KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU PAN
COMMITTEE FOR SPATIAL ECONOMY AND REGIONAL PLANNING
POLISH ACADEMY OF SCIENCES
Pałac Kultury i Nauki, p. 2308, 00-901 Warszawa, pl. Defilad 1
tel. 48 (22) 182-68-75; e-mail: kpzk@pan.pl

Stanowisko
Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk w sprawie Strategicznego Studium Lokalizacyjnego CPK

W ramach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, od ponad roku działa Zespół zadaniowy do spraw Wielkoskalowych Projektów Rozwojowych. Jego powołanie było związane z podjęciem przez Rząd prac nad projektem i budową Centralnego Portu Komunikacyjnego. Działania zaowocowały dotąd kilkoma spotkaniami z Pełnomocnikiem Rządu oraz z przedstawicielami Spółki CPK. Istotą pracy Komitetu jest niezależna i wielokryterialna ocena dużych projektów infrastrukturalnych w kontekście polityki przestrzennej państwa. Tego typu opnie, ekspertyzy i analizy są możliwe ponieważ Komitet ma charakter interdyscyplinarny. Skupia osoby reprezentujące m.in. gospodarkę przestrzenną, ekonomię, geografię, zarządzanie, urbanistykę oraz nauki techniczne.
Inicjatywy związane z przyśpieszeniem rozwoju infrastruktury transportowej, w tym projekty zapisane w SOR, spotykały się z przychylnym zainteresowaniem Komitetu. Jako bardzo cenną uważamy zmianę podejścia do dużych inwestycji. W proponowanym obecnie ujęciu nie są one jedynie reakcją na już istniejący popyt (przewozy), ale stają się odpowiedzią na wyzwania definiowane w ramach polityki regionalnej i przestrzennej. Innymi słowy, służą rozwojowi gospodarczemu oraz poprawie warunków życia w polskich miastach i regionach. W taki właśnie sposób postrzegaliśmy decyzję Rządu o pakiecie projektów inwestycyjnych określanych mianem Centralnego Portu Komunikacyjnego. Dlatego już od roku 2018 Komitet deklarował gotowość wsparcia merytorycznego dla tego projektu.

Niniejsze stanowisko jest odpowiedzią na prowadzone obecnie konsultacje Strategicznego Studium Lokalizacyjnego CPK (SSL) zawierającego m.in. założenia budowy nowych linii kolejowych i nowych odcinków dróg. Opinia nie odnosi się do samej idei budowy nowego portu lotniczego. Przedmiotem naszej troski jest przede wszystkim dalszy rozwój przestrzenny Polski i jej pozycja w przestrzeni europejskiej. Jest nią także konieczna dbałość o merytoryczne przygotowanie inwestycji o tak wielkiej wadze. Na sformułowanie tego stanowiska zdecydowaliśmy się ponieważ SSL nie jest tylko dokumentem lokalizacyjnym nowego portu (*hubu*) lotniczego dla Warszawy i Łodzi. Jest dokumentem redefiniującym układ transportowy kraju, a tym samym zmieniającym podstawy organizacji przestrzennej Polski. W tej sytuacji Komitet poczuł się zobligowany aby zwrócić uwagę na następujące elementy, które wzbudzają poważny niepokój:

1. **Zagrożenie dla policentrycznego i zrównoważonego rozwoju Polski.** Zaproponowany w Strategicznym Studium Lokalizacyjnym układ nowych oraz modernizowanych linii kolejowych stwarza zagrożenie dla policentrycznego rozwoju kraju. Policentryczna (wieloośrodkowa) struktura osadnicza Polski jest atutem wyróżniającym na skalę europejską (podobny układ posiadają tylko Niemcy). Sprzyja ona równoważeniu rozwoju i przeciwdziała nadmiernej koncentracji funkcji gospodarczych (PKB). Jest także zgodna z proponowaną przez obecny Rząd ideą deglomeracji niektórych instytucji i zadań publicznych. Służy ponadto synergii potencjału polskich miast oraz wzmacnia ich pozycje międzynarodową (jako spójnej sieci metropolii). Wyznacznikiem policentryczności, obok rozmiaru i lokalizacji największych miast, są także ich wielokierunkowe powiązania transportowe. Proponowana obecnie koncentracja inwestycji na kierunkach do CPK (a w praktyce do stolicy) oznacza natomiast wzmocnienie układu monocentrycznego i relatywne osłabienie bezpośrednich więzi między innymi metropoliami. Proponowany monocentryczny układ byłby też w znacznie mniejszym stopniu odporny na

rozmaite zagrożenia np. związane z awariami technicznymi. Policentryczny rozwój jest jednym z podstawowych celów zarówno aktualnej Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020 (priorytet 1), jak też Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (cel strategiczny 2). Co więcej także Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) wskazując na potrzebę budowy nowego portu lotniczego, nie proponowała równocześnie tak zasadniczej zmiany koncepcji układu transportowego kraju (z sieciowego na centralistyczny), odwołując się w tym zakresie raczej do wcześniejszych ustaleń KPZK 2030. Należy także podkreślić, że zaproponowany układ transportowy typu *Hub & spoke* opisywany jest w literaturze przedmiotu jako mało efektywny w transporcie lądowym. Skala proponowanych w SSL inwestycji jest tak duża, że z całą pewnością skonsumują one wszelkie dostępne środki finansowe (tak krajowe, jak i europejskie). Tym samym powstanie innych tras będzie w praktyce nierealne. Nie oznacza to, że niektóre spośród szlaków proponowanych w SSL nie są, w opinii Komitetu, priorytetami inwestycyjnymi. Dotyczy to zwłaszcza linii łączących ze sobą największe miasta, w tym tras z Warszawy w kierunku Wrocławia i Poznania (tzw. „Y") oraz w stronę Gdańska. SSL nie tworzy jednak rankingu priorytetów i nie zawiera żadnej propozycji etapowania opisanych inwestycji kolejowych.

2. **Zagrożenia efektywności inwestycji kolejowych**. Jednym z celów polskiej oraz europejskiej polityki transportowej jest zwiększenie roli kolei w przewozach osób i towarów. Ma to znaczenie w kontekście ochrony środowiska (w tym ochrony klimatu), ograniczania kongestii w miastach, a także z punktu widzenia oczekiwanego wsparcia Unii Europejskiej w kolejnej perspektywie finansowej. Dlatego miarą efektywności inwestycji kolejowych musi być stopień przejęcia przez nowe lub modernizowane trasy części ruchu drogowego (tzw. przesunięcie modalne). Takie przejęcie najbardziej pożądane jest w obszarach aglomeracyjnych, a także w ruchu między największymi miastami. Dlatego, tam właśnie powinny w pierwszej kolejności koncentrować się inwestycje kolejowe. Układ zaproponowany w SSL zakłada natomiast budowę szeregu nowych tras na obszarach peryferyjnych, często słabo zaludnionych, które w kolejnych latach podlegać będą dalszej depopulacji. Na tych obszarach zmiany modalne nie są priorytetem, a problemy transportowe można tam rozwiązać poprzez wsparcie dla komunikacji autobusowej. Zakładając, że celem polityki transportowej (silnie wspieranej przez Unię Europejską – co ma konsekwencje w postaci ewentualnego dostępu do środków strukturalnych) jest wzrost udziału kolei w pracy przewozowej, logiczne jest raczej dalsze wspieranie wielokierunkowych powiązań międzyaglomeracyjnych, służących jednocześnie zrównoważonemu i policentrycznemu rozwojowi kraju. Budowa centralnego portu lotniczego oraz obsługującej go infrastruktury kolejowej nie może być jednocześnie sposobem na rozwiązanie problemu wykluczenia transportowego obszarów peryferyjnych. Są to dwa odmienne cele polityki transportowej, których rozwiązanie wymaga odrębnych narzędzi. Dodatkowo budowa nowych odcinków linii kolejowych wymagać będzie nowych rozwiązań w zakresie obsługi pasażerów, a w konsekwencji przekształcenia przestrzeni miejskiej. Może to generować duże koszty oraz utratę dotychczasowego charakteru i funkcji często centralnie położnych zespołów dworcowych.
3. **Zwiększony i trudny w ostatecznej ocenie wpływ na środowisko naturalne.** W dokumencie SSL wpływ nowych inwestycji liniowych na środowisko naturalne oceniono wyłącznie przez pryzmat układu obszarów chronionych (w tym NATURA 2000). Nie wzięto pod uwagę systemu korytarzy ekologicznych oraz skutków w postaci fragmentacji krajobrazu (szczególnie w sąsiedztwie metropolii warszawskiej). Nie przeprowadzono także głębszej analizy uwzględniającej bilans kosztów środowiskowych i klimatycznych, np. związanych z budową i uruchomieniem połączeń na obszarach depopulacyjnych, które będą wykorzystywane przez ograniczoną liczbę pasażerów.
4. **Całkowite pominięcie międzynarodowych połączeń kolejowych**. Wszystkie dotychczasowe dokumenty strategiczne uwzględniały powiązanie i integrację polskich inwestycji kolejowych z

układem europejskim, w tym zwłaszcza z siecią niemiecką oraz czeską. Dotyczy to także SOR. Jest to tym bardziej istotne, że coraz częściej podnoszonym postulatem (w ramach polityki klimatycznej) jest zastąpienie krótkich połączeń lotniczych kolejami dużych prędkości. Tzw. „szprychy" opisane w SSL służą wyłącznie obsłudze terytorium Polski. Takie podejście nie sprzyja umocnieniu pozycji kraju w europejskim układzie transportowym. Może mieć także negatywne skutki w postaci trudności w pozyskaniu środków europejskich na realizację inwestycji.

5. **Niedowartościowanie koniecznych inwestycji drogowych.** Dostępność kolejowa nowego portu lotniczego ma znaczenie kluczowe (przede wszystkim w relacjach z Warszawą i Łodzią). Nie zmienia to jednak faktu, że większość pasażerów dojeżdżać będzie do CPK transportem samochodowym (co potwierdza wiele badań dotyczących obsługi największych lotnisk europejskich, gdzie udział transportu szynowego nie przekracza 15-20%). Układ drogowy musi być tym samym dostosowany do tych potoków. Dotyczy to także dróg wewnątrz Warszawskiego i Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.
6. **Brak podejścia scenariuszowego i wielokryterialnej oceny** zasadności zmiany docelowego układu transportowego kraju oraz budowy poszczególnych odcinków sieci kolejowej. W Raporcie bezkrytycznie przyjęto, że celowe jest gruntowne przekształcenie istniejącego systemu transportowego Polski poprzez oparcie go na zintegrowanym węźle komunikacyjnym (lotniczo-kolejowym). Założenie to nie zostało podparte odpowiednimi badaniami, zarówno w zakresie samego transportu lotniczego (różne scenariusze rozwoju lotnictwa cywilnego, rola portów regionalnych), jak też przede wszystkim transportu lądowego (drogowego i kolejowego) w Polsce. Nowa koncepcja układu linii kolejowych, jeśli miałyby powstać, powinna być zadaniem samym w sobie. Nie może być podporządkowana celom transportu lotniczego, bo służy przede wszystkim innym rodzajom i kierunkom przewozów. Tworząc SSL, nie dokonano oceny wpływu nowych rozwiązań (*Hub&Spokes*) na rozwój terytorialny miast i regionów w różnych częściach Polski. Nie przeprowadzono symulacji zmian w rozkładzie ruchu obejmującej konkurencję między transportem lotniczym, kolejowym i drogowym. Nie wykonano symulacji zmian w dostępności przestrzennej, które mogłyby pokazać jakie regiony kraju najbardziej skorzystają na nowych rozwiązaniach, a jakie ewentualnie na nich stracą. Nie zastosowano znanej i sprawdzonej metodyki opracowywania dokumentacji przedinwestycyjnej. Sposób postępowania w tym zakresie odbiegał od standardów tak polskich, jak i międzynarodowych. W wymiarze lokalnym, zwłaszcza na terenach peryferyjnych, nie dokonano procedury Territorial Impact Assesment (TIA) mogącej ocenić faktyczne rezultaty inwestycji dla społeczności lokalnych.
7. **Niepogłębiona partycypacja w procesie decyzyjnym.** Zasadnicze wątpliwości budzi tryb i ograniczony zakres konsultacji społecznych. W sytuacji, gdy fundamentalnym przemianom ulega system transportowy kraju, zakres studiów przedinwestycyjnych jest zdecydowanie zbyt mały. Co więcej dopiero po ich wykonaniu powinny odbyć się konsultacje. Skala tych konsultacji powinna być szeroka i obejmować wszystkie poziomy administracji samorządowej, mieszkańców, organizacje pozarządowe oraz ekspertów, a także partnerów zagranicznych (w krajach sąsiednich). Obecna Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 powstała na bazie ok. 40 ekspertyz oraz pogłębionych konsultacji i uzgodnień. Prace nad tym dokumentem były konsekwentnie kontynuowane przez zmieniające się ekipy rządowe. Jak już wspomniano SSL *de facto* zmienia podstawy zagospodarowania przestrzennego Polski. Tak radykalna zmiana powinna dokonać się na mocy dokumentu wyższej rangi niż uproszczone studium lokalizacyjne. Przyśpieszony tryb podjęcia decyzji tej rangi będzie w przyszłości źródłem konfliktów przestrzennych, co w konsekwencji może utrudnić realizację wielu potrzebnych inwestycji, będących obecnie częścią opracowanej koncepcji. W tym kontekście dodatkowym problemem wydaje się jednoczesna propozycja likwidacji dokumentu przestrzennego na poziomie krajowym (obecnie jest nim KPZK 2030) jaką zapisano w nowelizacji Ustawy o zasadach prowadzenia

polityki rozwoju. Oznacza to, rezygnację z prowadzenia polityki przestrzennej na szczeblu władz centralnych (ustawodawczych i wykonawczych). Komitet wypowiedział się w tej sprawie w odrębnym stanowisku - dostępnym na stronie http://www.kpzk.pan.pl/images/4_luty_stanowisko_KPZK.pdf

8. **Zakwestionowanie wcześniej wypracowanych rozwiązań**. Dokument SSL zmienia (najczęściej bez podania przesłanek do takich decyzji) niektóre rozwiązania przyjęte we wcześniejszych dokumentach strategicznych oraz wypracowane podczas szczegółowych prac studialnych i/lub negocjacji między różnymi interesariuszami polityki rozwoju. Dotyczy to m.in. takich ustaleń jak przebieg kolei wielkich prędkości „Y" (dla której w poprzednich latach opracowano Studium Wykonalności, wybierając najbardziej efektywny wariant), docelowa prędkość maksymalna tej samej linii, przebieg linii nadwiślańskiej do Gdańska (pominięcie Torunia), przebieg linii w kierunku Czech na Górnym Śląsku i szereg innych. W tym kontekście wątpliwości budzi także brak zintegrowania proponowanych nowych linii kolejowych z inwestycjami, które są obecnie realizowane w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020. Proponowane przebiegi są w niektórych przypadkach konfliktowe względem inwestycji planowanych, lub nawet już zrealizowanych na poziomie lokalnych jednostek samorządu terytorialnego. Niektóre odcinki stanowią zaledwie niewielkie skrócenia tras względem szlaków, które w ostatnich dekadach poddano kosztownej modernizacji.
9. **Brak wykorzystania krajowych zasobów badawczych i eksperckich.** Polska dysponuje bogatym zasobem specjalistów znających uwarunkowania historyczne, regionalne i instytucjonalne dla dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Posiadają oni wiedzę, dorobek i prestiż naukowy, a tym samym mogą wykonać różnorodne analizy w tej dziedzinie zarówno w skali ogólnopolskiej, regionalnej i lokalnej. Dotyczy to w szczególności: planowania przestrzennego, modelowania i prognozowania ruchu w transporcie lądowym, jak i lotniczym, urbanistyki, efektywności ekonomicznej oraz uwarunkowań środowiskowych. Dlatego budzi nasz niepokój brak skorzystania z tego potencjału podczas przygotowywania koncepcji CPK.

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN, jako niezależne, profesjonalne i interdyscyplinarne gremium, deklaruje gotowość do współpracy w tym zakresie z odpowiednimi ministerstwami oraz Spółką CPK. Deklaruje też uczestnictwo w ewentualnych przyszłych konsultacjach i/lub badaniach.

Warszawa, dnia 5 marca 2020 r.

prof. dr hab. Tomasz Komornicki

Przewodniczący KPZK PAN