

**Koncepcja**  
**Przestrzennego Zagospodarowania Kraju**  
**2008-2033**

**TEZY I ZAŁOŻENIA**

*Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 26 czerwca 2007 r.*

**Ministerstwo Rozwoju Regionalnego,**  
Warszawa, 26 czerwca 2007r.

## Spis treści :

1. Wstęp.....	3
2. Nowe wyzwania – polityka przestrzenna jako element polityki rozwoju kraju i Unii Europejskiej.....	5
3. Funkcje KPZK – rola i miejsce w systemie planowania i zarządzania rozwojem.....	7
4. Podstawowe założenia metodologiczne odnoszące się do prac nad KPZ.....	9
4.1. Horyzont czasowy.....	9
4.2. Zakres wykorzystania zakończonych, lub prowadzonych równolegle, prac dotyczących rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego kraju i Unii Europejskiej.....	9
4.3. Metody badawcze.....	10
4.4. Ewaluacja i prognoza oddziaływania na środowisko.....	10
5. Podstawowe tezy odnoszące się do zawartości KPZK.....	10
5.1. Podstawowe wyzwania, uwarunkowania i problemy rozwoju przestrzennego.....	11
5.2. Wizja długookresowa.....	11
5.3. Cele polityki przestrzennej.....	12
5.4. Podstawowe zasady prowadzenia polityki przestrzennej państwa oraz instrumenty realizacji, w tym ramy finansowe oraz system zarządzania, monitoringu i ewaluacji KPZK.....	13
5.4.1. System koordynacji polityki przestrzennej w ramach polityki rozwoju.....	14
5.4.2. Wzmocnienie administracji planowania i zarządzania przestrzenią w Polsce.....	14
5.4.3. Dostosowania prawne.....	15
5.4.4. Zwiększenie rangi polityki rozwoju przestrzennego.....	16
5.4.5. System finansowania polityki przestrzennej państwa.....	16

## Załączniki :

1. Organizacja prac nad KPZK
2. Schemat relacji dokumentów strategicznych
3. Leksykon podstawowych pojęć gospodarki przestrzennej

## 1. Wstęp

Obecny system planowania zagospodarowania przestrzennego kraju oceniany jest jako niespójny, niedający odpowiednich narzędzi wszystkim szczeblom władzy zarządzającymi przestrzenią, oraz jako niesprawny, prowadzący często do paraliżu decyzyjnego w kwestiach lokalizacyjnych, co zostało opisane w projekcie „Raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju”<sup>1</sup> oraz w licznych innych raportach i ekspertyzach. Stan ten można określić jako stan zapaści planowania przestrzennego, trwającej już od wielu lat. Kolejne próby ratowania sytuacji sprowadzają się głównie do nowych projektów legislacyjnych, lecz, jak dotąd, nie generują one istotnych zmian systemowych.

W kwietniu 2006r. w wyniku likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych kompetencje związane z przygotowaniem i monitorowaniem realizacji długookresowego planowania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego znalazły się w gestii Ministra Rozwoju Regionalnego. Rozwiązanie to pozwoliło na postulowane od dziesięcioleci przez środowiska naukowe instytucjonalne połączenie w strukturze rządu RP odpowiedzialności za planowanie i za realizację kompleksowo rozumianej polityki rozwoju, zarówno w horyzoncie średnio- jak i długookresowym. Minister Rozwoju Regionalnego jest nie tylko odpowiedzialny za programowanie i nadzór nad realizacją polityki rozwojowej, co wynika bezpośrednio z zapisów Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>2</sup>, ale *de facto* dysponując środkami publicznymi (UE i krajowymi) przeznaczonymi na realizację programów operacyjnych wynikających z przygotowywanych przez niego średniookresowych dokumentów strategicznych (Strategia Rozwoju Kraju, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia), koordynuje realizację większości polityk sektorowych, niezależnie od horyzontu czasowego ich realizacji. Minister Rozwoju Regionalnego, poprzez właściwe ukierunkowanie strategii rozwojowych i koordynowanie niemal wszystkich interwencji publicznych na poziomie krajowym, pośrednio na poziomach regionalnym i lokalnym oraz przez kreowanie właściwego środowiska prawnego, ma niespotykaną dotąd możliwość realizacji wyznaczonych przez Rząd celów określonych terytorialnie. Dotychczas realizacja takich celów była zawsze problemem, z którymi borykały się kolejne rządy realizujące programy rozwojowe.

Szansa na zwiększenie możliwości świadomego kształtowania przestrzeni Polski zostanie w pełni wykorzystana tylko w przypadku dysponowania przez Rząd odpowiednim instrumentarium prawnym, planistycznym i organizacyjnym. W najbliższych latach należy więc zbudować, tak jak miało to miejsce w ciągu kilku ostatnich lat w odniesieniu do polityki regionalnej i szerszej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju<sup>3</sup>, cały system planowania i zarządzania przestrzenią oraz dokonać jego pełnej integracji z głównym, nadal aprzestrzennym nurtem planowania społeczno-gospodarczego. Przed podobnym wyzwaniem staje nie tylko Polska, ale także cała UE, co znalazło odzwierciedlenia zarówno w próbie umieszczenia wymiaru terytorialnego polityki spójności w Traktacie Konstytucyjnym, jak i w europejskim dokumencie strategicznym określającym rolę polityki spójności w realizacji polityki pro-rozwojowej (Strategii Lizbońskiej) przyjętym w roku 2006 przez Komisję Europejską i Parlament Europejski pt. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty w sprawie spójności na lata 2007-2013.

Obecnie obowiązujący dokument planistyczny - „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”<sup>4</sup> - został opracowany w latach 1995 – 2000, w oparciu o

---

<sup>1</sup> „Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju”, projekt Ministerstwa Budownictwa, luty 2007r.

<sup>2</sup> Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006r (Dz. U. Nr 277, poz. 1658)

<sup>3</sup> Impulsem do tych prac, toczących się od roku 1999 były: reforma terytorialnej organizacji kraju, procesy integracyjne z UE i przede wszystkim objęcie od roku 2004 naszego kraju europejską polityką spójności.

<sup>4</sup> „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” została opracowana w RCSS w latach 1998-1999 przez zespół pod kierownictwem prof. dr hab. Jerzego Kołodziejskiego, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 października 1999r, a następnie przez Sejm RP w dniu 17 listopada 2000r, i opublikowana w MP

nieobowiązującą już Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994r, która w 2003 roku została zastąpiona przez Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>5</sup>.

„Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” została przygotowana na długo przed wstąpieniem Polski do UE, w innych niż obecnie uwarunkowaniach rozwojowych, a co najważniejsze w odmiennym systemie instytucjonalnym planowania oraz przy wykorzystaniu metodologii odmiennej od używanej obecnie w ramach współczesnych dokumentów planowania społeczno-gospodarczego. Podjęta w roku 2005 próba aktualizacji tego dokumentu<sup>6</sup> udała się tylko połowicznie. „Zaktualizowana koncepcja...” z 2005r. uzupełnia braki „Koncepcji polityki...” w odniesieniu do uwarunkowań wynikających z procesów globalizacji oraz wynikające ze wstąpienia Polski do UE w 2004r. Chociaż została ona napisana językiem bliższym współczesnemu językowi dokumentów z zakresu planowania społeczno-gospodarczego niż KPPZK, nie mogła jednak wyjść poza funkcje tego dokumentu, nakreślone w połowie lat dziewięćdziesiątych. „Zaktualizowana koncepcja” nie jest więc wyraźnym krokiem w kierunku postulowanej na wstępie zintegrowanej wizji rozwoju uwzględniającej wymiar społeczny, gospodarczo-przestrzenny, jak i nakreślenia sposobów koordynacji różnych polityk rozwojowych.

Zgodnie z obowiązującą Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym strategicznym instrumentem planistycznym długookresowej polityki przestrzennej Rządu powinna być Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK). Ustawa nie określa cykliczności opracowywania i aktualizowania koncepcji, pozostawiając te kwestie do decyzji Rady Ministrów<sup>7</sup>. Ustawa z 2003 roku nadaje inną nazwę krajowemu dokumentowi planistycznemu (poprzednio: *koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, obecnie: *koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*) oraz określa inne wymogi co do jego zawartości. Na podst. art. 47 ust. 2 Ustawy koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności:

- 1) podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych;
- 2) wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków oraz gruntów rolnych o najwyższej bonitacji, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie;
- 3) rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;
- 4) rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;
- 5) obszary problemowe o znaczeniu krajowym, w tym obszary zagrożeń wymagających szczegółowych studiów i planów.

---

z 2001r. Nr 26, poz 432.

<sup>5</sup> Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003r (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późniejszymi zmianami)

<sup>6</sup> „Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju” została opracowana przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych w 2005 roku przez zespół pod kierownictwem prof. dr hab. Grzegorza Gorzelaka); zgodnie z Prawem Ochrony Środowiska dokument ten posiadał „Prognozę oddziaływania na środowisko”. „Zaktualizowana koncepcja...” została zaakceptowana przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005r i skierowana do Sejmu RP; następnie dokument ten został wycofany z prac Sejmu zgodnie z decyzją RM z października 2006 r.

<sup>7</sup> W krajach Europy zachodniej koncepcje planistyczne o perspektywie 20 – 25 lat są opracowywane cyklicznie lub aktualizowane, co kilka lat (np. w Holandii co 5 lat), zawsze z zachowaniem tej samej perspektywy długookresowej.

Ustawa zarysowuje zawartość dokumentu pozostawiając więcej swobody, co do roli dokumentu, sposobu jego realizacji oraz jego powiązań w systemie planowania działań rozwojowych, co w praktyce oznacza zbyt szeroki margines do nadinterpretacji prawa regulującego kształt struktury przestrzennej kraju. Zastosowany w ustawie zwrot „a w szczególności” oznacza zakres minimalny dokumentu, który powinien być dalej rozbudowywany do zakresu umożliwiającego pełne jego wykorzystanie. Zmiana nazwy dokumentu z „koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” (występującej w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994r), na „koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju” (w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003r) nie oznacza rezygnacji z określenia w tym dokumencie polityki przestrzennej państwa, lecz przeciwnie – w koncepcji oprócz polityki przestrzennej powinny się znaleźć zapisy dotyczące diagnozy polskiej przestrzeni, wizji długookresowego rozwoju przestrzennego oraz kierunki rozwoju i instrumenty realizacyjne.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku nie określa cykliczności opracowywania i aktualizowania koncepcji, pozostawiając te kwestie do decyzji Rady Ministrów. Zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 9 października 2006r, opierając się na obowiązujących zapisach ustawowych, Minister Rozwoju Regionalnego rozpoczął realizację zadania przygotowania Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, która w pełni odpowiadałaby na zmieniające się uwarunkowania oraz na wyzwania, przed jakimi stoi nasz kraj, a jednocześnie zapewniałaby integrację różnych nurtów planowania i zarządzania rozwojem w odniesieniu do jednego z podstawowych zasobów naszego kraju, jakim jest jego terytorium (rozwojem przestrzennym).

Realizując „Tryb i harmonogramu prac nad nową Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”, przyjęty przez Radę Ministrów dn. 9 października 2006r., Minister Rozwoju Regionalnego powołał „Zespół roboczy do opracowania Tez i Założeń do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”. W składzie Zespołu znaleźli się przedstawiciele dziewięciu resortów (Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Budownictwa, Ministerstwa Transportu, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Gospodarki Morskiej, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Niniejszy projekt „Tez i Założeń do KPZK” jest efektem prac Zespołu roboczego, i był on konsultowany ze środowiskiem naukowym i z jednostkami samorządu terytorialnego. Przed przedstawieniem go Radzie Ministrów projekt został przedstawiony do zaopiniowania Państwowej Radzie Gospodarki Przestrzennej, powołanej Zarządzeniem nr 9 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2007r., a następnie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Po akceptacji Rządu „Tezy i Założenia do KPZK” staną się podstawą dalszych prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, prowadzonych w sposób określony w załączniku nr 1 „Organizacja prac nad KPZK”.

## **2. Nowe wyzwania – polityka przestrzenna jako element polityki rozwoju kraju i Unii Europejskiej**

Współczesna europejska polityka spójności, obok tradycyjnego wymiaru społecznego i gospodarczego, odwołuje się w coraz większym stopniu do terytorium. Jej punktami odniesienia stają się - obok takich wskaźników, jak poziom produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca względem średniej UE, czy wskaźnik zatrudnienia - wskaźniki odnoszące się do dostępności przestrzennej oraz do jakości przestrzeni.

Proces zwiększania roli terytorium jako istotnego podmiotu polityki rozwojowej wiąże się z procesem stopniowego poszerzania Unii Europejskiej. Przestrzeń UE staje się

coraz bardziej niejednorodna i, w kontekście wysiłków w sferze spójności społecznej i gospodarczej (ale także potrzeb związanych z konkurencyjnością całej UE wobec świata zewnętrznego), coraz bardziej oczywista staje się potrzeba formułowania celów odnoszących się do nowych elementów europejskiej przestrzeni. Osiąganie takich celów wymaga oczywiście mechanizmów koordynacji różnych elementów polityki rozwoju, aby były one spójne i konsekwentne.

W latach dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku podjęto pierwsze próby przygotowania nieformalnych (nieobowiązujących członków UE) dokumentów dotyczących zagospodarowania przestrzennego poczynając od Europy 2000, Europy 2000+, a kończąc na przyjętym przez ministrów krajów członkowskich odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne na posiedzeniu w Poczdamie w 1999 roku dokumencie pt.: „Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego” (*ESPD - European Spatial Development Perspective*). Obecnie w związku z przystąpieniem w roku 2004 i 2007 do UE nowych państw członkowskich oraz zwiększeniem rangi wymiaru terytorialnego w polityce spójności (m.in. poprzez wspomniany powyżej dokument SWW) uznano, że istnieje potrzeba wypracowania nowej wspólnej wizji przestrzennej Europy. W maju 2007r., w Lipsku, na konferencji ministrów odpowiedzialnych za rozwój i planowanie przestrzenne planowane jest przyjęcie dokumentów określających założenia przyszłej polityki przestrzennej Unii Europejskiej - nowej koncepcji spójności terytorialnej UE<sup>8</sup>, które dotyczą przede wszystkim zwiększenia konkurencyjności przestrzeni w celu realizowania odnowionej Strategii Lizbońskiej. Projekt podstawowego dokumentu politycznego szczytu w Lipsku (*Territorial Agenda of the European Union*) określa 6 podstawowych priorytetów:

1. Wzmacnianie policentryzmu i innowacyjności dzięki sieci współpracy regionów miejskich i miast
2. Nowe formy partnerstwa i zarządzania terytorialnego pomiędzy obszarami rolniczymi i miejskimi
3. Transnarodowe klastry konkurencyjności i innowacyjności
4. Wzmacnianie i rozwijanie sieci transeuropejskich
5. Promocja transeuropejskiego zarządzania ryzykiem z uwzględnieniem zmian klimatycznych
6. Wzmocnienie struktur ekologicznych i zasobów kulturowych dla nowego podejścia do rozwoju

Planuje się, że dokumenty przyjęte na nieformalnym szczycie w Lipsku w maju 2007r mogłyby posłużyć w kolejnych latach jako podstawa do skonstruowania powszechnie obowiązującej wizji przestrzennej UE, która miałaby status dokumentu obowiązującego, stanowiącego punkt odniesienia dla dokumentów krajowych. Zakłada się przy tym, że planowanie rozwoju będzie zintegrowane horyzontalnie (planowanie społeczne-gospodarcze-przestrzenne) i wertykalnie (planowanie krajowe-regionalne-lokalne), zaś w ślad za zintegrowanym planowaniem pójdzie także spójna polityka inwestycyjna.

Polska w roku 2007 staje u progu realizacji największego w naszej historii programu rozwojowego o wartości łącznej wynoszącej ponad 400 mld złotych, określonego w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 (NSRO). Program ten pomoże zapewnić Polsce rozwój gospodarczy, stworzyć kilkaset tysięcy nowych miejsc pracy oraz zapewnić, po wielu latach zaniedbań, wzrost nakładów na rozbudowę i modernizację infrastruktury decydującej o pozycji konkurencyjnej kraju i poszczególnych regionów (autostrady, nakłady na sektor badawczo-rozwojowy, budowa społeczeństwa

---

<sup>8</sup> 1. *Territorial Agenda of the European Union Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions (projekt z 27 marca 2007r)*

2. *Territorial State and Perspective of the European Union Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions (projekt z DATA 2006r)*

informacyjnego). Realizacja tego olbrzymiego programu w dużej mierze jest wynikiem udziału Polski w europejskiej polityce spójności – nasz kraj ze względu na swoją wielkość i niski stopień zamożności stanie się w najbliższych latach jej największym beneficjentem.

Biorąc pod uwagę, że w Polsce będzie w najbliższych latach realizowany największy w jej historii program rozwoju, mający bardzo duże znaczenie dla procesów rozwoju przestrzennego kraju i UE, oraz biorąc pod uwagę niemały dorobek polskiej nauki i praktyki planistycznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego, powinny zostać podjęte prace nad nowym jakościowo dokumentem dotyczącym procesów rozwojowych odnoszonych do przestrzeni. Określenie celów rozwoju przestrzennego oraz wskazanie sposobu integracji wymiaru terytorialnego z wymiarem społeczno-gospodarczym jest warunkiem efektywnego alokowania zasobów finansowych oraz kształtowania prawa. Dzięki pogłębionej debacie nad procesami rozgrywanymi się w polskiej przestrzeni Polska może, i powinna, wnieść także istotny wkład w kształtowanie się wizji terytorium UE (a szerzej – Europy) – wizji, która nie będzie źródłem obaw, lecz źródłem współpracy.

### **3. Funkcje KPZK – rola i miejsce w systemie planowania i zarządzania rozwojem**

Zakłada się, że KPZK będzie pełniła dwie podstawowe funkcje:

1. Określać będzie w horyzoncie czasowym objętym Koncepcją (25 lat) wizję przestrzeni Polski w odniesieniu do przestrzeni UE i świata, opartą o analizę wyzwań, uwarunkowań i trendów rozwojowych.
2. Określać będzie politykę przestrzenną państwa rozumianą jako przedstawienie wyzwań i uwarunkowań, celów oraz zasad oddziaływania państwa na rozwój przestrzenny przy wykorzystaniu różnych instrumentów polityki rozwoju (prawnych, finansowych, instytucjonalnych)

Ad. 1. Na podstawie przeprowadzonej analizy wyzwań strategicznych, uwarunkowań oraz trendów rozwojowych w Koncepcji zostanie zarysowana pożądana wizja polskiej przestrzeni na początku lat trzydziestych dwudziestego pierwszego wieku. Wizja ta zostanie sformułowana w odniesieniu do projekcji rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej i świata i uwzględnić powinna szeroki wachlarz zagadnień związanych z rozwojem społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Przedstawioną w Koncepcji wizję należy rozumieć jako wyobrażenie pożądanego stanu zagospodarowania przestrzennego Polski i Europy będące punktem odniesienia dla formułowania długo- i średniookresowych strategii i planów rozwojowych, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym. Zawarty w Koncepcji obraz stanu zagospodarowania będzie także musiał być uwzględniany przy konstruowaniu planów zagospodarowania przestrzennego województw i gmin oraz obszarów morskich. Tym sposobem - bezpośrednio w odniesieniu do najważniejszych, strategicznych inwestycji lub pośrednio w odniesieniu do wszystkich innych, Koncepcja będzie stanowiła źródło ustaleń dla planów inwestycyjnych obejmujących wszystkie najważniejsze inwestycje celu publicznego posiadające skutki przestrzenne. Inwestycje te będą realizowane w ramach różnorodnych strategii sektorowych lub strategii określonych przestrzennie.

Ad. 2. Nakreślona w KPZK wizja przestrzeni będzie podstawą do określenia polityki przestrzennej państwa (w horyzoncie średnio- i długookresowym) rozumianej jako zestaw działań państwa oraz wytycznych dla innych podmiotów zmierzający do urzeczywistnienia pożądanego scenariusza rozwojowego. Polityka przestrzenna państwa jest istotnym elementem polityki rozwojowej, określającym zasady koordynacji i wykorzystania innych polityk rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym rozwoju regionalnego. Polityka przestrzenna dysponuje własnym zestawem celów i instrumentów realizacji. KPZK określi:

- Podstawowe problemy rozwoju przestrzennego stanowiące bariery przy realizacji założonej wizji rozwojowej. Problemy te, ograniczone do kilku najważniejszych zagadnień przestrzennych, powinny być sformułowane w ujęciu dynamicznym, przy

wykorzystaniu dostępnych scenariuszy rozwojowych Polski i świata. Hipotezy co do problemów zostały sformułowane w rozdziale 5.1.

- Cele polityki przestrzennej sformułowane w odniesieniu do sformułowanej wizji rozwoju przestrzennego kraju, Europy i świata oraz uwzględnieniem celów rozwoju społeczno-gospodarczego sformułowanych w strategicznych dokumentach rozwojowych Polski i świata. Zakłada się, że Koncepcja wskaże ograniczoną liczbę najważniejszych celów polityki przestrzennej, umożliwiając koncentrację środków finansowych i budowę sprawnych mechanizmów prawnych, instytucjonalnych i finansowych ich osiągnięcia. Cele rozwoju będą kwantyfikowane i określone za pomocą wskaźników liczbowych umożliwiających na etapie realizacji stały monitoring i okresową ewaluację postępów i efektów realizacji Koncepcji. Hipotezy, co do celów KPZK zostały sformułowane w rozdziale nr 5.3. niniejszego dokumentu.
- Strategię osiągania postawionych celów rozwojowych wraz z sekwencją czasową realizacji. Strategia będzie określała zarówno punktu kluczowe (niezbędne) procesu realizacji, jak i podstawowe zasady i wytyczne stojące u podstaw procesu realizacji. Strategia określi także kierunki polityki przestrzennej państwa w zakresie gospodarowania przestrzenią (ochrony jej wartości i wykorzystania potencjału rozwojowego) i zagospodarowania przestrzennego.
- Instrumenty osiągania zakładanych celów rozwojowych, w tym m.in.:
  - współzależność, zasady i narzędzia koordynacji polityki przestrzennej z innymi politykami rozwojowymi,
  - zasady tworzenia list inwestycyjnych, narzędzia koordynacji realizacji inwestycji celu publicznego realizowanych ramach wszystkich strategii i programów - sektorowych i regionalnych,
  - sposoby ochrony oraz wielofunkcyjnego wykorzystania określonych obszarów i elementów infrastruktury,
  - system instytucjonalny realizacji KPZK w tym system zarządzania, ewaluacji, monitorowania i powiązania z innymi systemami realizacyjnymi polityki rozwoju, instrumenty prawne niezbędne dla prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej, w tym także podział zadań pomiędzy organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz przez inne podmioty,
  - system finansowania polityki przestrzennej, w tym także system realizacji wieloletnich inwestycji celu publicznego. Elementem Koncepcji powinna być analiza dostępnych źródeł finansowania w perspektywie co najmniej średniookresowej (do roku 2015-2020).

KPZK musi stanowić zwornik między UE a regionami kraju – bowiem one są jednostkami, przy pomocy których mierzy się spójność terytorialną UE i kraju. Wojewódzkie samorządy terytorialne są ważnymi partnerami Rządu w formułowaniu i w realizacji polityki przestrzennej państwa. KPZK określi zasady wspierania działań, które winny być rozwiązywane dla wspólnego dobra na poziomie regionalnym i lokalnym. W aspekcie wykorzystywania funduszy unijnych szczególnie ważna jest koordynacyjna rola KPZK, gdyż fundusze unijne są nie tylko szansą, lecz i zagrożeniem – właśnie za względu na brak koordynacji w planowaniu, co prowadzi do nasilania się kolizji inwestycyjnych i do bałaganu w zagospodarowaniu przestrzeni.

Jako podstawowy instrument kształtowania przestrzeni kraju KPZK będzie zawierać konkretne zapisy dotyczące ustaleń do planów wojewódzkich, zasad do studiów i planów gminnych, oraz czytelną część graficzną, sporządzoną w technice zapisu zapewniającej kompatybilność z planami zagospodarowania przestrzennego województw, czyli w technice opartej o System Informacji Geograficznej (ang. GIS).



#### **4. Podstawowe założenia metodologiczne odnoszące się do prac nad KPZK**

Poniżej zawarto kilka podstawowych założeń metodologicznych odnoszących się do koncepcji, co do horyzontu czasowego, zakresu wykorzystania zakończonych lub prowadzonych równolegle prac dotyczących rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego kraju i UE, wykorzystania metod badawczych oraz sposobu organizacji prac. Zarys i harmonogram organizacji prac nad koncepcją został zawarty w załączniku nr 1.

##### **4.1. Horyzont czasowy**

Wiele środowisk i aktorów zaangażowanych w gospodarowanie przestrzenią wyraża potrzebę perspektywicznego długofalowego prognozowania i planowania przestrzennego, przede wszystkim w celu kontrolowania niekorzystnych zjawisk przestrzennych. W obecnym systemie planowania strategicznego, większość dokumentów skupia się na perspektywie średniookresowej (do 10 lat). Przyjmuje się, że długoterminowy horyzont czasowy planowania przestrzennego (co najmniej 25 lat) jest warunkiem dobrej koordynacji realizacji polityk sektorowych w ramach terytorium całego kraju oraz koordynacji polityki UE i polityk krajowych i regionalnych.

Zakłada się, że KPZK będzie odnosiła się do dwóch perspektyw czasowych:

- średniookresowej, uwzględniającej zapisy zatwierdzonych już dokumentów średniookresowych (od pięciu do maksymalnie dziesięciu lat),
- długookresowej, dającej perspektywę rozwoju z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym racjonalne i efektywne planowanie.

Zakłada się, że kolejne, co pięcioletnie aktualizacje i edycje koncepcji zawierałyby szczegółowe wytyczne planistyczne w kolejnych perspektywach średniookresowych.

W perspektywie długofalowej (czyli początkowo do 2033 roku) dokument powinien rysować wizje rozwojowe i politykę przestrzenną państwa na podstawie trendów wpływających na zagospodarowanie przestrzeni. Systematyczna aktualizacja KPZK modyfikowałaby przedstawione wizje oraz wydłużałaby je o kolejne pięć lat na podstawie nowych badań w zakresie trendów i uwarunkowań przestrzennych. Perspektywa długofalowa wynosząca 25 lat wynika z dwóch podstawowych przesłanek – demograficznej i formalnej. Pod względem demograficznym okres 25 lat odpowiada czasowi zastępowalności jednego pokolenia. Pod względem formalnym przyjęto założenie, że strategiczne opracowanie długookresowe, jakim jest KPZK, powinno obejmować w przybliżeniu co najmniej dwa kolejne okresy objęte strategiami średniookresowymi. Strategiczne opracowania średniookresowe sporządzane w resortach obejmują zazwyczaj okresy od 5-ciu do 10 lat; w każdym resorcie rządowym okresy te są odmienne, zależne od charakteru zadań formułowanych dla danego resortu. Przyjęty dla KPZK okres 25 lat daje możliwość objęcia co najmniej dwóch kolejnych perspektyw średniookresowych dla każdego resortu.

##### **4.2. Zakres wykorzystania zakończonych, lub prowadzonych równolegle, prac dotyczących rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego kraju i Unii Europejskiej**

W ciągu ostatnich kilku lat w Polsce, na poziomie krajowym i regionalnym, w Unii Europejskiej i w poszczególnych krajach członkowskich UE i OECD opracowano dziesiątki polityk i strategii mających istotne implikacje przestrzenne czy też bezpośrednio odnoszących się do terytorium. Opracowano także wiele istotnych analiz odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego (wymienić tutaj należy chociażby prace prowadzone w ramach programu przestrzennego UE ESPON) czy szerzej problematyki rozwojowej uwzględniając przy tym jej wymiar terytorialny.

Wiele z tych prac jest do dzisiaj aktualnych aczkolwiek ich wykorzystanie na potrzeby krajowej polityki rozwoju i w tym w szczególności do polityki przestrzennej państwa było dotychczas bardzo ograniczone. Biorąc pod uwagę ten istniejący w kraju i za granicą dorobek intelektualny zakłada się, że w pracach nad Koncepcją zostanie dokonany przegląd dokumentów mających najważniejsze znaczenie dla prawidłowego określenia wizji i polityki przestrzennej państwa.<sup>9</sup> Wyniki tego przeglądu zostaną uzupełnione pracami zamawianymi bezpośrednio w tych obszarach, w których istniejące opracowanie nie daje dostatecznej podstawy merytorycznej dla wyciągania wniosków bezpośrednio na użytek prac nad Koncepcją. Wykorzystany zostanie także dorobek b. Rządowego Centrum Studiów Strategicznych oraz Komitetu Polska 2000 Polskiej Akademii Nauk.

#### **4.3. Metody badawcze**

W celu zapewnienia maksymalnej porównywalności danych na wszystkich poziomach planowania i zarządzania przestrzenią: lokalnym, regionalnym krajowym a wkrótce także europejskim zakłada się, że w toku prac zostaną wykorzystane, zbudowane i odpowiednio do zadań związanych z przygotowaniem Koncepcji dostosowane Systemy Informacji Geograficznej (ang. GIS). Wprowadzenie GIS jako niezbędnego narzędzia przygotowania strategii umożliwi na etapie jej realizacji wykorzystanie go dla budowy stałego systemu monitoringu i ewaluacji przestrzeni polskiej. Poprzez zaproponowanie i wdrożenie odpowiednich standardów w zakresie GIS budowa takiego systemu będzie miała podstawowe znaczenie dla informatyzacji procesów zarządzania przestrzenią w Polsce.

#### **4.4. Ewaluacja i prognoza oddziaływania na środowisko**

W celu zapewnienia maksymalnej spójności pomiędzy Koncepcją a innymi strategicznymi dokumentami polityki rozwojowej (krajowymi np. NSRO i SRK oraz zagranicznymi) zostanie dokonana ewaluacja-ex-ante dokonana przez zewnętrznych niezależnych ewaluatorów. W założeniu pozwoli to na zapewnienie rzetelnej oceny szans i zagrożeń w realizacji Koncepcji oraz pomoże w ocenie możliwości osiągnięcia zakładanego efektu przestrzennego. Koncepcja będzie podlegała także okresowej ewaluacji i ocenie jej przydatności w minionym okresie dla krajowych podmiotów zaangażowanych w procesy inwestycyjne, ochronę środowiska i dziedzictwa kulturowego, oraz w procedury planistyczne. Dla celów ewaluacji zostanie opracowany zestaw wskaźników wykorzystania przestrzeni, kompatybilny ze wskaźnikami wykorzystywanymi w Unii Europejskiej. Wyniki ewaluacji będą przedstawiane Radzie Ministrów. Niezależnie od okresowej ewaluacji Rada Ministrów powinna otrzymywać regularną informację bieżącą o stanie przygotowania lub aktualizacji strategicznych dokumentów planistycznych (na przykład raz do roku), a także o stanie realizacji polityki przestrzennego rozwoju.

Zgodnie z ustawą Prawo Ochrony Środowiska z dnia 27 kwietnia 2001r, Dział IV, rozdział 1, art. 40, ust 1, p. 1), projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w trakcie którego organ administracji opracowujący projekt KPZK (czyli MRR) sporządzi prognozę oddziaływania na środowisko, o zawartości określonej w art. 41 POŚ, ust 2, p. 1) – 12), a także ust 2a. Organami właściwymi do uzgadniania zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko są Główny Inspektor Sanitarny i Minister Środowiska.

### **5. Podstawowe tezy odnoszące się do zawartości KPZK**

Przedstawione poniżej tezy odnoszące się do poszczególnych elementów Koncepcji należy traktować nie jako wytyczne dla zespołu przygotowującego ostateczną wersję

---

<sup>9</sup> Jednym z oczywistych obszarów badań powinien być np. przegląd prac prowadzonych w ostatnich latach w ramach programu ESPON oraz analiza wszystkich planów zagospodarowania przestrzennego województw.

dokumentu, a raczej jako zbiór hipotez, które powinny zostać zweryfikowane w toku prac nad Koncepcją i jako takie mogą zostać zaakceptowane, odrzucone, bądź też zmienione w zależności od ostatecznej wizji zespołu autorskiego. Poniższe tezy zostały opracowane w odniesieniu do zapisów obowiązujących aktualnie w Polsce średniookresowych strategicznych dokumentów odnoszących się do całościowo rozumianej problematyki rozwoju takich jak: Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013.

### **5.1. Podstawowe wyzwania, uwarunkowania i problemy rozwoju przestrzennego**

Polska przestrzeń powinna sprostać **długofalowym wyzwaniom** o zasięgu światowym, a dotyczących zwłaszcza Europy, oraz specyficznym dla Polski wyzwaniom krajowym i regionalnym. Do wyzwań światowych należą w szczególności globalizacja, rozwój gospodarki opartej na wiedzy, rozwój społeczeństwa informacyjnego, zmiany klimatyczne, zmiany demograficzne. Zmiany te niosą określone zagrożenia, ale i szanse dla polskiej przestrzeni, będącej częścią przestrzeni europejskiej. W przestrzeni istnieją też rezerwy i potencjał rozwojowy, które mogą być wykorzystane dla złagodzenia zagrożeń lub nawet przekształcenia ich w nowe szanse i wykorzystania tych szans. Polska przestrzeń powinna uczestniczyć w zwiększaniu konkurencyjności polskiej gospodarki – w tym sensie możemy mówić o konkurencyjności przestrzeni. Struktura przestrzenna może sprzyjać rozwojowi określonych aktywności gospodarczych, może kreować innowacyjne rozwiązania, może tworzyć efekt synergii, np. przez wykorzystanie potencjału obszarów metropolitalnych, bi- i multipolarnych powiązań miast, układu miasto-wieś lub współpracy regionów przygranicznych.

Na podstawie wstępnej analizy wyzwań i uwarunkowań wydaje się, że podstawowe obszary wyzwań rozwoju przestrzennego Polski można określić następująco:

- Efektywny system planowania i zarządzania przestrzenią w Polsce, a tym samym przezwyciężenie obecnego braku możliwości prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej, traktowanej jako element polityki rozwoju.
- Znaczenie przestrzeni jako czynnika dynamizowania wzrostu i zatrudnienia, rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i poszczególnych regionów.
- Możliwości zapewnienia dostępu do podstawowych usług (edukacja, zdrowie, kultura) decydujących o szansach rozwojowych indywidualnych osób, regionów i całego kraju, oraz o poziomie i jakości życia.
- Rozmieszczenie zasobów naturalnych (w tym także przestrzenie otwarte i kulturowe kraju oraz regionów) oraz zagrożenia katastrofami naturalnymi – w świetle wiodącej zasady zrównoważonego rozwoju.

### **5.2. Wizja długookresowa**

Długookresowa wizja zagospodarowania polskiej przestrzeni zostanie sformułowana na podstawie wybranego modelu rozwoju przestrzennego oraz zidentyfikowanych wyzwań i uwarunkowań. Nie mniej jednak już na obecnym etapie rysuje się perspektywiczna wizja Polski w horyzoncie 25 lat wynikająca z analizy podstawowych uwarunkowań i trendów ogólnoświatowych, takich, jak np. globalizacja, zmiany klimatyczne czy trendy demograficzne.

1. Polska przestrzeń jest ważnym elementem dynamizowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, kraju i UE:
  - a. posiada kilka dobrze wykształconych metropolii konkurujących i współpracujących w sferze gospodarczej, naukowej, kulturalnej z innymi metropoliami UE i świata,

- b. posiada szereg dobrze rozwiniętych dużych aglomeracji (w rozumieniu klasyfikacji FUA<sup>10</sup>), oraz sieć małych i średnich miast o znaczeniu regionalnym i lokalnym, obsługujących obszary wiejskie,
  - c. wszystkie miasta i regiony w Polsce są powiązane odpowiedniej jakości sieciami informacyjnymi, transportowymi (i innymi) zarówno w relacjach krajowych, jak i międzynarodowych,
  - d. system planowania przestrzennego wspomaga rozwój gospodarczy poprzez m.in. szybkie i skuteczne umożliwianie realizacji inwestycji w prorozwojowe obszary gospodarki.
2. Wszystkie regiony i obszary kraju, w tym obszary wiejskie (poza obszarami metropolitarnymi) charakteryzują podobne wskaźniki dostępności przestrzennej do podstawowych usług o znaczeniu społecznym (edukacja, zdrowie, kultura). Średni poziom zamożności regionów Polski nie odbiega od średniej dla UE. Mieszkańcy wszystkich regionów kraju mają zapewniony podobny stopień dostępu do udziału zarówno do informacji, edukacji, jak i udziału w europejskim rynku pracy. Jest to zapewnione przez odpowiednio ukształtowaną sieć miejską i przez powiązania między miastami, dużymi i małymi, zarówno teleinformacyjne i transportowe - wewnątrz regionalne, uzupełniające powiązania krajowe i europejskie, a także przez dostępność do dobrej jakości miejsc pracy oraz przez czynniki o charakterze prawnym i organizacyjnym.
  3. Występuje duży udział obszarów, na których zachowały się w bardzo dobrym stanie wartości przyrodnicze i kulturowe, wymagające ochrony i wypracowania specjalnych zasad ich funkcjonowania i rozwoju. Przestrzeń jest uporządkowana, i zabezpieczona przed niepożądanym i niekontrolowanym rozprzestrzenianiem się miast i zabudowy przestrzeni na obszarach wiejskich i wzdłuż głównych dróg. Liczne obszary pozostają wolne od zabudowy i są skutecznie chronione, stanowiąc zasób przyrodniczy równoważący dynamiczny społeczno-gospodarczy rozwój kraju.

### 5.3. Cele polityki przestrzennej

Wyznaczone cele polityki przestrzennej będą stanowiły odpowiedź na zidentyfikowane problemy przestrzenne kraju, a zarazem możliwość realizacji docelowej wizji zagospodarowania przestrzennego kraju w określonej perspektywie czasowej. Jednocześnie wyznaczone cele będą nawiązywały do celów polityki przestrzennej Unii Europejskiej, uwzględniając, tam gdzie jest to zasadne, zróżnicowania w zakresie celów przestrzennych określonych w strategiach regionalnych. Cele te będą kwantyfikowalne, zatem muszą zostać określone wskaźniki osiągnięcia celów w horyzoncie realizacji strategii; ze względu na długi horyzont czasowy, potrzebne są także wskaźniki cząstkowe odnoszące się od poszczególnych etapów realizacyjnych.

W tym kontekście oraz w nawiązaniu do celów strategicznych dokumentów odnoszących się do kompleksowej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego można postawić hipotezy co do głównych celów polityki przestrzennej państwa :

1. Budowa hierarchicznego systemu prowadzenia polityki zarządzania przestrzenią w Polsce obejmującego obok planowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania także okresową ocenę dokonanych efektów. Budowa spójnego systemu polityki przestrzennej obejmuje zarówno zagadnienia koordynacji instytucjonalnej i przedmiotowej (wewnątrz i na zewnątrz systemu), jak i budowę mechanizmów prawnych i finansowych na wszystkich szczeblach, na których polityka ta jest prowadzona i wdrażana: europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Oczywiście ten cel polityki przestrzennej powinien być realizowany w pierwszej

---

<sup>10</sup> Definicja ESPON: FUA – Functional Urban Area (Funkcjonalny Obszar Miejski)

kolejności, ponieważ jest on w dużej mierze zbiorem warunków osiągnięcia celów określonych w kolejnych punktach.

2. Zwiększenie konkurencyjności Polski i regionów poprzez wykorzystanie szans związanych z właściwym pro-rozwojowym i zatrudnieniowym kształtowaniem struktur przestrzennych kraju :
  - a. Wspomaganie metropolizacji przestrzeni kraju, rozwijanie współpracy pomiędzy ośrodkami miejskimi w układzie krajowym, europejskim i światowym,
  - b. Wspomaganie wykorzystania ośrodków wzrostu i innowacji położonych poza obszarami metropolitalnymi,
  - c. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury telekomunikacyjnej i transportowej (w tym transportu publicznego) integrujących przestrzeń Polską, regiony i najważniejsze ośrodki wzrostu innowacji z przestrzenią europejską i światową, w tym zarówno w kontekście przewyższania syndromu peryferyjności w stosunku do głównych centrów rozwojowych Europy i świata jak i efektywnego wykorzystania geograficznego usytuowania kraju.
  - d. Porządkowanie i rezerwacja przestrzeni na potrzeby najważniejszych inwestycji.
3. Zapewnianie zrównoważonego dostępu do usług o podstawowym znaczeniu społecznym dla wszystkich mieszkańców Polski. Cel ten powinien uwzględniać zarówno aspekty dostępności terytorialnej, w szczególności mieszkańców terenów wiejskich do usług wyższego rzędu zlokalizowanych w ośrodkach metropolitalnych i większych miastach, jak i zapewnienie utrzymania lub rozbudowy funkcji w tym zakresie miast małych i średnich. W kontekście różnicowań regionalnych istotne jest zauważenie konieczności ustalenia akceptowalnego minimum w zakresie wartości wskaźników dostępności przestrzennej.
4. Ochrona walorów przestrzennych (naturalnych, kulturowych i innych) kraju, przywracanie ich na obszarach zdegradowanych oraz zabezpieczanie terytorium kraju przed skutkami katastrof naturalnych. Cel ten ma podstawowe znaczenie dla poprawy stanu środowiska przyrodniczego i zachowania obszarów cennych przyrodniczo oraz zachowania, a tam, gdzie to jest możliwe przywracania obszarów otwartej niezabudowanej przestrzeni. Powinien umożliwić także aktywne zabezpieczenia gospodarki i mieszkańców przed negatywnymi skutkami zmian klimatycznych i katastrof naturalnych, w tym np. procesu erozji brzegu morskiego.

#### **5.4. Podstawowe zasady prowadzenia polityki przestrzennej państwa oraz instrumenty realizacji, w tym ramy finansowe oraz system zarządzania, monitoringu i ewaluacji KPZK**

Koncepcja będzie w miarę precyzyjnie ustalać podstawowy zbiór zasad realizacyjnych, które stanowiąby punkt odniesienia dla tworzenia instrumentów polityki przestrzennej i określania zasad jej koordynacji z innymi politykami; będzie stanowiła wskazówkę co do intencji rządu dla wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji polityki przestrzennej. Należy rozumieć, że KPZK będzie mogła zawierać wytyczne dla strategii i planów rozwojowych (ze sfery planowania społeczno-gospodarczego, jak i zagospodarowania przestrzennego), przygotowywanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, celem zapewnienia osiągnięcia wyznaczonych w tych strategiach i planach celów rozwojowych. Obok nakreślenia celów KPZK będzie wskazywać sposób ich osiągnięcia przy wykorzystaniu określonych instrumentów, zarówno w odniesieniu do horyzontu średnio- jak i długookresowego. Koncepcja będzie systematycznie weryfikowana i aktualizowana, aby stale mogła być skutecznym instrumentem osiągnięcia wybranych celów. Zakłada się, że co pięć lat powinna zostać wykonana weryfikacja i ponowna ocena panujących trendów i uwarunkowań,

a na podstawie tej oceny należy sporządzić aktualizację KPZK, odpowiednio korygując jej zapisy decyzyjne.

#### **5.4.1. System koordynacji polityki przestrzennej w ramach polityki rozwoju**

Podstawowym instrumentem polityki przestrzennej umożliwiającej zapewnienie realizacji jej celów w ramach innych polityk rozwojowych będzie budowa silnego systemu koordynacji pionowej i horyzontalnej dotycząca zarówno etapu planowania, realizacji, jak i monitorowania i ewaluacji osiągniętych efektów. Koordynacja powinna dotyczyć różnych elementów realizacyjnych polityki przestrzennej zawartych w takich dokumentach jak:

- Polityki państwa przyjęte w określonych dziedzinach (polityka transportowa, ekologiczna, gospodarcza, rolna, morska i inne).
- Strategie i programy sektorowe opracowywane przez poszczególne resorty rządowe (w ramach ich właściwości), które obejmują swoim zasięgiem obszary więcej niż jednego województwa lub obszar całego kraju.
- Strategie rozwoju regionalnego województw, stanowiące m. in. podstawę dla opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz inne strategie regionalne odnoszące się do przestrzeni.
- Porozumienia międzynarodowe i transgraniczne studia zagospodarowania przestrzennego, niezbędne przy międzynarodowej współpracy bilateralnej (lub wielostronnej) w planowaniu przestrzennym, opartej na porozumieniach międzynarodowych.
- Programy operacyjne, które stanowią samodzielny system planowania, który, w odróżnieniu od programów zadań rządowych, posiada bezpośredni związek z realizacją planowanych działań i inwestycji.
- Listy indykatywne projektów kluczowych (projekty inwestycji celu publicznego), które tworzą one szczególnie system planowania uwzględniany w planach zagospodarowania przestrzennego wszystkich szczebli.
- Programy zadań rządowych służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym powinny być sporządzane przez ministrów i centralne organy administracji rządowej dla realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Obecnie zadania tych programów przejęły w praktyce kontrakty wojewódzkie i programy operacyjne, dlatego sprawa ta wymaga nowego rozwiązania ustawowego w ramach kompleksowej zmiany systemu.

#### **5.4.2. Wzmocnienie administracji planowania i zarządzania przestrzenią w Polsce**

Poprawa stanu gospodarki przestrzennej i realizacja polityki przestrzennej w Polsce wymaga wzmocnienia potencjału organizacyjnego administracji publicznej zaangażowanej w procesy planowania i zarządzania przestrzenią. Działania na tym polu mogłyby obejmować :

- opracowanie planu wsparcia działań administracji w zakresie monitoringu polskiej przestrzeni, jako jednego z podstawowych instrumentów systemu planowania,
- zapewnienie odpowiedniej koordynacji międzyministerialnej w zakresie budowy sieci współpracy dla prowadzenia stałego monitoringu i wymiany informacji dotyczących realizacji celów KPZK oraz działań sektorów najsilniej oddziałujących na przestrzeń,
- zapewnienie koordynacji działań prowadzonych przez międzyresortowe instytucje w zakresie inicjatyw *ESPON (European Spatial Planning Observation Network)*, *VASAB (Vision And Strategy Around Baltic Sea)*, *URBACT (Programme of Community Initiative URBAN)*, *CEMAT (European Conference of Ministers*

*responsible for Regional/Spatial Planning*), *OECD (Organisation of Economic Cooperation and Development)*, oraz z wiodącymi dokumentami polityki przestrzennej UE, jak np. *Polityka Morska*,

- zapewnienie koordynacji działań i współpracy jednostek administracji terytorialnej, zarówno w zakresie monitoringu, jak i ewaluacji wdrażania elementów polityki przestrzennej państwa (w tym KPZK),
- osiągnięcie odpowiedniego w stosunku do potrzeb stanu zatrudnienia w administracji publicznej odpowiedzialnej za realizację KPZK (m. in. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Budownictwa, Ministerstwo Transportu, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi), oraz w urzędach marszałkowskich, wojewódzkich i w urzędach miast,
- osiągnięcie odpowiedniego stopnia przygotowania pracowników administracji (wszystkich szczebli terytorialnych) do wykonywania zadań z zakresu gospodarki przestrzennej, w tym szkolenie ich w zakresie rozwoju przestrzennego oraz terytorialnego wymiaru polityki spójności UE (dotyczy zwłaszcza ministerstw wymienionych powyżej),
- wspieranie działań komórek organizacyjnych ministerstw i urzędów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne (w tym stworzenie sieci bezpośredniej wymiany informacji); wskazane jest także uwzględnienie roli powiatów w planowaniu przestrzennym,
- wypracowanie procedur prowadzenia monitoringu realizacji celów KPZK i terytorialnego wymiaru polityk sektorowych w ramach obowiązującego w Polsce porządku prawnego,
- wybranie wśród administracji publicznej potencjalnych beneficjentów i przygotowanie ich do szerszego udziału w inicjatywach europejskich np. w *ESPON (European Spatial Planning Observation Network)*.

### **5.4.3. Dostosowania prawne**

Elementem realizacyjnym Koncepcji będzie stały monitoring obowiązujących rozwiązań prawnych i proponowanie zmian w przepisach prawa ułatwiających osiągnięcie zakładanych celów. Podstawowe hipotezy co do kierunku zmian są następujące :

- integracja pionowa planowania rozwoju przestrzennego w zakresie celów „publicznych”, z zachowaniem zasady subsydiarności (planowanie przestrzenne krajowe w odniesieniu do planowania wojewódzkiego, gminnego, z zachowaniem integralności planowania w obszarach wyodrębnionych w ustawach – obszary metropolitalne, tereny zamknięte, obszary morskie oraz obszary przygraniczne),
- wzmocnienie procesu inwestycyjnego, w aspekcie planowania finansowego wieloletnich inwestycji celu publicznego,
- legislacyjne powiązanie planowania przestrzennego z planowaniem inwestycyjnym i planowaniem finansowym budżetu państwa, wraz z gospodarką nieruchomościami i ochroną środowiska,
- dla istotnych działań inwestycyjnych niezbędna będzie uzyskiwanie wiążącej opinii MRR w zakresie ich zgodności z KPZK (mowa o działaniach niewchodzących w zakres planów zagospodarowania przestrzennego województw koordynowanych w tym zakresie przez Ministerstwo Budownictwa).

#### **5.4.4. Zwiększenie rangi polityki rozwoju przestrzennego**

Jednym z ważnych środków dla osiągnięcia poprawy stanu gospodarki przestrzennej w Polsce jest zwiększenie rangi polityki planowania przestrzennego w świadomości wszystkich obywateli kraju, m.in. poprzez:

- promocję KPZK i nagłośnienie działań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, na przykład w postaci komunikatów o polityce przestrzennej,
- uruchomienie interaktywnej strony www. poświęconej problematyce zagospodarowania przestrzennego kraju,
- zwiększenie nakładów na badania naukowe i zwiększenie udziału w programach europejskich związanych z gospodarką przestrzenną,
- zaangażowanie środowisk naukowych do dyskusji nad KPZK (i ewentualnie do współpracy w jej opracowaniu),
- promocję dobrych praktyk i edukację,
- utworzenie w MRR zbiorczej bazy informacji regionalnych i przestrzennych,
- szerokie zaangażowanie rządu w rozstrzyganie problemów zagospodarowania przestrzennego kraju (w tym dostarczanie Radzie Ministrów kwartalnych informacji o postępach prac nad KPZK),
- inicjatywę w tworzeniu instytucji badawczych, monitorujących i wdrażających politykę rozwoju przestrzennego,
- zwiększenie aktywności w formalnych ciałach rządowych (np. w Radzie do Spraw Autostrad, Państwowej Radzie Ludnościowej, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz w innych gremiach opiniotwórczych i decyzyjnych),
- wzmocnienie administracji planowania i zarządzania przestrzenią na wszystkich szczeblach administracji publicznej, oraz dostosowanie w tym kierunku przepisów prawnych,
- systematyczne prezentowanie realizacji polityki przestrzennej dla potrzeb Rady Ministrów, np. w formie zestawienia ważnych decyzji przestrzennych wpływających na przyszłość kraju.

#### **5.4.5. System finansowania polityki przestrzennej państwa**

System finansowania polityki przestrzennej państwa obejmie koszty funkcjonowania samego systemu planowania i zarządzania przestrzenią, zaś po stronie korzyści przyniesie znaczne efekty dzięki koordynacji planowania finansowego wieloletnich inwestycji, zarówno inwestycji celu publicznego, jak i realizowanych przez inwestorów prywatnych - krajowych i zagranicznych. Planowanie przestrzenne zostanie powiązane ściśle z planowaniem inwestycyjnym i z planowaniem finansowym budżetu państwa, a także z gospodarką i z ochroną środowiska.