencję (np. skrzynki rozsączające) wymaga tzw. zgody wodnoprawnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego – Wody Polskie. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, rozwiązanie takie wpływa na stosunki wodne i wobec tego potrzebuje ww. zgody. Należy jednakże zaznaczyć, że również uszczelnianie powierzchni powoduje zmiany stosunków wodnych. Czas na wydanie takiej zgody trwa często ponad 12 miesięcy. W celu podniesienia skuteczności tego rozwiązania postuluje się uruchomienie prostej ścieżki uzyskania zgody od Wód Polskich.

4. Zmiany legislacyjne i mechanizmy finansowe na rzecz zwiększania naturalnej retencji, przepisów dotyczących powierzchni biologicznie czynnej oraz ustanowienie funduszu celowego w gminach na inwestycje z zakresu małej retencji.

[123] Zgodnie z art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624, z późn. zm.) opłatę za usługi wodne uiszczą 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. 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.

[124] W ramach opłat za usługi wodne niezbędne jest ponadto doprecyzowanie przepisów i wprowadzenie mechanizmu finansowego w celu odprowadzania wód opadowych do kanalizacji deszczowej (otwartej lub zamkniętej) oraz zbiorczej jako obowiązkowej. W tym przypadku proponuje się umożliwienie skorzystania z ulgi podatkowej dla podmiotów, podłączonych do kanalizacji odprowadzających wodę z dużych powierzchni do retencjonowania.

³⁰ Głównym celem operatu dendrologicznego jest zachowanie zastanych drzew, zadrzewień i krzewów w jak najlepszej kondycji z uwzględnieniem uwarunkowań zagospodarowania terenu.



[125] 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, ustalanej na podstawie analizy kosztów i umożliwiającej podejmowanie samorządom szerszych działań w tym 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 samorzady mają udział odpowiedni do ponoszonych kosztów.

[126] 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”.

5. Przeciwdziałanie powodziom miejskim i ich skutkom poprzez zmiany legislacyjne.

[127] Celem zmiany przepisów jest wyeliminowanie lub unikanie wzrostu zagospodarowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, jako zjawiska widzianego kompleksowo. Jednocześnie niezbędne są przepisy, które umożliwią egzekwowanie prawa w stosunku do samorządów za działania niezgodne z przepisami krajowymi. Ważne jest stworzenie katalogu działań obowiązkowych, regulowanych przepisami krajowymi, które gwarantują mieszkańcom wszystkich miast bezpieczeństwo wodne.

[128] Jednym z kluczowych narzędzi przeciwdziałania skutkom suszy i powodzi jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne uwzględniające gospodarkę wodną. Regulacje prawne powinny jednoznacznie wskazywać na zakaz zagospodarowania terenów zagrożonych ryzykiem powodzi i gwarantować to w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego. Elementem ochrony przed niewłaściwym zagospodarowaniem jest przeciwdziałanie prywatyzacji gruntów znajdujących się w strefie zagrożenia wszystkich rodzajów powodzi, w tym powodzi opadowych. Równolegle konieczne

jest ograniczenie presji inwestycyjnej na gruntach w strefie zagrożenia powodziowego znajdującego się w rękach prywatnych. Powyższe wnioski powinny zostać uwzględnione w projekcie ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy.

6. Wprowadzenie planu zarządzania błękitno-zieloną infrastrukturą miasta (dalej plan zarządzania BZI) jako realizacji rekomendacji opracowania „planu zazieleniania”³¹, zawartej w unijnej Strategii na rzecz bioróżnorodności 2030.

[129] Proponowane rozwiązanie powinno pozwolić miastom w sposób uporządkowany i świadomy zarządzać zasobami błękitno-zielonej infrastruktury (BZI), 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.

[130] Z uwagi na szczególne znaczenie drzew w przestrzeni miast (przyrodnicze, krajobrazowe, społeczne), integralnym elementem Planu zarządzania BZI 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.

[131] 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

³¹ W warunkach polskich termin „zazielenianie” utożsamiany jest raczej z nasadzeniami roślin, głównie drzew, co nie odpowiada bardziej kompleksowemu podejściu, zawartemu w Strategii.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
1. Wprowadzanie standardu ochrony i kształtowania zieleni w procesach inwestycyjnych	●	●	●
2. Upodmiotowienie prawne „błękitno-zielonej infrastruktury”	●	●	●
3. Gospodarowanie zasobami wodnymi w układzie zlewniowym	●	●	●
4. Zmiany legislacyjne i mechanizmy finansowe na rzecz zwiększania naturalnej retencji	●	●	●
5. Przeciwdziałanie powodziom miejskim i ich skutkom poprzez zmiany legislacyjne	●	●	●
6. Wprowadzenie planu zarządzania błękitno-zieloną infrastrukturą miasta	●	●	●

Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta: ● średnie, ● duże, ● bardzo duże

kompletne plany, to ich ważne elementy (np. bazy danych przestrzennych o zasobach BZI), czy standardy zarządzania zielenią.

[132] Koncepcja planu zarządzania BZI powinna uwzględniać:

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

[133] 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 powyżej 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.



WYZWANIE V: Poprawa jakości środowiska przyrodniczego w miastach



Odeślanie do dokumentów międzynarodowych:

1. Nowa Karta Lipska – „Zielone Miasto”
2. Agenda Miejska dla UE
3. Unijna Strategia na rzecz Bioróżnorodności 2030 – Filar 2: Przywrócić naturę do obszarów miejskich
4. Nowa Agenda Miejska – Deklaracja z Quito w sprawie zrównoważonych miast i osiedli ludzkich dla wszystkich
5. Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 – Cel 11. Zrównoważone Miasta i Społeczności; Cel 13. Działania w Dziedzinie Klimatu; Cel 15. Życie na lądzie

7.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

[134] Lepsze Miasto, Lepsze Życie (*Better City, Better Life*) to hasło przewodnie Światowego Dnia Miast ustanowionego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2014 r. Obchodzone 31 października każdego roku święto wraz ze swoim hasłem oddaje istotę i główny cel współczesnego paradygmatu rozwoju miast. Równoległe z rozwojem musi iść poprawa jakości życia w miastach i środowiska jakie nas otacza. Ma to znaczący wpływ na dobrostan zdrowia mieszkańców.

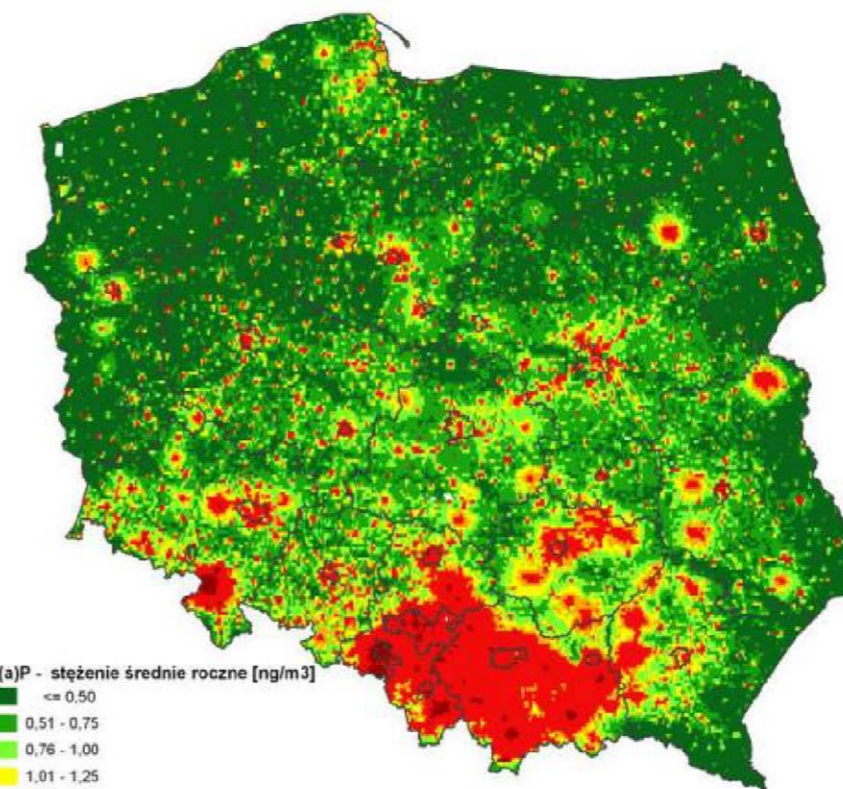
[135] Niestety działania poprawiające jakość środowiska w miastach są w dalszym stopniu niewystarczające w stosunku do potrzeb. Bezpośrednio odczuwalne są skutki narastającej kumulacji zanieczyszczeń takich jak zanieczyszczenia powietrza (pyłu zawieszonego PM10 i PM2,5 oraz dwutlenku azotu), hałas, nadprodukcja odpadów. Skutki pandemii COVID-19 i ograniczenia z niej wynikające, uwiarydliły 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.

[136] Każdego roku zanieczyszczenie powietrza przyczynia się w Polsce do ponad 90 tys. przedwczesnych zgonów³². Na terenach zurbanizowanych odnotowywane są często podwyższone stężenia zanieczyszczeń atmosferycznych pochodzenia antropogenicznego³³. Głównym źródłem zanieczyszczeń miejskich jest niska emisja (tj. do 40 m n.p.g.), pochodząca 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.

[137] Aby diagnozować problemy, np. związane ze złą jakością powietrza, miasta muszą dysponować rzetelnymi danymi oraz zweryfikowanymi informacjami. Stanowią one punkt wyjścia do podjęcia szeregu kompleksowych działań mitygacyjnych czy adaptacyjnych

³² Źródło: „Global mortality from outdoor fine particle pollution generated by fossil fuel combustion: Results from GEOS-Chem”, Environmentl Research, Volume 195. Kwiecień 2021

³³ 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), około 35,8% pyłowe (PM10 i PM2,5).



Mapa nr 5. Rozkład przestrzenny średniego rocznego stężenia B(a)P na obszarze Polski w 2020 r., określony na podstawie modelowania matematycznego oraz obiektywnego szacowania.

Źródło: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, „Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2020.”

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.

[138] W ostatnich latach można zaobserwować rozwój systemów monitoringu jakości powietrza. 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), co tym samym zaburza może skalę i rangę problemu z jakim zmagają się ośrodki miejskie.

[139] Niezbędne jest dalszy rozwój miejskiej sieci monitoringowej, pozwalającej na upowszechnienie wiedzy m.in. nt. jakości powietrza wśród szerszego grona odbiorców. 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.

[140] Poprawa jakości powietrza jest jednym z trzech głównych filarów, na których oparta jest Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040), 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 niskoemisyjnych paliw węglowych, o ile nie jest to sprzeczne z tzw. uchwałami antysmogowymi.

[141] 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 oraz ich aktualizacje, programy ochrony powietrza, plany działań krótkoterminowych, uchwały antysmogowe), w dalszym ciągu potrzebna jest jednak większa integracja prowadzonych działań.

[142] Kolejnym problemem wpływającym negatywnie na komfort życia mieszkańców jest wzrost temperatury powietrza, o czym więcej, w aspekcie zmian klimatu, wspomniane jest w wyzwaniu V *Niwelowanie negatywnych skutków zmian klimatu*. Jednak wzrost temperatury powietrza w mieście prowadzi nie tylko do zmian w lokalnym klimacie. Istotnym aspektem jest wzrost stężenia benzo(a)piranu, substancji rakotwórczej, która wydziela się w wyniku wykorzystania asfaltu, betonu i innych nieprzepuszczalnych materiałów pokrywających duże powierzchnie. W połączeniu ze smogiem typu Los Angeles³⁴, czyli letnią odmianą tego groźnego zjawiska, wpływa negatywnie na zdrowie mieszkańców miast.

³⁴ Smog fotochemiczny (nazywany też smogiem typu Los Angeles, smogiem białym lub smogiem jasnym) – typ smogu powstający w słoneczne dni przy dużym ruchu ulicznym. Brunatna mgła, która zwykle pojawia się nad miastami podczas gorącej, słonecznej pogody, kiedy to mieszanka czynników zanieczyszczających powietrze, zwłaszcza

[143] Nadmierne zasklepienie powierzchni miast materiałami nieprzepuszczalnymi w połączeniu ze wzrostem temperatur prowadzi do efektu miejskiej wyspy ciepła³⁵. Miejska wyspa ciepła występuje, gdy naturalne powierzchnie, takie jak roślinność czy woda, są zastępowane betonem i asfaltem, a zaostrza 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 retencionować 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.

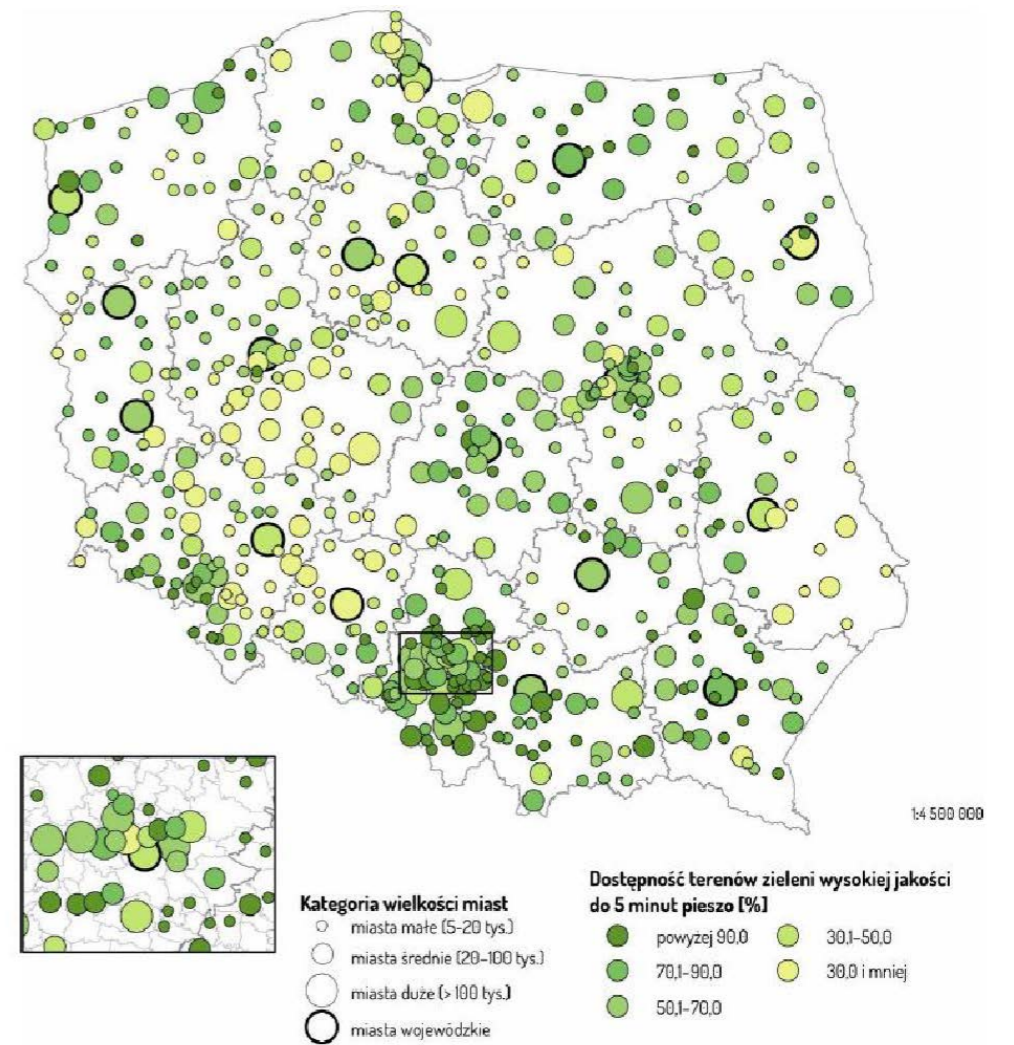
[144] Największym sprzymierzeńcem mieszkańców w przeciwdziałaniu wspomnianym wyżej problemom jest zieleń. Niestety, niemal połowa mieszkańców wielu polskich miast nie ma dostępu do terenów zieleni oraz atrakcyjnych przestrzeni publicznych, do których mogliby dotrzeć pieszo. Miasta w Polsce charakteryzują się dużym zróżnicowaniem pod względem udziału i dostępności do terenów zieleni, szczególnie na obszarach zamieszkałych³⁶ oraz niedoborem wyposażonych w zieleń ulic, woonefów 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.

[145] 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

spalin wchodzi w reakcję ze światłem słonecznym, w wyniku czego powstaje trujący gaz, czyli ozon. Gaz ten może być przyczyną trudności w oddychaniu.

³⁵ Obszar miejski, który w wyniku działań człowieka odznacza się wyższymi wartościami temperatur niż otaczające go tereny naturalne.

³⁶ 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 aż o 13 p.p. niższa.



Mapa nr 6. Dostępność do terenów zieleni wysokiej jakości do 5 minut pieszo w miastach w 2018 r.

Źródło: Rzeźca A., Sobol A., Ogórek P., Raport o stanie polskich miast: Środowisko i adaptacja do zmian klimatu, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków-Warszawa 2021

także inwestorów. Popularne stają się zarówno małe interwencje w przestrzeni miejskiej, nazywane czasami „zieloną akupunkturą” (parki kieszonkowe, przydomowe ogrody deszczowe, zielone parawany czy przystanki), jak i duże projekty parków miejskich oraz całych kwartałów lub dzielnic dotychczas pozbawionych zieleni w odpowiedniej ilości i jakości.

[146] Z uwagi na wyraźne tendencje do zwiększania zawartości zabudowy (konceptcja miasta kompaktowego) coraz ważniejsze jest wprowadzanie zieleni towarzyszącej obiektom budowlanym oraz ulicom – w miejscach intensywnie zabudowanych, w tym na budynkach (zielone dachy, zielone ściany) oraz jako szpalery zieleni przyulicznej. Bezpośrednie oparcie rozwoju miast na błękitno-zielonej infrastrukturze, mającej znaczny wpływ na jakość życia mieszkańców oraz 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.

7.2 Proponowane rozwiązania

1. Zmiany legislacyjne zwiększające możliwości rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury (BZI) w terenach intensywnie zagospodarowanych.

- [147] Niestety niewystarczającej świadomości i zdarzającym się złym decyzjom administracyjnym dotyczącym tagodzenia 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 4 m od krawędzi jezdni.
- [148] 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).
- [149] 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.

- [150] Niezbędne są również zmiany w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, gdzie zgodnie z obowiązującą definicją terenów zieleni³⁷ 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:

- [151] art. 5 pkt 21 otrzymuje brzmienie:
- [152] „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 akwenu z brzegami i dnem w gruncie, pozostających w łączności z wodą podziemną”.

2. Uspójnienie planowania z zakresu ochrony powietrza w miastach.

- [153] Niezbędny jest przegląd działań wszystkich szczebli administracji wpływających na politykę ochrony powietrza oraz zapewnienie większej spójności działań i dokumentów szczebla samorządu terytorialnego i administracji centralnej.
- [154] 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 tematycznych, jak program ochrony

³⁷ 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”. Zgodnie z obowiązującą definicją”



powietrza (POP), plan gospodarki niskoemisyjnej (PGN) powinny mieć one charakter operacyjny, zawierający konkretne zadania, harmonogram, wskazanie podmiotów koordynujących oraz monitoring (zestaw wskaźników i ewaluację).

- [155] 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.
- [156] 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 zapisów z zakresu władztwa planistycznego w tym zakresie (Dz.U. z 2003 nr 80 poz. 717). 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 wykluczenia określonych systemów grzewczych, określania parametrów ich sprawności, czy konkretnych paliw w planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z interpretacją sądów prawo takie przysługuje na mocy ustawy prawo ochrony środowiska sejmikom województwa w ramach uchwał smogowych (Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576, tekst jednolity). 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 2003 nr 80 poz. 717) oraz par. 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587). 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.

3. Intensyfikacja działań w zakresie inwentaryzacji, monitoringu i kontroli jakości powietrza w miastach.

- [157] 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.
- [158] W związku z nowymi obowiązkami gmin dot. 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. 2008 Nr 223 poz. 1459) nie

³⁷ 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,



przewidziano mechanizmów wsparcia samorządów w tworzeniu i aktualizacji CEEB. Dlatego niezbędne jest wsparcie samorządów w tym zakresie.

4. Niwelowanie głównych źródeł niskiej emisji w transporcie (ograniczenie ruchu samochodowego).

[159] 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&pull³⁸). Działanie takie umożliwia ograniczanie emisji zanie-

³⁸ 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 [Źródło: „Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce” J. Kronenberg, T. Bergler].

czyszczeń powietrza i hałasu pochodzącego z ruchu drogowego, optymalizację wykorzystania przestrzeni miejskiej w szczególnie cennych obszarach miejskich oraz może wspierać procesy rewitalizacji³⁹.

[160] Koniecznym jest wprowadzenie obowiązku tworzenia stref ruchu uspokojonego w miastach i fizyczne uspokojenie ruchu, w tym wprowadzenie nowych przepisów zobowiązujących do wprowadzenia stref ruchu uspokojonego obejmujących drogi dojazdowe i lokalne w obszarach zabudowy mieszkaniowej. 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 strefowej prędkości konieczne jest stosowanie zawężeń jezdni, szklan, 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.

[161] Dla poprawy jakości, bezpieczeństwa i komfortu życia w miastach niezbędne jest również dostosowanie popytu na postój pojazdów osobowych do podaży miejsc postojowych. Jednym z podstawowych problemów miast jest nadmiar samochodów spowodowany niskim kosztem postoju pojazdów, które de facto ponosi gmina. Proponowanym mechanizmem regulującym najskuteczniej liczbę pojazdów jest mechanizm umożliwiający zarejestrowanie pojazdu wyłącznie po przedstawieniu zaświadczenia od właściciela nieruchomości lub zarządcy nieruchomości o posiadaniu miejsca do postoju pojazdu (garaż, miejsce postojowe, podjazd pod budynkiem etc.). Działanie to przyczyniłoby się do eliminowania nadmiaru pojazdów. Równoległe samorządy mają możliwości zagwarantowania mieszkańcom danej okolicy pierwszeństwa w parkowaniu poprzez tzw. abonament mieszkańca. Rozwiązanie premiuje w strefie SPPN mieszkańców⁴⁰.

[162] Równoległe polepszeniu jakości powietrza w miastach postuży większy udział w ruchu samochodowym pojazdów o napędzie elektrycznym. Należy więc zwiększyć działania na rzecz wsparcia dla kupna

³⁹ 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.

⁴⁰ Z rozwiązania korzysta np. m. st. Warszawa równoległe z wprowadzaniem stref płatnego parkowania: <https://zdm.waw.pl/sprawy/parkowanie/abonament-mieszkanca/?fbclid=IwAR2IY1-UCpBTcwozGkAGlMJUe60C1PkiUs-KTZKmEqdsui3TU6VjWPVAHyY>.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
1. Zmiany legislacyjne zwiększające możliwości rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury (BZI) w terenach intensywnie zagospodarowanych	●	●	●
2. Uspójnienie planowania z zakresu ochrony powietrza w miastach	●	●	●
3. Intensyfikacja działań w zakresie inwentaryzacji, monitoringu i kontroli jakości powietrza w miastach	●	●	●
4. Niwelowanie głównych źródeł niskiej emisji w transporcie (ograniczenie ruchu samochodowego).	●	●	●
5. Zmniejszenie energochłonności budynków mieszkalnych	●	●	●

Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta: ● średnie, ● duże, ● bardzo duże

takich pojazdów oraz na rzecz rozbudowy samej infrastruktury 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. straż miejskie czy policja.

[163] Kolejnym krokiem przyczyniającym się do poprawy jakości powietrza jest doprecyzowanie zasad dotyczących ustanawiania stref czystego transportu (SCT), w tym analiza możliwości obowiązkowego wprowadzanie SCT, możliwości ich utworzenia na terenach wszystkich gmin oraz określenia indywidualnych uprawnień do wjazdu⁴¹. Brak skutecznych SCT prowadzić będzie do zwiększenia występowania zjawiska smogu i tym samym pogorszenia się stanu zdrowia mieszkańców⁴². SCT powinny być wprowadzane 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.

⁴¹ Wprowadzenie stref czystego transportu (SCT) w miastach umożliwiła nowelizacja ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych z grudnia 2021 r.

⁴² Brak skutecznych działań może doprowadzić do wzrostu stężeń zanieczyszczeń powietrza przy określonych warunkach atmosferycznych – sytuacje wyżowe, cisza lub niskie prędkości wiatru, niska temperatura, inwersja termiczna przyczyniają się do powstania zjawiska smogu.

5. Zmniejszenie energochłonności budynków mieszkalnych

[164] Z uwagi na problem smogu istotne jest skuteczniejsze dotarcie ze wsparciem na poprawę efektywności energetycznej do właścicieli budynków wielorodzinnych jak i jednorodzinnych. Wsparciem należy objąć przedsięwzięcia uwzględniające poprawę izolacyjności cieplnej tych budynków i wymianę źródeł ciepła na niskoemisyjne. 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.



WYZWANIE VI: Zapewnienie zrównoważonego i zintegrowanego systemu mobilności miejskiej w miejskich obszarach funkcjonalnych



Odeślanie 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 – „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. The New EU Urban Mobility Framework COM(2021)811

8.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

[165] Mobilność w miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce jest obecnie bardzo dużym wyzwaniem. Postępująca suburbanizacja oraz brak koherentnego zarządzania planowaniem przestrzennym na poziomie miejskim⁴³ generuje problemy, wynikające z konieczności zapewnienia dostępności transportowej obszarów znacznie oddalonych od zwartej zabudowy miejskiej. W efekcie rośnie problem zatłoczenia indywidualnym ruchem samochodów w samych miastach⁴⁴. W świetle kompleksowych badań ruchu⁴⁵

udział motoryzacji indywidualnej na wjazdach do miast jest blisko dwukrotnie wyższy niż w ruchu wewnątrzmijskim. Problem wynika zarówno z procesów suburbanizacji jaki i związany jest z wyprowadzaniem się mieszkańców poza administracyjne granice miast, na przedmieścia oraz do miejscowości i gmin okalających ośrodki miejskie, 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 rostała presja motoryzacyjna. 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

⁴³ W niniejszym rozdziale tematyka ta jest odniesiona wyłącznie do problematyki transportowej. Więcej informacji nt. zarządzania przestrzennego miast w rozdziale 4. WYZWANIE II: NIWELOWANIE PROCESÓW CHAOTYCZNEJ SUBURBANIZACJI

⁴⁴ Zgodnie z rankingiem Traffic Index firmy TomTom, w 2020 roku w pierwsze 100tce najbardziej zatłoczonych miast świata było aż 9 polskich aglomeracji (Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Warszawa, Gdańsk-Gdynia-Sopot, Bydgoszcz, Szczecin i Lublin) https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/ranking/.

⁴⁵ Badania przeprowadzane niezależnie w szeregu miast wojewódzkich w latach 2015-2020. Np. <http://www.plantap.pl/assets/Uploads/RAPORT-II-Wykonanie-bada-ankietowych.pdf>

ruchowej, w tym osób starszych oraz z niepełnośprawnymi. 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.

[166] 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 CEPiK⁴⁶, w roku 2021 było zarejestrowanych ok. 19 mln samochodów, a w większych aglomeracjach jest ich statystycznie więcej niż w innych obszarach, i ilość ta systematycznie wzrasta. Problemem polskich miast jest także obecność w wielu aglomeracjach ciężkiego ruchu towarowego. Wynika to z funkcjonowania starych układów drogowych, braku obwodnic czy braku zarządzania ruchem ciężkim na poziomie miejskim. Rzadko stosowane są rozwiązania z zakresu logistyki miejskiej i rozwiązań dla ostatniej mili.

[167] Równocześnie obserwować można sukces szybkiego transportu szynowego na wjazdach do miast, jak i w postaci szybkich kolei miejskich⁴⁷, 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.

[168] Potencjał transportu publicznego w miejskich obszarach funkcjonalnych ograniczany jest 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 integracje transportu miejskiego i regionalnego. Potencjał transportu autobusowego

⁴⁶ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, <http://www.cepik.gov.pl/>
⁴⁷ 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.

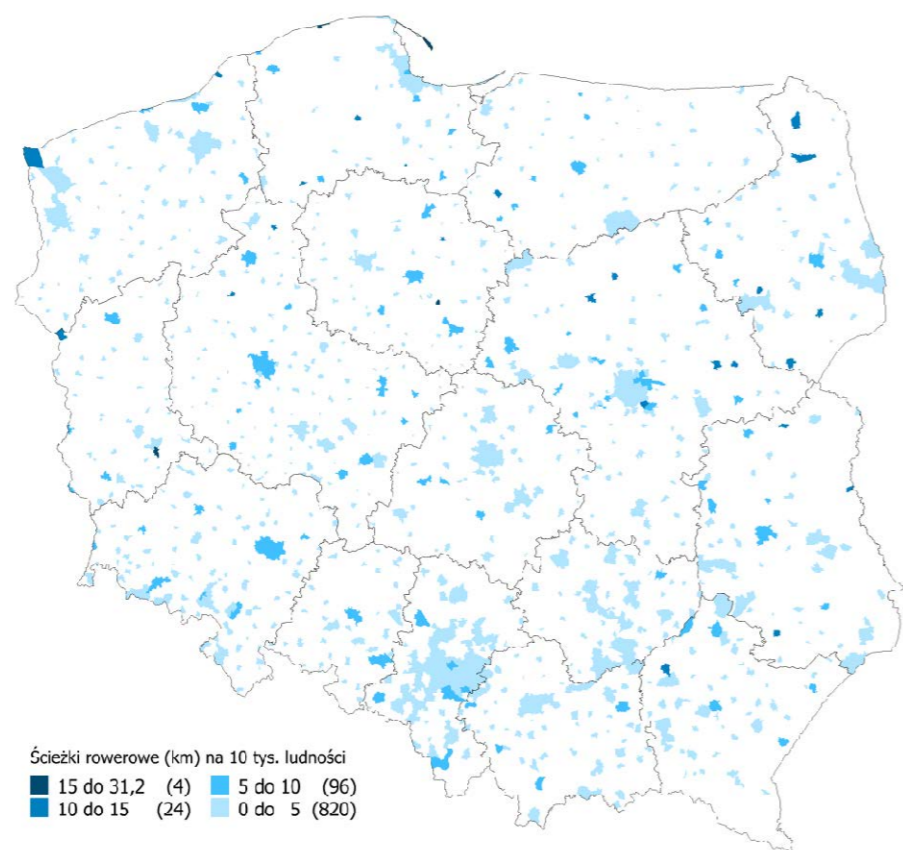
w aglomeracjach ograniczany jest przez bariery, które nie przewidują rozwiązań zapewniających elastyczność w obsłudze obszarów o niskiej gęstości zaludnienia, tj. autobusów na żądanie, które zamiast ustalonych dokładnych godzin odjazdów i sztywnego przebiegu trasy, mają przedziały czasowe i przebieg trasy, w zależności od zgłoszonego wcześniej przez pasażerów popytu⁴⁸. Wsparcie finansowe z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁴⁹, stanowi ważny krok na rzecz walki z wykluczeniem transportowym. Jednakże krótki okres na który zawierana jest umowa o dopłatę (rok), może utrudniać budowę długofalowej siatki połączeń na przedmieściach oraz na obszarach wiejskich. Mieszkańcy nie mając wieloletniej, pewnej oferty nie chcą rezygnować z samochodów, a samorządy nie mając stałego finansowania funkcjonowania, niechętnie inwestują w nowy tabor.

[169] Do zmiany zachowań transportowych zachętą jest nie tylko transport publiczny. Ważną częścią zagadnień z zakresu 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 MaaS (Mobility as a Service) zyskują na popularności. Mobilność współdzielona to wschodzący obszar, który wciąż ewoluuje i zmienia się. Ze względu na wzrastające upowszechnienie, usługi sharingowe korzystające 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.

[170] W krótszych relacjach kluczowe są również rozwiązania na rzecz ruchu pieszego i rowerowego. Wzrost wykorzystywania roweru czy innych urządzeń transportu osobistego (UTO) wymaga rozwoju bezpiecznej, spójnej i funkcjonalnej infrastruktury komunikacyjnej dedykowanej tym środkom transportu, która powinna zwiększać komfort i bezpieczeństwo użytkowników. Największe polskie miasta, co do zasady wypracowały w tym zakresie zbiory standardów czy katalogi dobrych

⁴⁸ Pierwszy system tele-busów wprowadzony został z sukcesem w Krakowie. <https://ztp.krakow.pl/transport-publiczny/komunikacja-miejska/telebus>

⁴⁹ Wprowadzony na podstawie ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych dofinansowane będzie przywracanie lokalnych połączeń autobusowych. Dofinansowanie ma dotyczyć linii komunikacyjnych nie funkcjonujących od co najmniej 3 miesięcy przed wejściem w życie ustawy i na które umowa o świadczenie usług dotyczących publicznego transportu zbiorowego zostanie zawarta po jej wejściu w życie.



Mapa nr 7. Ścieżki rowerowe (w km) na 10 tys. ludności w miastach i gminach miejskich w 2020 roku.

Źródło: opracowanie MFiPR na podstawie BDL GUS

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 nadal wciąż wiele inwestycji w niewystarczającym stopniu uwzględnia potrzeby ruchu pieszego i rowerowego.

w obszarach podmiejskich, na których sieć drogowa z reguły pozbawiona jest infrastruktury pieszej i rowerowej, a realne prędkości samochodów pogarszają bezpieczeństwo niechronionych użytkowników dróg. W rezultacie dominującym środkiem lokomocji, nawet na krótkich dystansach, jest samochód. Ponadto dużym problemem jest ograniczone finansowanie inwestycji w infrastrukturę pieszą i rowerową, która nie ma priorytetowego charakteru. Hamuje to budowę sieci dróg rowerowych, chodników czy dróg dla pieszych i rowerów. Negatywny wpływ na ruch rowerów ma również niekorzystna dla rowerzystów organizacja ruchu, w tym ograniczone stosowanie kontraruchu rowerowego, co uniemożliwia korzystanie z ulic jednokierunkowych, często 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.

[171] 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. Szczególnie duże problemy występują jednak

[172] 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 ograniczenia ruchu samochodowego. Polskie miasta w części korzystają z tych 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 weekendy 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 całą dobę.

[173] 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. Innym instrumentem związanym z ograniczeniem 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., na poziomie lokalnym wciąż jednak istnieją trudności we wprowadzaniu tego rozwiązania – jedyną dotychczas próbę podjął Kraków.

[174] 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 drogowych⁵⁰. 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.

[175] 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 przyznawania funduszy) zyskali również wojewodowie. Sam fakt istnienia wielu podmiotów uczestniczących w organizacji transportu publicznego nie jest 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.

[176] Funkcjonowanie transportu publicznego na obszarach miejskich jest zadaniem władz samorządowych, głównie gmin. Znaczenie ma jednak koordynująca rola starostów powiatów i marszałków województwa 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 upowszechniania 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. 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.

[177] Warto zaznaczyć, że odporność sieci transportu miejskiego została wystawiona na ciężką próbę podczas pandemii COVID-19, wpływając na zachowania

⁵⁰ Kwestie te poruszone są szerzej w rozdziale poświęconym Wyzwaniu VII: POPRAWA BEZPIECZEŃSTWA W RUCHU DROGOWYM.



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 możliwości ponownego

przemyslenia mobilności miejskiej i uczynienia jej bardziej zrównoważoną, sprzyjającą włączeniu społecznemu, przystępną cenowo i bezpieczniejszą, przy jednoczesnym promowaniu aktywnego i zdrowego stylu życia.

8.2 Proponowane rozwiązania

[178] Poprawa funkcjonowania mobilności miejskiej w miastach wymaga podjęcia wielowymiarowych działań, które można podzielić tematycznie:

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

- W celu zwiększenia atrakcyjności transportu publicznego zasadne wydaje się opracowanie 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-rdzienia 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;
- Analiza możliwości zmian prawnych w Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁵¹ mającą na celu możliwość przyznawania wieloletniego dofinansowania oraz zawierania umów na dłuższy okres, mając na uwadze sprawdzanie rentowności danej linii autobusowej;

- Zmianę kształtu planu transportowego jako aktu prawa miejscowego – poprzez wyraźny podział dokumentu na część związaną z ustaleniami (m.in. lokalizacje przystanków, przebieg linii, standardy jakościowe obsługi, zasady organizacji rynku) oraz uzasadnienie zawierające część analityczną (dzisiejszy opis warunkowań). Wskazane jest także silniejsze powiązanie planów transportowych z planowaniem przestrzennym;

2. Działania wynikające z rozwoju technologicznego i organizacyjnego transportu publicznego, których wprowadzenie proponuje się wprowadzić:

- Analiza możliwości wprowadzenia tramwaju dwusystemowego⁵², który pozwala na optymalne wykorzystanie istniejącej infrastruktury torowej w aglomeracjach, poprawę dostępności transportu szynowego oraz redukcję liczby przesiadek⁵³. Rozwiązania takie coraz bardziej zyskują na popularności w Europie.;
- Barię w rozwoju stabilnej siatki połączeń poza obszarami miejskimi jest też kwestia współpracy z gminami sąsiadującymi. W kwestiach prawnych, polskie prawo nie przewiduje rozwiązań zapewniających elastyczność w obsłudze obszarów o niskiej gęstości zaludnienia, takich jak np. autobusy na żądanie⁵⁴. Uzasadnione jest uelastycznienie oferty transportu publicznego poprzez wdrażanie do porządku prawnego rozwiązań z zakresu transportu na żądanie czy elastycznych tras. Do rozważenia jest też kwestia elastyczności przystanków i miejsc do wysiadania (z zapewnieniem bezpieczeństwa podróżnych).
- Możliwość uchwalania Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (SUMP – Sustainable Urban Mobility Plan) jako dokumentu równoważnego planom transportowym w części dotyczącej publicznego transportu zbiorowego⁵⁵, w celu ograniczenia liczby dokumentów sporządzanych przez gminę, lepszej integracji międzysektorowej i silniejszych powiązań z planowaniem przestrzennym. Uporządkowanie i integracja rozwiązań oraz rekomendacja zmian prawnych w odniesieniu

⁵² Źródło: „Tramwaj Dla Polskich Miast” – Łukasz Zaborowski, Instytut Sobieskiego.

⁵³ Rozwiązania takie coraz bardziej zyskują na popularności w Europie.

⁵⁴ Pierwszy system tele-busów wprowadzony został z sukcesem w Krakowie. <https://ztp.krakow.pl/transport-publiczny/komunikacja-miejska/teibus>

⁵⁵ Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

⁵¹ Na podstawie ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw.

do SUMP opierać się będzie m.in. o doświadczenia i wyniki pilotażu⁵⁶ dotyczącego wsparcia dla miast w opracowaniu planów SUMP.

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

- Wzmocnienie zarządzania transportem i informacjami dla podróżnych w czasie rzeczywistym, poprzez publikację aktualnych danych dotyczących położenia pojazdów, gdy jest taka techniczna możliwość. Udostępnianie danych powinno odbywać się za pomocą protokołów API, umożliwiając operatorowi ww. rozkładu jazdy oraz podmiotom trzecim tworzenie aplikacji czy stron internetowych pozwalających na planowanie podróży w czasie rzeczywistym czy umożliwić tworzenie statystyk dotyczących jakości oferowanych usług;
- Względem beneficjentów funduszy unijnych oraz funduszy rządowych, w tym również 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. Odmienna 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, np. 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;

4. Do działań organizacyjnych na rzecz wspierania najlepszej praktyki należy zaliczyć:

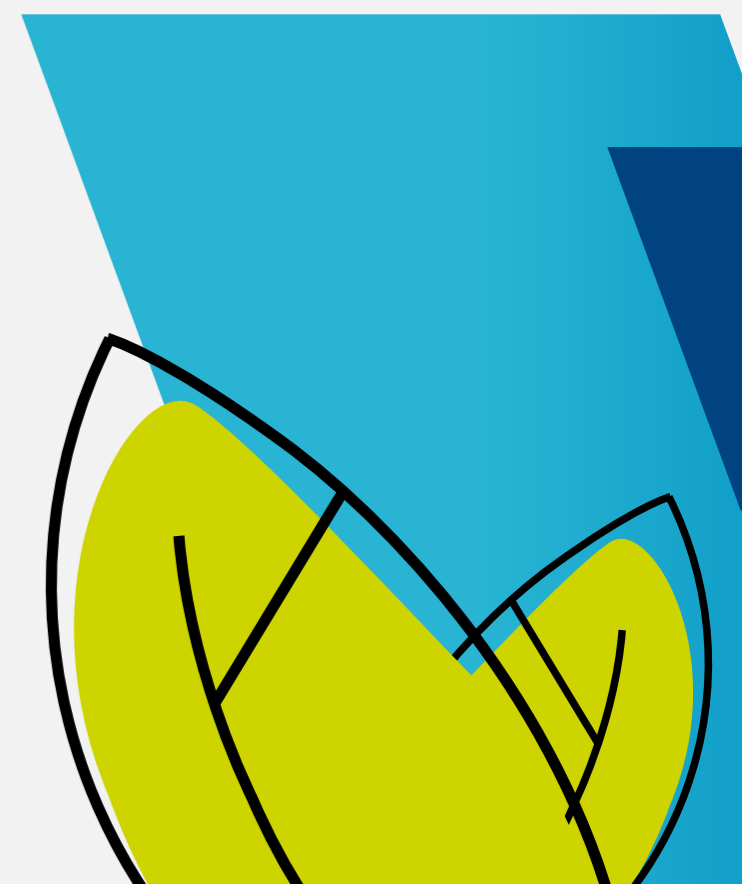
- Analizę możliwości harmonizacji różnych narzędzi w zakresie finansowego wsparcia transportu publicznego. Celem jest promowanie kompleksowego podejścia do transportu publicznego przy okazji różnych inwestycji. Przykładowo, odniesienie do celów

⁵⁶ Projekt pilotażowy prowadzony od 2019 r. przy udziale Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwa Infrastruktury i Centrum Unijnych Projektów Transportowych.

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 – Sustainable Urban Mobility Plan) obejmujących całe miejskie obszary funkcjonalne, jako narzędzia integrującego politykę przestrzenną z polityką transportową, a także uwzględniającego zależności pomiędzy poszczególnymi gałęziami transportu.
- Promocja najlepszych praktyk przez KRBRD⁵⁷ 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

⁵⁷ Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego





(systemy sterowania ruchem kolejowym na liniach bocznych, zabezpieczenia przejazdów drogowo-kolejowych).

5. Działania na rzecz wzrostu ruchu pieszego i rowerowego dotyczą:

- W zakresie prawodawstwa zmian w przepisach o znakach i sygnałach drogowych (np. kolejność udzielania zielonego światła na skrzyżowaniach, oznakowanie kierunkowe tras rowerowych, oznakowanie poziome dróg rowerowych), domyślna organizacja 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 sytuacja staną się z góry jasno określone a tym samym bezpieczniejsze.
- W zakresie organizacyjno-inwestycyjnym pomocne będzie wdrożenie nowego systemu wymagań technicznych w drogownictwie, nowej struktury wymagań technicznych, nowych przepisów techniczno-budowlanych oraz wzorców i standardów rekomendowanych do stosowania przez ministra właściwego do spraw transportu⁵⁸. Konieczne jest przeanalizowanie przepisów prawa budowlanego pod kątem uproszczenia formalności związanych z przebudową pasa drogowego celem uspokojenia ruchu. Obecnie dominującym rozwiązaniem w obszarach objętych uspokojeniem ruchu jest instalacja urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz oznakowania poziomego i pionowego. Można to zrealizować na podstawie projektu organizacji ruchu. Efekty zazwyczaj posiadają wątpliwą estetykę, a piesi nie uzyskują przestrzeni, która została odebrana samochodom. Samorządy rezygnują z czasochłonnych pozwoleń na budowę mających na celu zmianę przebiegu krawężników, odbrukowania wyłączonych z ruchu nawierzchni, aby móc posadzić zieleń

itd. Proponowany kierunek zmian wpisuje się również w kontekst adaptacji do zmian klimatu, o czym więcej w wyzwaniu IV;

- 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 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 gminne plany rewitalizacji w prognozie oddziaływania na środowisko powinny mieć analizę, jak ich postanowienia wpłyną na warunki ruchu pieszego i rowerowego;
- W zakresie finansowym – 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 – kontynuację programu działań na rzecz ruchu pieszego i rowerowego w zakresie sieci dróg krajowych i autostrad („Program Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej 2021–2024”), po 2024 r., zakładającego uzupełniania dróg o brakującą infrastrukturę wzdłuż sieci zarządzanej przez GDDKiA lub w poprzek niej – m.in. wiadukty nad drogami ekspresowymi i autostradami;

6. 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 samopozymujące itp.) oraz urządzeń wspomagających ruch – UWR (takich jak np.: rolki, wrotki, deskorolka, hulajnoga – napędzanych siłą mięśni). Poprawa w tym obszarze przyczyni się do eliminowania barier w bezpiecznym rozwoju sektora mikromobilności⁵⁹.

⁵⁹ Mikromobilność, czyli „zdolność do przemieszczania się za pomocą minimalistycznych środków”, na krótkich dystansach, przy użyciu lekkich pojazdów, to kolejny wyłaniający się i znaczący trend, szczególnie w zatłoczonych miastach.

7. 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 jest doprecyzowanie zasad dotyczących ustanawiania stref czystego transportu (SCT), w tym obowiązkowego wprowadzanie SCT, możliwości ich utworzenia na terenach wszystkich gmin oraz określenia indywidualnych uprawnień do wjazdu⁶⁰. Brak SCT prowadzić będzie do wzrostu smogu i pogorszenia się zdrowia mieszkańców, wzrostu zachorowań i w efekcie większej liczby zgonów. Wprowadzenie stref czystego transportu powinno zostać poprzedzone ewaluacją dotychczasowych doświadczeń, jakie samorządy dostrzegają trudności w ich wprowadzaniu i jakie zmiany w przepisach są zdaniem samorządów potrzebne;
- Rozłożony na lata, stopniowy plan wprowadzenia SCT powinien w pierwszej kolejności rozwiązać kwestie związane z:
 - a. analiza zmiany rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2310) w zakresie ustanowienia znaku D-54 znakiem zakazu wjazdu – ⁶¹;
 - b. poprawą oznakowania i czytelności wyjątków dotyczących wjazdu samochodów do centrum miasta;
 - c. umożliwieniem domyślnego wjazdu do SCT rowerów – obecnie wjazd do SCT nie wlicza rowerów do grona pojazdów z prawem wjazdu (art. 39, ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych);
- 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, operatora

⁶⁰ Wprowadzenie stref czystego transportu (SCT) w miastach umożliwiła nowelizacja ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych z grudnia 2021 r.

⁶¹ Strefa czystego transportu de facto jest zakazem wjazdu zanieczyszczających powietrze pojazdów, dlatego też znak powinien odpowiednio być dopasowany jako znak zakazu

pocztowego (na podobnej zasadzie jak udzielane są dotacje do zakupu samochodów elektrycznych realizowane przez NFOŚiGW).

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

- Dalsze uelastycznianie zasad funkcjonowania stref płatnego parkowania (np. możliwość ich funkcjonowania w niedziele, 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);
- Zachęcanie samorządów do tworzenia stref ruchu uspokojonego w gminach (w obszarach o gęstej zabudowie mieszkaniowej, na obszarach o dużych walorach historycznych) i fizycznego uspokojenia ruchu. W ramach istniejących funduszy finansowania infrastruktury drogowej należy poddać analizie możliwości promowania projektów związanych z uspokajaniem ruchu i transportem publicznym. Ponadto, proponuje się przygotowanie zmian w ustawie z dnia 20 czerwca



1997 r. – Prawo o ruchu drogowym legalizujących w strefach uspokojonego ruchu przekraczanie jezdni przez pieszych w dowolnym miejscu;

- Działania związane ze zrównoważeniem kwestii transportu towarów na obszarach zurbanizowanych, m.in. poprzez promowanie wykorzystania koncepcji planów zrównoważonej logistyki miejskiej⁶².
- 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 Polski⁶³.
- Umożliwienie samorządom ustalania w prawie planistycznym konwergencji przewidzianej liczby miejsc postojowych dla samochodów na usługę car-sharingu bazowego (np. w proporcji 1 auto w car-sharingu bazowym zwalnia z utworzenia 5 miejsc postojowych wynikających z normatywu parkingowego) oraz na inwestycje w transport publiczny. Samorząd mógłby otrzymać od inwestora pieniądze na inwestycje transportowe, które wyliczone byłyby jako liczba miejsc

postojowych pomnożona przez współczynnik konwergencji i przez zryczałtowaną równowartość budowy miejsc postojowych⁶⁴. 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 i 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 ekonomicznie niż budowa analogicznego parkingu w granicach administracyjnych.

⁶² SustainableUrban 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

⁶³ 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.

⁶⁴ Np. w biurwcu 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]

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
1. Działania w zakresie zniesienia istniejących barier prawnych utrudniających integrację systemu transportu publicznego	●	●	●
2. Elementy wynikające z rozwoju technologicznego i organizacyjnego transportu publicznego, które należałoby wprowadzić do polskiego porządku prawnego. Rozwiązania dotyczące:			
• Tramwajów dwusystemowych	●	●	●
• Lekkich pojazdów szynowych	●	●	●
• „Tele-busów”	●	●	●
• Wirtualnych przystanków	●	●	●
• Pojazdów autonomicznych (lądowych)	●	●	●
• SUMP	●	●	●
3. Działania w warstwie informacyjnej publicznego transportu zbiorowego	●	●	●
4. Działania organizacyjne na rzecz wspierania najlepszej praktyki	●	●	●
5. Działania na rzecz promowania wzrostu ruchu pieszego i rowerowego	●	●	●
6. Działania na rzecz ograniczania uciążliwości środowiskowej transportu samochodowego w zakresie elektromobilności	●	●	●
7. Działania na rzecz ograniczania ruchu samochodowego w miastach	●	●	●
Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta: ● średnie, ● duże, ● bardzo duże			



WYZWANIE VII: Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym



Odeślanie 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

9.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

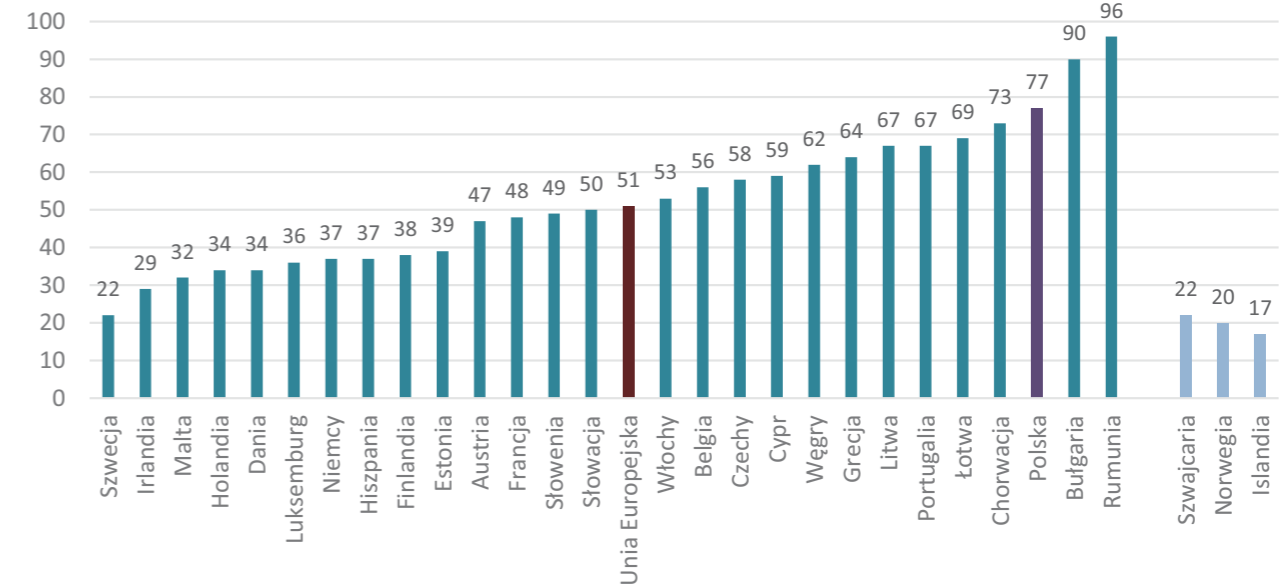
[179] Polska od wielu lat utrzymuje jeden z najniższych wskaźników bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) wśród państw członkowskich Unii Europejskiej. Wprawdzie od 1997 r., gdy na polskich drogach śmierć poniosło 7311 osób, obserwować można systematyczną poprawę. W 2020 r. liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych wyniosła 2491 osób. Był to rok 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 wyniosła 42 osoby na milion mieszkańców. Rok wcześniej – w Polsce współczynnik ten wynosił 77 przy średniej UE wynoszącej 51 ofiar na milion mieszkańców.

[180] 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 zróżnicowanie przestrzenne bezpieczeństwa ruchu drogowego. Chorzów, Toruń, Koszalin czy Przemysł należą do miast z najmniejszą liczbą wypadków drogowych (we wszystkich tych miastach średnia dla lat 2015-2019 jest mniejsza niż 30 na 100 tys. mieszkańców) Łódź, Nowy Sącz czy Rzeszów należą natomiast do miast z najwyższą liczbą wypadków (powyżej 200/100 tys. mieszkańców rocznie).

[181] Największym i najczęstszym problemem BRD w Polsce jest jazda z nadmierną prędkością oraz nieustąpienie pierwszeństwa, co odpowiada za zdecydowaną większość wszystkich wypadków ze skutkiem śmiertelnym⁶⁵. 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.

⁶⁵ Źródło: „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2020r.”,



Wykres nr 2. Liczba ofiar wypadków drogowych na milion mieszkańców w 2020 r.

/Źródło: Opracowanie własne MFIPR na podstawie danych Eurostat./

W 2020 r., gdy z dróg korzystało 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.

[182] Najbardziej powszechnym, choć w rzeczywistości rzadko wykrywanym przez służby⁶⁶ 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 inwalidzkich oraz rowerzystów, czy wręcz zmusza obie grupy do niebezpiecznych manewrów, jak konieczność ominięcia samochodu jeżdżnią. Szkody dotyczą również mienia publicznego: niszczenia zieleni przyulicznej, niszczenia nawierzchni chodników i dróg rowerowych czy też obiektów małej architektury.

[183] Polskie przepisy nie powstrzymują w wystarczającym stopniu występowania wykroczeń drogowych oraz powinny być wzmocnione w zakresie skuteczności ich egzekucji. Odebranie w 2016 r. strażom gminnym

⁶⁶ Źródło: „Stan obecny i perspektywy rozwoju aktywnej mobilności w Polsce” Raport Miasto Jest Nasze, Client Earth – Prawnicy Dla Ziemi

(miejskim) prawa do korzystania z własnych fotoradarów radykalnie zmniejszyło liczbę tych urządzeń. Równocześnie wprowadzenie w 2013 r.⁶⁷ 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 połowa.⁶⁸

[184] 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

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Raport NIK „Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym”, 2019 r.



rezultat – liczba wypadków jest mniejsza niż w analogicznych okresach lat poprzednich. Równocześnie rozpoczęto prace nad zmianą taryfikatora mandatów za wykroczenia drogowe.

[185] 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, ale negatywnie wpływa na osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju, zniechęcając mieszkańców do przemieszczania się pieszo czy rowerem na krótkich dystansach (np. do dojazdu 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.

[186] 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.

[187] 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 krajowego⁶⁹, 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.

⁶⁹ M. in. dotyczących warunków technicznych dróg publicznych i ich usytuowania, znaków i sygnałów drogowych oraz warunków technicznych ich stosowania, wysokości mandatów.

umieszczania na drogach celem lepszego dopasowania geometrii dróg do oczekiwanych zachowań kierowców na obszarach zurbanizowanych oraz poszerzenie katalogu urządzeń bezpieczeństwa ruchu mogących mieć zastosowanie w strefach ograniczonej prędkości lub w strefach zamieszkania;

- Likwidacja w przepisach domyślnej możliwości parkowania na chodnikach (w przypadku braku wyznaczonych na chodniku miejsc postojowych);
- Uelastycznienie na obszarach zabudowanych przepisów dotyczących parametrów drogi wynikających z jej klasy, m.in. takich jak odległości między skrzyżowaniami, szerokości pasa ruchu i prędkości projektowej;
- Szersze wykorzystanie fizycznych środków uspokojenia ruchu – uelastycznienie przepisów w celu ułatwienia ich stosowania: rozszerzenie i doprecyzowanie

9.2 Proponowane rozwiązania

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

1. 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;
- Nowelizacja przepisów w zakresie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie oraz szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
1. Działania w zakresie zmian przepisów prawnych	●	●	●
2. Kształtowanie narzędzi wsparcia inwestycyjnego samorządów	●	●	●
3. Działania na rzecz edukacji	●	●	●

Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta: ● średnie, ● duże, ● bardzo duże

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.;

2. 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. Ponadto dodatkowe punkty powinny być przyznawane za kompleksowość inwestycji uwzględniającą inne rządowe programy, np. „Dostępność Plus” oraz innowacyjność rozwiązań i dobre praktyki międzynarodowe;
- 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.);

3. 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 poszerzenie wiedzy z zakresu właściwych zachowań drogowych za pomocą mediów publicznych, w ramach ich misji (programy, spoty informacyjne itp.);

- Realizacja Wizji Zero⁷⁰ 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 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);

⁷⁰ 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.



WYZWANIE VIII: Poprawa dostępności mieszkaniowej



Odesłanie do dokumentów międzynarodowych:

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

10.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

[189] 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.

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

[191] Chociaż w Polsce w dużych miastach intensywnie rozwija się rynek nowego budownictwa deweloperskiego i rynek kredytów hipotecznych, to ok. 60%

populacji nie stać na zakup mieszkania na własność. Właśnie w tym obszarze niezbędne jest zwiększenie dostępności mieszkań poprzez działania sektora publicznego. Sektor mieszkań dostępnych opiera się na dwóch głównych filarach – mieszkalniczym czynszowym na zasadach nierynkowych oraz na określanych przez władze publiczne rządowych programach wspierających własność mieszkaniową. Zdecydowana większość działań w tym zakresie koncentruje się na miastach, jednak ich zakres jest nadal niewystarczający. Od wielu lat dominuje w kraju rynek własnościowy, a polityka mieszkaniowa państwa polegała na wspieraniu kupna mieszkań lub dochodzenia do własności. Konsekwencją tego było pozostawienie szerokich grup społecznych w konieczności korzystania z sektora czynszowego, który opiera się głównie na indywidualnych osobach wynajmujących swoje mieszkania na rynku prywatnym, a instytucjonalny sektor czynszowy dopiero rozpoczyna funkcjonowanie.

[192] 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 mieszkaniowych⁷¹.

[193] Taki kierunek polityki wymaga stabilnej kontynuacji, a sektor mieszkań dostępnych – dalszego rozwoju i finansowego wsparcia ze środków publicznych. Mieszkania dostępne definiuje się jako mieszkania o niższych od rynkowych kosztach dostępu, wynikających m.in. z 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).

[194] W Polsce mieszkalnictwo społeczne stanowią mieszkania gminne (wynajmowane na zasadach najmu socjalnego lub standardowego, na czas nieokreślony) oraz mieszkania w zasobach towarzystw budownictwa społecznego (TBS). Na koniec 2018 r. komunalne zasoby mieszkaniowe liczyły 840,4 tys. mieszkań, tj. 5,8% ogółu zasobów, a zasoby towarzystw

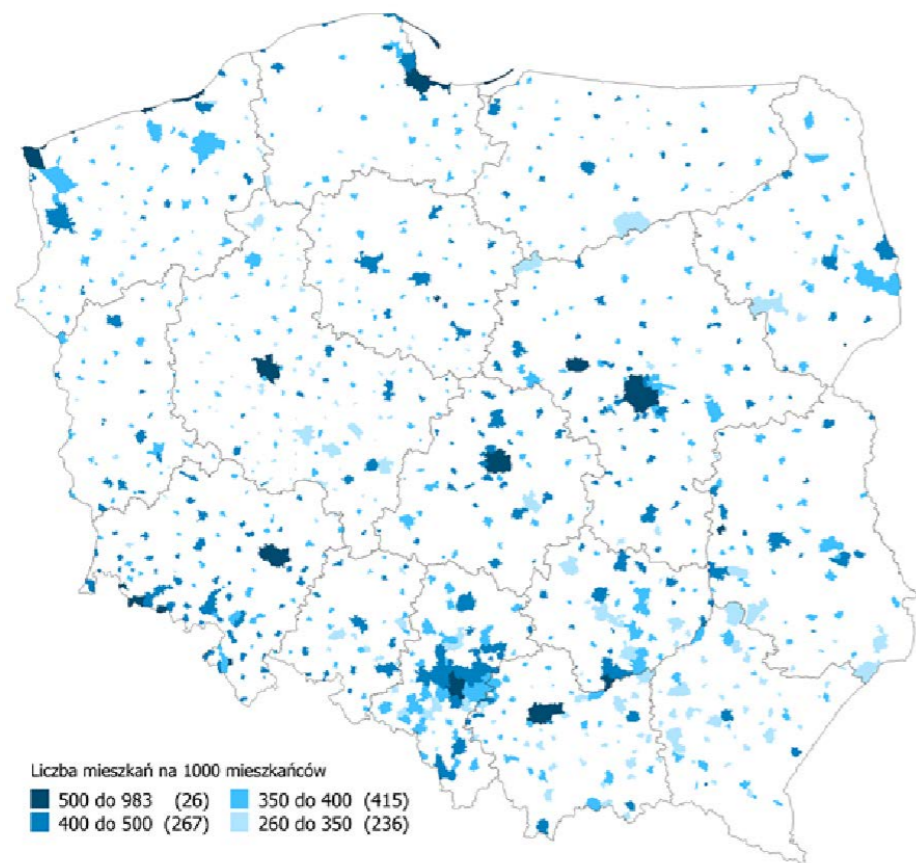
budownictwa społecznego 102,3 tys., tj. 0,7% ogółu⁷². Mieszkania komunalne są we wszystkich miastach. Natomiast mieszkania w formule TBS znajdują się w ok. 25% miast i kilkunastu gminach wiejskich. Społeczne budownictwo czynszowe w 2016 r. było obecne we wszystkich miastach liczących ponad 200 tys. mieszkańców, 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%).

[195] 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 przetamianie 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.

⁷² Grupa ekspercka ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych, Kongres Polityki Miejskiej, Krajowe Forum Miejskie

⁷¹ 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 społecznej budownictwa czynszowego (społeczna inicjatywa mieszkaniowa). Wysokość wsparcia wynosi 10% planowanej inwestycji mieszkaniowej istniejącego TBS/SIM lub w przypadku nowego SIM – 3 mln zł.



Mapa nr 8. Liczba mieszkań na 1000 ludności w miastach i gminach miejskich w 2020 r.

Źródło: opracowanie MFiPR na podstawie BDL GUS

[196] Aktualnie SIM (Spoleczne Inicjatywy Mieszkaniowe), 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.

[197] Sytuacja mieszkaniowa miast jest regionalnie zróżnicowana. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się miasta dysponujące dużym zasobem mieszkań komunalnych w starych budynkach o złym stanie technicznym. Wobec deficytu mieszkań komunalnych,

ocenanego (według danych GUS za 2020 r.) na 13 654,2 tys. lokali (wliczając w to również pomieszczenia tymczasowe), 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.

[198] 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 wyłącza 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 do znaczącego zmniejszania zasobów gminnych. W 2018 r. sprzedano najemcom 34,8 tys. mieszkań komunalnych, zwrócono właścicielom 0,7 tys., a wybudowano zaledwie 1,9 tys. mieszkań⁷³.

[199] Użytkownicy mieszkań o niskich dochodach mogą korzystać z systemu dodatków mieszkaniowych, nieefektywnego obecnie w przypadku najmu prywatnego. Od niedawna funkcjonuje też system dopłat do czynszu najmu w pierwszych latach użytkowania (program „Mieszkanie na start”), kierowany do najemców pozagminnych nowych zasobów lub zasobów modernizowanych w ramach gminnego programu rewitalizacji w Specjalnej Strefie Rewitalizacji⁷⁴. 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.

[200] 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 zastępują Spoleczne Agencje Najmu (SAN), 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.

[201] Dla zwiększenia zasobów mieszkalnictwa społecznego gminy nie muszą posiadać zasobu własnych mieszkań ani same budować nowych mieszkań czynszowych. Do wykonania zadań własnych mogą korzystać z zasobów innych podmiotów. W tym kontekście potrzebne są rozwiązania pozwalające na korzystanie z zasobów mieszkań prywatnych oraz zasobów gminnych nie nadających się do wynajęcia na zasadach

⁷³ Bank Danych Lokalnych GUS

⁷⁴ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. 2015 poz. 1777

komunalnych ze względu na ich stan prawny czy techniczny. Dla realizacji takiego wyzwania należy wspierać powstawanie SAN⁷⁵.

[202] 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. Opracowanie strategii mieszkaniowej w duchu polityki opartej na dowodach, a przede wszystkim wdrożenie jej za pomocą narzędzi (m.in. prowizji spotecznych, standardów inwestorskich, innowacyjnych form wykorzystania pustostanów), pozwoli zrealizować wypracowaną wizję, priorytety, cele i kierunki rozwoju sektora mieszkaniowego w gminie w średnim okresie czasu, zaś zaprojektowane przedsięwzięcia strategiczne, które władze miasta w sposób uporządkowany, przemyślany, komplementarny będą realizować w kolejnych latach, przyczynią się w sposób bezpośredni do polepszenia jakości zamieszkania.

⁷⁵ 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.



10.2 Proponowane rozwiązania

1. Zwiększenie tempa rozwoju mieszkalnictwa społecznego w miastach.

- Kontynuacja wsparcia budownictwa komunalnego i społecznego budownictwa czynszowego uwzględniająca również dążenie do wyższej efektywności energetycznej zasobów – należy wdrażać rozwiązania zapewniające podmiotom odpowiedzialnym za prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej odpowiednie wsparcie finansowe, korzystając ze zróżnicowanych źródeł (w tym budżet państwa, środki Unii Europejskiej). Niezbędne jest zapewnienie stabilnej kontynuacji programu społecznego budownictwa czynszowego w oparciu o inwestycje mieszkaniowe realizowane po 2015 r.⁷⁶ Horyzont preferencyjnego wsparcia powinien zostać wydłużony do 2024 r., kiedy to upływie dziesięcioletni termin funkcjonowania zasad finansowania programu.
- Należy wdrożyć nowy instrument wsparcia gospodarstw domowych partycypujących w kosztach budowy lokalu mieszkalnego w społecznych formach mieszkaniowych finansujący (w zróżnicowanych rodzajach, kwotach i na zasadach wskazanych w ustawie) część lub całość środków gospodarstwa domowego zamierzającego m.in. wynająć lokal mieszkalny 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 Doptat 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,
- 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.

2. 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 izolacyjności cieplnej. Szczególnie istotne jest podejmowanie tego rodzaju przedsięwzięć w zasobach 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 Doptat 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 mogły z niej skorzystać również budynki 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 Doptat (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 programach rewitalizacji. RFM powinny być dostępne wszystkim właścicielom i zarządcom nieruchomości mieszkaniowych funkcjonującym w danym obszarze rewitalizacji ora 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 wydziela się mieszkania dla seniorów, a na wyższych dla

⁷⁶ Po nowelizacji ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, przez towarzystwa budownictwa społecznego i inne podmioty.





młodych osób, w tym dla opuszczających pieczę zastępczą lub ośrodki opiekuńczo-wychowawcze. Poza lokalami mieszkaniowymi w obiekcie można wydzielić wspólne przestrzenie oraz lokale użytkowe, przeznaczone do obsługi przez najemców mieszkań.

3. Regulacja i wsparcie mieszkalnictwa wspomaganego.

- Potrzebnym jest ustawowe zagwarantowanie wsparcia dla gmin w tworzeniu zasobu mieszkań wspomaganego 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 prowizje społeczne (patrz poniżej). 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 wprowadzić mechanizmy 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 wspomaganego, dostosowanych do ich potrzeb.

4. 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 standardzie⁷⁷. 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. Standardy inwestorskie i prowizje społeczne mogą być

⁷⁷ Postulowane jest mieszanie mieszkań o różnej podstawie zamieszkania, czyli mieszkań wynajmowanych i własnościowych wolnorynkowych z mieszkaniem dostępnymi (komunalnymi, w formule TBS, kooperatywami, wspomaganymi i innymi).

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
1. Zwiększenie tempa rozwoju mieszkalnictwa społecznego w miastach	●	●	●
2. Intensyfikacja procesów odnowy substancji mieszkaniowej	●	●	●
3. Regulacja i wsparcie mieszkalnictwa wspomaganego	●	●	●
4. Współpraca gmin i sektora prywatnego na rzecz zwiększania dostępności mieszkań	●	●	●
5. Monitoring i zintegrowane programowanie rozwoju mieszkalnictwa w miastach	●	●	●

Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta: ● średnie, ● duże, ● bardzo duże

elementem prawa lokalnego, na przykład w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub do warunków zabudowy.

- Potrzebne jest wpracowanie i upowszechnienie katalogu środowiskowych 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 gęstości 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.

5. 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.



WYZWANIE IX: Poprawa zdolności inwestycyjnych miast



Odeślanie 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.

11.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

[203] 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 rosnącego zadłużenia gmin⁷⁸, a także rosnącej przewagi wydatków nad dochodami⁷⁹ konieczne jest wprowadzenie odpowiedniego wsparcia dla samorządów.

[204] 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 państwa⁸⁰. Samorządy mają

udział w dochodach odpowiednio do przypadających im zadań. Z zasady adekwatności wynika konieczność istotnego współfinansowania powierzonych zadań⁸¹.

[205] Podstawę prowadzenia aktywnej polityki inwestycyjnej samorządów stanowią środki własne. W ostatnich latach widoczny jest wzrost dochodów majątkowych samorządów, jednakże szybszy wzrost notuje strefa wydatków. Ma to bezpośrednie przełożenie na obniżenie zdolności inwestycyjnych miast. W latach 2013-2019 podstawowym źródłem dochodu miast na prawach powiatu były podatek PIT oraz transfery bieżące – 57,7% ogólnych dochodów. 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%⁸². Od października 2019 r. obniżeniu uległa stawka podatku PIT do 17%, przekłada się to na mniejsze dochody własne samorządów.

⁷⁸ Sierak J., 2018, Alokacja funduszy unijnych a wydatki inwestycyjne gmin, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku

⁷⁹ INC Rating, Związek Banków Polskich. 2019. Raport roczny 2019. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa

⁸⁰ Poniatowicz M., 2015, Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 404, s. 245-264

⁸¹ Kulesza M., 2009, O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów, Samorząd Terytorialny, nr 12, s. 7-22

⁸² INC Rating, Związek Banków Polskich. 2019, op. cit.

[206] Istotny wpływ na ograniczenie dochodów samorządów ma pandemia COVID-19. Według raportu na wrzesień 2020 r. (próba badawcza obejmowała 20% JST) samorządy oczekiwały spadków z podatków PIT – 15%, CIT – 11% oraz podatku od nieruchomości – 4%. Dodatkowo samorządy miejskie w porównaniu do innych JST deklarowały większe obawy w tym zakresie. Ma to bezpośrednie przełożenie na ograniczenie deklarowanych planów inwestycyjnych, w szczególności w kwestiach transportu publicznego i mieszkalnictwa.⁸³

[207] W badaniu Polskiego Instytutu Ekonomicznego 74% miast małych wskazywało, że wpływ pandemii pogorszy ich sytuację finansową, z czego w przypadku 12 % w stopniu znacznym.⁸⁴ Analogiczny raport dotyczący miast średnich wskazywał, że dla 85 % z badanych ośrodków wskazało pogorszenie sytuacji finansowej, z czego 23 % w stopniu znacznym⁸⁵. 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%.⁸⁶ 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.

[208] Zgodnie z danymi dotyczącymi sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego⁸⁷, 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

⁸³ Badanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle COVID-19 – wrzesień 2020, Raport BGK, Biuro Badań i Analiz 2020, <https://media.bgk.pl/110155-badanie-sytuacji-finansowej-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-polsce-w-swietle-covid-19-wrzesien-2020>

⁸⁴ Dębkowska K. i in. 2020. Weryfikacja scenariuszy rozwoju małych miast w perspektywie 2035 roku, Brzostowski N., Dmochowska-Dudek K., Glińska E., Wójcik M. (współpr.), Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa

⁸⁵ Dębkowska K. i in. 2020. Weryfikacja scenariuszy rozwoju średnich miast w perspektywie 2035 roku, Górski J., Perło D., Śleszyński P. (współpr.), Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa

⁸⁶ Czekaj M., Rogowiecki D., 2021, Wpływ pandemii na sytuację finansową miast, „Rozwój i Środowisko” (dodatek do „Przeglądu komunalnego”), wydanie lutowe, s. 79-80

⁸⁷ Źródło: dane Ministerstwo Finansów: dochody budżetowe pobierane przez urzędy skarbowe na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób prawnych

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.

[209] Ograniczeniem miast w rozwoju inwestycyjnym jest także zbyt rzadkie zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w strategiach inwestycyjnych samorządów. Zgodnie z uzasadnieniem zmian wprowadzonych na mocy ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw⁸⁸, 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 zawarty 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-prywatnym⁸⁹.

[210] Barię 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 doradczę z poziomu krajowego.

[211] 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 ryzyka są na tyle elastyczne, iż istnieją obawy (wynikające z doświadczeń samorządów), że nawet jeśli wraz z doradcami nastąpi właściwy podział ryzyka, to kontrola NIK lub RIO może negować zastosowany podział i zaliczyć przedsięwzięcie jako wpisujące się w poziom zadłużenia publicznego.

⁸⁸ Dz.U. 2018 poz. 1693

⁸⁹ Dane na 30 czerwca 2021 roku



[212] Kapitał ludzki, czyli wiedza i umiejętności jednostek, które umożliwiają im tworzenie wartości ekonomicznej⁹⁰ jest uznawany współcześnie za najważniejszą podstawę trwałego wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego⁹¹. Centralna rola kapitału ludzkiego podkreślana jest szczególnie w koncepcjach tzw. nowej gospodarki i klasy kreatywnej⁹². Osiągalność talentów jest równocześnie podstawowym czynnikiem lokalizacji firm sektora nowoczesnych usług⁹³.

[213] Skuteczna polityka proinwestycyjna wymaga współcześnie podejmowania działań uwzględniających różne oczekiwania i potrzeby inwestorów na etapie przed, w trakcie i po inwestycjach, a dodatkowo różniących potrzeby firm ze względu na ich wielkość, poziom zaawansowania technologicznego czy pochodzenie kapitału⁹⁴. 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 istotną jest zdolność organizacji zlokalizowanych w ośrodkach miejskich do podnoszenia swoich kompetencji poprzez wymianę doświadczeń i wchodzenie w różne sieci współpracy biznesowych czy społecznych⁹⁵.

[214] 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.

[215] Dlatego też, w dalszym ciągu koniecznym jest tworzenie warunków do trwałej współpracy JST. Stworzenie systemu zachęt pozostaje wyzwaniem pomimo możliwości, jakie wprowadza nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹⁶, która wprowadza mechanizm wspierania przedsięwzięć rozwojowych obszaru w postaci porozumienia terytorialnego oraz przewiduje możliwości przygotowania strategii ponadlokalnej przez współpracujące JST.

⁹⁵ Śledziwska K., Włoch R., 2020, Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa

⁹⁶ [t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1295 z późn. zm.]

11.2 Proponowane rozwiązania

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

[216] 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.

[217] Zgodnie z założeniami Polskiego Ładu samorządy powinny mieć gwarancje dochodów aby mogły łatwiej i skuteczniej planować i realizować budżet. Nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw⁹⁷ zmienia zasady ustalania 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) – w tym poprzez wprowadzenie tzw. referencyjnej łącznej kwoty rocznego dochodu JST „z tytułu udziału we wpływach z PIT i CIT, będącej punktem odniesienia dla ustalenia oczekiwanego poziomu dochodów JST”. Według ustawy dochody samorządów z PIT i CIT nie mogą być niższe niż uzyskane w latach poprzednich.

[218] 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

⁹⁷ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 1927

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 – subwencją, co zwiększyłyby indywidualny wskaźnik spłaty zobowiązań zwiększając tym samym samodzielność JST i zapewniając wsparcie w obszarze inwestycyjnym.

[219] Pozostałe działania proinwestycyjne to uelastycznienie zasad budżetowych i rozwiązania podnoszące limit spłaty długu JST oraz wspierające wykorzystanie Funduszy Europejskich.

[220] 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).

2. Promocja PPP w działaniach inwestycyjnych miast.

[221] 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.



[222] Problematyka związana z określeniem charakteru zobowiązań finansowych zaciąganych przez JST jest skomplikowana i trudna. Na zlecenie MFiPR sporządzony został przewodnik⁹⁸ 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.

[223] Upowszechnienie PPP 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.

[224] 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.

[225] 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,

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

3. Rozwój lokalnych rynków pracy i ekosystemy innowacji.

[227] 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.

[228] 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.

[229] 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),

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
1. Zwiększenie odporności (rezyliencji) dochodowej JST (dochody własne, nadwyżka operacyjna, koszty usług publicznych)	●	●	●
2. Promocja PPP w działaniach inwestycyjnych miast	●	●	●
3. Rozwój lokalnych rynków pracy i ekosystemy innowacji	●	●	●
4. 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

- 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.

4. Wzmocnienie współpracy na rzecz zintegrowanych polityk rozwoju w wymiarze lokalnym (koordynacji działań miejskich jednostek organizacyjnych i komunalnych osób prawnych) oraz ponadlokalnym.

[230] 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 silowości 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.

[231] 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.

⁹⁸ „Analiza. Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny. Praktyczny przewodnik”. dr hab. Michał Bitner, Radca prawny Marcin Wawrzyniak, MliR 2019



WYZWANIE X: Zwiększenie wykorzystania potencjału społecznego



Odeślanie do dokumentów międzynarodowych:

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

12.1 Diagnoza problemu i charakterystyka wyzwania

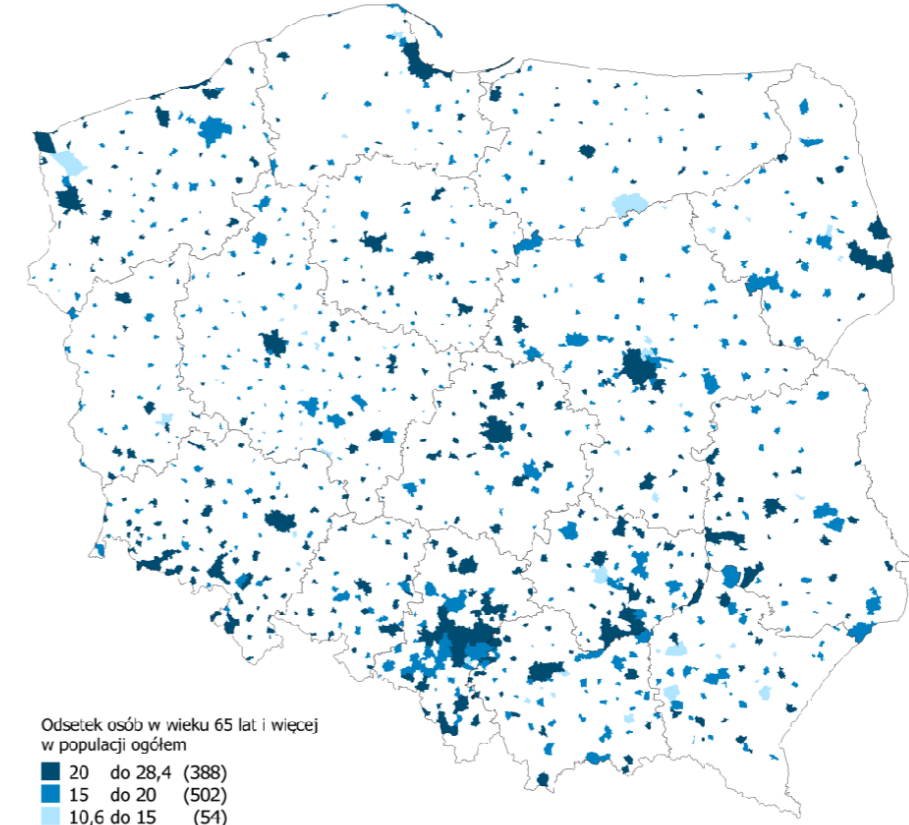
[232] W miastach uwidacznia się koncentracja problemów rozwojowych, w tym problemów społecznych. Główne wyzwania w tym obszarze mają związek z terytorialnym zróżnicowaniem procesów ludnościowych – starzenia się społeczeństwa, niskiego przyrostu naturalnego oraz procesów migracyjnych. Dodatkowo, miasta stoją w obliczu wyzwań wynikających z megatrendów, tj. globalizacji, gospodarki opartej na wiedzy, rosnącego zapotrzebowania na innowacje i bardziej efektywne wykorzystanie 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.

[233] 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 2021 r. była najniższa w UE (3,3% PL, 7,3% UE)⁹⁹, to analiza aktywności zawodowej różnych grup wskazuje znaczne zróżnicowanie w tym obszarze, również zróżnicowanie terytorialne. W szczególności osoby z niepełnosprawnościami i ich opiekunowie, osoby starsze, osoby o niskich kwalifikacjach i kobiety są niedostatecznie reprezentowane na rynku pracy. Według danych GUS i Eurostat jedynie 26,8% osób z niepełnosprawnościami jest aktywnych zawodowo. Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami 2020-2030 wskazuje za cel wzrost aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych do 36% w roku 2030.

[234] 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 (PES) zatrudnienie znajduje ok. 2,3% ogółu pracowników. Reintegracja i wsparcie osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej zapobiega

⁹⁹ Za Eurostat



Mapa nr 9. Odsetek osób w wieku 65+ w populacji ogółem w miastach i gminach miejskich w 2020 roku

/Źródło: opracowanie MFIPR na podstawie BDL GUS./

wykluczeniu społecznemu. W latach 2016-2018 powstało 1 144 przedsiębiorstw społecznych, w tym 23% na bazie istniejących PES.

[235] W polskich miastach jedynie 18% dzieci poniżej 3 r.ż. 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.

[236] W kontekście starzenia się społeczeństwa potrzebne jest lepsze wykorzystanie potencjału srebrnej gospodarki¹⁰⁰ (zarówno w zakresie popytu, podaży, jak i innowacyjności w tym zakresie), w tym przedłużanie

¹⁰⁰ 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. Źródło: „Gospodarka senioralna. Nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce”, Marzena Rudnicka, Aleksander Surdej.

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 opieki społecznej. Potrzebne są działania na rzecz deinstytucjonalizacji¹⁰¹ opieki nad osobami wymagającymi wsparcia w codziennym funkcjonowaniu.

[237] 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

¹⁰¹ 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. Źródło: „Deinstytucjonalizacja w opiece nad osobami starszymi i niesamodzielnymi”, Rafał Bakalarczyk, Instytut Polityki Społecznej UW



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 istotne są dalsze działania podnoszące wiedzę i świadomość społeczną w obszarze umiejętności cyfrowych. Istotne jest również wspieranie kompetencji zielonych, 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.

- [238] 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 ściślejszej współpracy z pracodawcami. Konieczne jest rozwijanie zasobów edukacyjnych dostępnych w formule on-line, jak również rozwijanie kompetencji cyfrowych nauczycieli.

- [239] Popyt na pracę w miastach częściowo może zostać uzupełniony napływem cudzoziemców. Wśród osób przyjeżdżających do Polski są zarówno osoby powracające do kraju po okresie emigracji, głównie z Wielkiej Brytanii i Niemiec, jak również cudzoziemcy, wśród których dominują 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 stała, jak i wahałowa, brak długofalowej polityki w tym zakresie i niedostosowanie organizacyjno-infrastrukturalne.

13.2 Proponowane rozwiązania

1. 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).

- [240] 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), 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 3¹⁰² oraz szkolenia z zakresu sprawowania opieki.

- [241] 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, 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.

2. Wzmocnienie systemu edukacji i kształcenia w miastach.

- [242] 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. 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.

- [243] 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 JST¹⁰³ 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.

¹⁰³ Ustawa o dochodach jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. 2011 nr 45 poz. 235, art. 28)

- [244] 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.

- [245] Problemem wielu miast, zwłaszcza mniejszych, jest deficyt pomocy psychologicznej w szkołach. Obecnie uzyskanie pomocy psychologa przez uczniów wymaga często dojechania do miasta powiatowego, co stanowi istotną barierę dostępu. Standardem powinna być obecność psychologa (pełnoetatowa lub 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.

¹⁰² [Dz.U. 2011 nr 45 poz. 235]



Proponowane rozwiązanie wymaga zmian legislacyjnych będących w kompetencjach ministra właściwego ds. oświaty i wychowania.

3. Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej w miastach.

[246] 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 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.

4. Działania z zakresu polityki migracyjnej w miastach

[247] 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.

Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
1. Zwiększenie dostępności usług publicznych (np. dostęp do żłobków, usług opiekuńczych dla osób starszych i niesamodzielnych)	●	●	●
2. Wzmocnienie systemu edukacji i kształcenia w miastach	●	●	●
3. Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej w miastach	●	●	●
4. Działania z zakresu polityki migracyjnej w miastach	●	●	●

Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta: ● średnie, ● duże, ● bardzo duże



WYZWANIE XI: Przyspieszenie tempa transformacji cyfrowej miast



Odeślanie 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

13.1 Diagnoza i charakterystyka wyzwania

[248] Cyfryzacja jest jednym z najistotniejszych wyzwań przed jakim stoją polskie miasta w niedalekiej przyszłości. Dostrzegając tempo rozwoju technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT z ang. *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.

[249] Rozwój zdolności cyfrowych oraz dostępność do danych to nie tylko poprawa zdolności zarządzania w mieście, ale to także ważny element rozwijania możliwości gospodarczych. 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 przyczynić się do pobudzenia lokalnego i regionalnego sektora usług nowoczesnych, w tym o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego.

[250] Transformacja cyfrowa może zwiększać efektywność realizacji zadań urzędów, obniżać koszty i usprawniać ich funkcjonowanie, a także zwiększać dostępność danych i usług administracji oraz transparentność procesów. Potencjał w tym zakresie jest jednak wciąż w niedostatecznym stopniu wykorzystywany przez samorządy. Elektroniczne zarządzanie dokumentami stosowane jest w 76% samorządów, przy czym tylko w 27% jako podstawowy sposób obiegu dokumentów. Z systemów typu ERP (z ang. *Enterprise Resource Planning*, planowanie zasobów przedsiębiorstwa) korzysta 46% samorządów, usług w chmurze – 30%, natomiast BI (z ang. *Business Intelligence*, analityka biznesowa) – zaledwie 3%¹⁰⁴. Na jeden urząd samorządowy przypada 1,5 specjalisty ICT, a prawie połowa jednostek administracji samorządowej nie szkoli pracowników w zakresie ICT. Podobnie sytuacja wygląda

¹⁰⁴ Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej, przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2019 roku, GUS.

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)¹⁰⁵.

[251] 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.

[252] 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.

[253] W przypadku obszarów miejskich silnie zurbanizowanych, dostępność do infrastruktury internetowej nie jest już wyzwaniem najważniejszym. Zdarzają się jeszcze białe plamy 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 szanse dla mniejszych ośrodków miejskich w tym zakresie.

¹⁰⁵ Cyfrowy urząd? Badanie Sieci Obywatelskiej Watchdog 2020.

[254] 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. 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 wykorzystanie, a przyjęte modele ich udostępniania oparte są na licencjonowaniu.

[255] 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. Coraz większe znaczenie ma wygodny i intuicyjny dostęp do usług publicznych, w tym administracyjnych i zasobów danych publicznych (np. map geodezyjnych) bez wychodzenia z domu lub w dowolnej lokalizacji, ale także rozwój platform cyfrowych, szczególnie w zakresie usług mobilnościowych.

[256] 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.



13.2 Proponowane rozwiązania

1. Poprawa poziomu cyfryzacji samorządów (systemy).

[257] 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 tworzenie rekomendacji, standardów i wytycznych związanych z cyfryzacją: od gromadzenia, integracji i udostępniania danych, 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, platformy otwartych danych, wspólne hurtownie danych, wspólne rozwiązania chmurowe, infrastrukturalne, a nawet wspólne biura informacyjne), 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 dostęp samorządów do danych przez nie wprowadzanych do systemów centralnych.

2. Budowa kompetencji i świadomości w zakresie cyfryzacji wśród urzędników i mieszkańców.

[258] W ślad za zmianami systemowymi konieczne jest budowanie świadomości i kompetencji zarówno w gronie pracowników oraz decydentów urzędów i instytucji, ale także wzmocnienie kompetencji cyfrowych mieszkańców, przedsiębiorców oraz pozostałych użytkowników:

- Edukacja i wzmocnienie kompetencji pracowników urzędów – poprzez wskazywanie konkretnych korzyści, jakie miastu przyniesie cyfryzacja, w szczególności szersze wykorzystanie danych do zarządzania miastem (na wzór projektu M-GIS); następnie budowanie kompetencji do korzystania z danych i rozwiązań cyfrowych 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).

[259] 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.

3. Uporządkowanie, przetwarzanie i otwieranie danych publicznych.

[260] Celem otwierania danych publicznych ma być m.in. zwiększenie udziału obywateli we współdecydowaniu o sprawach publicznych. Siłą otwartych danych nie jest jedynie tworzenie miejsc pracy w innowacyjnych gałęziach gospodarki, ale również możliwa dzięki nim analiza problemów społecznych i reakcja na nie, a w konsekwencji ograniczenie negatywnych skutków.

[261] 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 danych;
- poprawie jakości danych udostępnianych na portalu danepubliczne.gov.pl oraz innych portalach o znaczeniu lokalnym dla miast i ich obszarów funkcjonalnych.

[262] 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 oraz udostępnione w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego i w otwartych formatach do ponownego wykorzystywania.

[263] 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 zatorów 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.

[264] Dostępność i ponowne wykorzystywanie danych są ograniczone kosztami gromadzenia i cyfryzacji danych, wyzwaniem związanym ze standardami danych oraz kwestiami interoperacyjności. Budowanie Krajowych Punktów Dostępnych do danych transportowych mają 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.

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

[265] Rozwiązania cyfrowe mogą ułatwiać i przyspieszać wiele procesów zarządczych w miastach. Dotyczy to przede wszystkim interakcji w zakresie komunikacji, działań konsultacyjnych czy partycypacji w podejmowaniu decyzji.





Rozwiązania lub kierunek rozwiązań	Miasta duże	Miasta średnie	Miasta małe
1. Poprawa poziomu cyfryzacji samorządów (systemy)	●	●	●
2. Budowa kompetencji i świadomości w zakresie cyfryzacji wśród urzędników i mieszkańców	●	●	●
3. Uporządkowanie, przetwarzanie i otwieranie danych publicznych	●	●	●
4. Rozwój miast w otoczeniu nasycenia rozwiązaniami cyfrowymi (komunikacja, konsultacja i partycypacja w podejmowaniu decyzji)	●	●	●
5. Rozwój ekosystemu cyfrowych usług publicznych dla mieszkańców, przedsiębiorców i pracowników	●	●	●

Legenda: Znaczenie dla kategorii wielkościowej miasta: ● średnie, ● duże, ● bardzo duże

[266] 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.

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

[267] 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 udostępnianie usług cyfrowych odbywało się według wspólnie wypracowanego standardu, który będzie stanowił punkt odniesienia dla projektowania rozwiązań zgodnie z oczekiwaniami użytkowników.

[268] 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.

[269] Przeprowadzenie powyższych działań i ustanowienie stabilnej polityki w tym obszarze wymaga wprowadzenia statycznych 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 potoczy strony administracji publicznej w jeden, jednolity i przejrzysty system

informacyjny. Obywatel znajdzie tu podany w ustandaryzowany sposób wykaz podmiotów wykonujących zadania publiczne.

[270] Podmioty administracji publicznej będą prowadzić własne strony www wyłącznie na Portalu. Strony te mają również pełnić funkcje stron podmiotowych BIP. Potączone więc zostaną dotychczas najczęściej niezależnie funkcjonujące dwa kanały informacji o działaniach jednostek administracji publicznej: portale BIP i strony www. W ten sposób ujednoczony zostanie też tryb prezentacji funkcjonowania polskiej administracji publicznej.





07.

IMPLEMENTACJA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

[271] 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.

[272] 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.

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

[274] 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.).

[275] 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 miejskich obszarów funkcjonalnych.

[276] 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 (przetłumaczenie siłowości 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 i miejskich 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.

7.1 Mechanizm wdrożeniowy oparty na powołaniu Rady Wykonawczej Krajowej Polityki Miejskiej

[277] W celu przygotowania propozycji zapisów oraz rekomendacji do projektu nowej krajowej polityki miejskiej został powołany Zespół Międzyresortowy ds. aktualizacji Krajowej Polityki Miejskiej 2023. Po przyjęciu dokumentu, celem optymalizacji zarządzania implementacją KPM 2030 koniecznym jest powołanie stałego ciała w postaci Rady Wykonawczej KPM 2030. 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.

Poziom decyzyjny Rady Wykonawczej KPM 2030

[278] Członkami poziomu kierowniczego 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 państwowa,
- budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo,
- energia,
- klimat,
- kultura i dziedzictwo narodowe,
- rozwój regionalny,
- środowisko,
- transport,
- gospodarka,
- administracja publiczna,
- praca,

- zabezpieczenie społeczne,
- rodzina,
- finanse publiczne,
- informatyzacja,
- oświata i wychowanie.

[279] Do prac poziomu decyzyjnego zaproszeni są również przedstawiciele organizacji zrzeszających samorządy miejskie, tj.:

- Związku Miast Polskich,
- Unii Metropolii Polskich,
- Unii Miasteczek Polskich,
- Związku Samorządów Polskich.

[280] 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.

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



- [282] 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.
- [283] Posiedzenia 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 dodatkowego spotkania.
- [284] 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.
- [285] Na poziomie decyzyjnym dokonuje się ewaluacji polityki miejskiej, poprzez:
- weryfikację rezultatów podejmowanych działań, w tym efektywności dobranych metod w kartach rozwiązań;
 - weryfikację i zmienianie harmonogramów działań w sytuacjach nadzwyczajnych;
 - 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 osiągnięcie celów związanych z krajową polityką miejską;
 - identyfikację nowych wyzwań, poprzez analizę czynników spotecznych, gospodarczych i środowiskowych, oraz wyzwań zgłoszonych w procesie dialogu z samorządami miejskimi, organizacjami spotecznymi i światem nauki.
- [286] 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.

- [287] Na posiedzeniach członków 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

- [288] Poziom roboczy Rady Wykonawczej pracuje w sposób ciągły. Obsługę Rady Wykonawczej KPM zapewnia przedstawiciel ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.
- [289] 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]. 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 spotecznych i świata nauki.
- [290] 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.
- [291] 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 Krajowych Forów Miejskich, w tym Kongresów Polityki Miejskiej.

7.2 Krajowa Polityka Miejska jako ukierunkowanie wsparcia w innych programach i strategiach

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

- [293] Cele i kierunki wskazywane w Krajowej Polityki Miejskiej 2030 powinny być brane pod uwagę w mechanizmach ocen wniosków w funduszach takich jak m.in.:

- Krajowy Fundusz Mieszkaniowy,
- 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.

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



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 ograniczenie zużycia energii i poprawa gospodarki wodnej na obszarach zurbanizowanych

- [295] 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.



Przykładowe podejście:

Rozszerzona kwalifikowalność umożliwi 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).

- [296] Implementację Krajowej Polityki Miejskiej przewiduje się również prowadzić poprzez dodatkowe wsparcie finansowe samorządów. W tym zakresie kluczowe do rozważenia są dwa kierunki wsparcia związane z dofinansowaniem wkładu własnego samorządów oraz z rozszerzeniem kwalifikowalności kosztów na działania komplementarne.



[297] W pierwszym przypadku przewiduje się możliwość dofinansowania wkładu własnego samorządów do projektów realizowanych z wykorzystaniem funduszy UE czy mechanizmów finansowych EOG i Norwegii pod warunkiem spełnienia dodatkowych kryteriów zbieżnych z celami Krajowej Polityki Miejskiej 2030.

[298] 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.



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 taborom 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

7.3 Projekty strategiczne

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

[300] 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.

[301] 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.

7.4 Monitoring KPM 2030

[302] Efektywne wdrożenie proponowanych rozwiązań wymaga przyjęcia planu wdrożeniowego 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.

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

[304] Monitorowanie implementacji Krajowej Polityki Miejskiej 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.

[305] 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.

[306] 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.

[307] 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.

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



ZAŁĄCZNIK – 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 zostanie postawiony na wzmocnienie i promocję współpracy oraz wymianę doświadczeń i wiedzy między miastami. Miasta i zespoły projektowe dzięki PIM poszerzą 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, pozwoli na wyciągnięcie wniosków i przygotowanie rozwiązań oraz działań do wykorzystania we własnym mieście.</p> <p>W ramach PIM miasta będą współpracowały 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 jest nowatorskim projektem doradczym służącym zwiększeniu sprawności administracyjnej samorządów lokalnych. Pozwala nabyć i utrwalić samorządom kluczowe kompetencje diagnozowania potrzeb społeczności lokalnych, planowania strategicznego oraz zarządzania procesami inwestycyjnymi.</p> <p>Projekt Centrum Wsparcia Doradczego ma za zadanie zbliżyć do siebie samorzady, aby lepiej i efektywniej współpracowały celem realizacji dobrej jakości projektów i inwestycji. Katalizatorem współpracy w gminach będzie doświadczony zespół ekspertów, który ukierunkuje działania administracji samorządowej tak, aby poprawić jakość życia mieszkańców i odbudować lokalną gospodarkę.</p> <p>Realizowana w ten sposób współpraca poprawi efektywność realizowanych działań, jak również zoptymalizuje koszty świadczenia usług publicznych ponad podziałami administracyjnymi.</p>

Nazwa projektu	Opis projektu
	<p>Głównym celem projektu jest wzmocnienie sprawności administracyjnej samorządów terytorialnych (gminnych i powiatowych), w tym poprawa ich kompetencji do zarządzania strategicznego oraz inicjowania i realizacji kompleksowych przedsięwzięć rozwojowych, w partnerstwie społeczno-gospodarczym i z sąsiednimi samorządami.</p> <p>Wsparcie w ramach projektu kierowane jest m.in. do obszarów funkcjonalnych matych miast powiatowych liczących do 20 tys. mieszkańców w każdym województwie.</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 Krajowej Polityki Miejskiej.</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.</p> <p>Ideą Programu jest pomoc miastom w odpowiedzialnym i zrównoważonym rozwoju. Przewiduje on indywidualne wsparcie doradcze dla miast, które chcą realizować projekty dotyczące celów zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Wypracowane zostaną też ogólne wskazówki dla mieszkańców dotyczące sposobów aktywnego udziału w rozwoju miasta, na przykład współzarządzania nim czy wpływania na jego przestrzeń.</p> <p>W kolejnych latach przewidziane jest wsparcie miast w ukierunkowaniu prowadzonych polityk miejskich na zrównoważony rozwój.</p>
Regiony Rewitalizacji – wzmocnienie 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 wzmocnienia wspólnot lokalnych i partycypacji społecznej w kształtowaniu przestrzeni publicznej, a także wzmocnienie zdolności gmin do dywersyfikacji źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych, tj. większe zaangażowanie inwestorów prywatnych, wspólnot/ spółdzielni mieszkaniowych i TBS-ów oraz NGO-sów w realizację programów rewitalizacji; 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 różnicowanie wewnętrzne gminy), w tym monitorowania i ewaluacji programów rewitalizacji



Nazwa projektu	Opis projektu
	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 Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju pn. „Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji”. Operatorem Programu jest Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
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 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 Krajowej Polityki Miejskiej. 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>

PROJEKTY STRATEGICZNE PROPONOWANE DO URUCHOMIENIA (W TYM PILOTAŻE)

Nazwa projektu	Opis projektu
Obszary Modelowe	<p>Projekt wynika bezpośrednio z projektu strategicznego wskazanego w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 – Innowacyjne Partnerstwa Terytorialne. Obszary projektów pilotażowych, wyznaczone za pomocą wspieranych naukowo działań administracji publicznej, biznesu i organizacji społecznych, są polem testowania rozwiązań z zakresu nowoczesnych technologii, nowych form organizacji usług publicznych czy partycypacji społecznej wpisujących się w realizację celów KPM 2030. Działania pilotażowe obejmować mogą, w zależności od charakteru testowanych rozwiązań, obszar dzielnicy, miasta, wybranych gmin, partnerstwa gmin czy całego miejskiego obszaru funkcjonalnego. Podmioty realizujące pilotaże mogą funkcjonować jako partnerstwa terytorialne złożone z przedsiębiorstw, stowarzyszeń biznesowych, instytucji publicznych samorządowych i rządowych, instytutów badawczych, uniwersytetów itp., które skupiają się na ogólnej koncepcji testowanych rozwiązań w przestrzeni.</p> <p>Partnerzy uczestniczący w działaniach pilotażowych będą wspierać uzyskaną wiedzę i doświadczeniem administrację rządową w przygotowywanych zmianach legislacyjnych, a w przypadku zmian dotyczących prawa miejscowego również samorząd. Wiedza uzyskana przez podmioty gospodarcze służyć będzie rozwojowi innowacyjnych produktów i usług. Działania w ramach regionów modelowych wspierane są środkami publicznymi (środki krajowe, unijne i inne mechanizmy finansowe), ze specjalnej puli lub w ramach działań sektorowych.</p> <p>Pilotaże obejmować mogą szereg zagadnień istotnych z punktu widzenia realizacji krajowej polityki miejskiej. Przykładowymi działaniami mogą być:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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), • nowe formy przewozu osób, np. zbiorcze taksówki (np. na wzór MOIA), • 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, • wsparcie dla inicjatyw mieszkaniowych wspierających procesy rewitalizacji, np. partnerstwo z wyższymi szkołami na rzecz mieszkań dla młodych naukowców, ze stowarzyszeniami, na rzecz mieszkań wspomaganym, uzyskiwanie pożądanym 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>



Nazwa projektu	Opis projektu
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.</p> <p>Planowane jest uruchomienie kolejnej edycji CWD Plus na lata 2022-2023, w ramach której wsparcie zostanie skierowane do miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze wraz z ich obszarami funkcjonalnymi na przygotowanie strategii terytorialnych i ponadlokalnych.</p> <p>Projekt Centrum Wsparcia Doradczego ma za zadanie zbliżyć do siebie samorzady, aby lepiej i efektywniej współpracowały celem realizacji dobrej jakości projektów i inwestycji. Katalizatorem współpracy w gminach będzie doświadczony zespół ekspertów, który ukierunkuje działania administracji samorządowej tak, aby poprawić jakość życia mieszkańców i odbudować lokalną gospodarkę.</p>
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.</p> <p>Ponadto, celem interwencji jest także minimalizacja oddziaływania człowieka na środowisko (racjonalne gospodarowanie zasobami, uwzględnianie efektów środowiskowych w zarządzaniu i planowaniu, podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa); zmiana modelu rozwojowego polskich miast (nadanie priorytetu działaniom mitygującym i adaptacyjnym do zmian klimatu oraz – szerzej – proekologicznym); poprawa jakości życia i zdrowia mieszkańców (podniesienie jakości przestrzeni publicznej z punktu widzenia potrzeb spędzania wolnego czasu (ze szczególnym naciskiem na funkcje przyrodnicze), umożliwienie zmian zachowań transportowych polegających na priorytetyzacji aktywnej mobilności (transport pieszy, rowerowy) oraz zwiększenie dostępności przyjaznych środowisku usług publicznych); jak również zwiększenie atrakcyjności miast z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej oraz rozwoju kapitału społecznego.</p> <p>Osiągnięciu celu posłuży wsparcie kompleksowych inwestycji w przestrzeni publicznej proponowanych przez miasta oraz ich obszary funkcjonalne. Inwestycje realizowane będą przez samorzady, na podstawie zidentyfikowanych potrzeb, własnych dokumentów strategicznych oraz w odniesieniu do wypracowanych wspólnie Zasad działania Instrumentu.</p>
Platforma wiedzy dla miast	<p>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</p>

Nazwa projektu	Opis projektu
Miasto z Klimatem	<p>Celem projektu jest upowszechnianie nowoczesnych, efektywnych i skutecznych rozwiązań w miastach, służących poprawie jakości życia mieszkańców oraz poprawiających odporność miast na skutki zmian klimatu.</p> <p>Nagradzane będą mogły być 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.</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.</p>