

STANOWISKO KPZK PAN

27 lutego 2024 r.

Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) w sprawie aktualnej dyskusji nad projektem Centralnego Portu Komunikacyjnego¹

Powołanie nowego Rządu RP pod koniec 2023 roku wywołało powrót do debat dotyczących wielkoskalowych inwestycji infrastrukturalnych, w tym do dyskusji o Centralnym Porcie Komunikacyjnym. Obejmuje ona budowę nowego lotniska centralnego oraz systemu transportowego, w tym sieci kolejowej. Dyskusja toczy się jednakże głównie wokół kwestii technicznych oraz ekonomicznych i jest skoncentrowana na samej inwestycji lotniczej. Ma również niekiedy charakter lokalny, wynikający ze sprzeciwu dotkniętych tym przedsięwzięciem społeczności. **Brakuje natomiast debaty nad znaczeniem wielkoskalowych inwestycji dla organizacji przestrzennej kraju i konkurencyjności polskiej gospodarki.** Tymczasem skala i lokalizacja poszczególnych działań może mieć zasadniczy wpływ na kształt przyszłej polskiej sieci osadniczej, jej bezpieczeństwo oraz pozycję w przestrzeni europejskiej. KPZK PAN proponuje podmiotom administracji rządowej i samorządowej kontynuację tej debaty także z tego punktu widzenia. Jesteśmy głęboko przekonani, że duże, **sieciowe inwestycje muszą być elementem zintegrowanej (a nie sektorowej) i długookresowej polityki rozwoju kraju.** Powinny one wynikać z wieloletnich strategii definiujących m.in. przyszłe zagospodarowanie przestrzenne.

Istotą pracy KPZK PAN jest, między innymi, niezależna i wielokryterialna ocena dużych projektów infrastrukturalnych w kontekście polityki przestrzennej państwa. Tego typu opinie, ekspertyzy i analizy są możliwe, ponieważ Komitet ma charakter interdyscyplinarny. Skupia osoby reprezentujące m.in. gospodarkę przestrzenną, ekonomię, geografię, zarządzanie, urbanistykę oraz nauki techniczne. W ramach Komitetu od 2019 roku działa Zespół zadaniowy do spraw wielkoskalowych projektów infrastrukturalnych (do 2023 r. Wielkoskalowych Projektów Rozwojowych). Jego powołanie było związane z podjęciem przez poprzedni Rząd prac nad projektem i budową Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Inicjatywy związane z przyspieszeniem rozwoju infrastruktury transportowej, spotykały się z przychylnym zainteresowaniem Komitetu. Za bardzo cenną uważaliśmy zawsze zmianę podejścia do dużych inwestycji. W popieranym przez nas ujęciu nie mogą być one jedynie reakcją na już istniejący popyt (przewozy), ale powinny stanowić odpowiedź na obiektywnie i rzetelnie identyfikowane długookresowe wyzwania

¹ Stanowisko wyraża poglądy Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk i nie powinno być utożsamiane ze stanowiskiem Polskiej Akademii Nauk.

definiowane w ramach polityki regionalnej i przestrzennej. W przypadku dużych inwestycji infrastrukturalnych konieczne jest też precyzyjne określenie przyszłych kosztów, w tym środowiskowych oraz związanych z utrzymaniem nowej infrastruktury. Wynik tego rodzaju audytu byłby kluczowy dla ostatecznych decyzji o potrzebie i skali podejmowanych przedsięwzięć. Dlatego już od 2018 roku Komitet deklarował gotowość wsparcia merytorycznego dla tego projektu, co nie spotkało się jednak z długofalowym zainteresowaniem ówczesnych władz. Pomimo zainicjowania współpracy, jej dalszy rozwój został zatrzymany.

W konsekwencji, w 2020 roku KPZK PAN przyjął stanowisko w sprawie Strategicznego Studium Lokalizacyjnego CPK (SSL)¹. Większość głównych tez tego stanowiska chcielibyśmy obecnie przypomnieć (miejscami w zaktualizowanej i uzupełnionej formie). Uważamy, że są one nadal aktualne i mogą być pomocne w obecnej dyskusji. Opinia wyrażona w 2020 roku nie odnosiła się do samej idei budowy nowego portu lotniczego (w tym do jej ekonomicznego uzasadnienia). Przedmiotem naszej uwagi był wówczas przede wszystkim dalszy rozwój przestrzenny Polski i jej pozycja w przestrzeni europejskiej. Na sformułowanie tego stanowiska zdecydowaliśmy się, ponieważ SSL nie był tylko dokumentem lokalizacyjnym nowego portu (hubu) lotniczego dla Warszawy i Łodzi, lecz był także dokumentem **redefiniującym układ transportowy kraju, a tym samym zmieniającym podstawy organizacji przestrzennej Polski**. KPZK PAN uważa, że obecny powrót do dyskusji nad projektami tworzącymi Centralny Port Komunikacyjny jest ważną i nową szansą do ich oceny także z punktu widzenia przywołanych powyżej wyzwań. Chcielibyśmy podkreślić, że ocena ta powinna być prowadzona na interdyscyplinarnym gruncie merytorycznym, a tym samym w maksymalnym stopniu wolna od kontekstów politycznych. Ponadto powinna ona być dokonywana zarówno całościowo, jak też dla każdego z komponentów z osobna, zwłaszcza w przypadku inwestycji oddalonych od proponowanego nowego portu lotniczego.

W tej sytuacji Komitet czuje się zobligowany do zwrócenia uwagi na następujące kluczowe elementy, które wzbudzały i nadal wzbudzają poważne wyzwanie i niepokój:

1. Zagrożenie dla policentrycznego i zrównoważonego rozwoju Polski

Zaproponowany w ramach projektu CPK 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). Służy ponadto synergii potencjału polskich miast oraz wzmacnia ich pozycję międzynarodową (jako spójnej sieci metropolii). Wyznacznikiem policentryczności, obok rozmiaru i lokalizacji największych miast, są także ich wielokierunkowe powiązania transportowe. Proponowana 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 związane z awariami technicznymi czy konfliktem zbrojnym. Policentryczny rozwój jest jednym z podstawowych celów zarówno *Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020* (priorytet 1), jak też zawartych w (obecnie niestety już nieobowiązującej) *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (Uchylona Ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; cel strategiczny 2). Należy także podkreślić, że zaproponowany układ transportowy typu Hub & Spoke opisywany jest w literaturze przedmiotu jako mało efektywny w transporcie lądowym. Skala proponowanych inwestycji jest tak duża, że z całą pewnością

¹ Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk z dnia 5 marca 2020 r. w sprawie Strategicznego Studium Lokalizacyjnego CPK.

skonsumują one wszelkie dostępne środki finansowe (tak krajowe, jak i europejskie). Nie można ignorować ryzyka, w którym koncentracja wysiłków i środków na komponencie kolejowym CPK przyczyni się do znacznych opóźnień w realizacji innych inwestycji kolejowych, istotnych dla spójności społecznej i gospodarczej regionów. Nie oznacza to, że niektóre spośród szlaków proponowanych w ramach CPK nie są, w opinii Komitetu, priorytetami inwestycyjnymi. **Dotyczy to zwłaszcza linii dużych prędkości** łączących ze sobą największe miasta, w tym trasy z Warszawy w kierunku Wrocławia i Poznania (tzw. „Y”) oraz w stronę Gdańska. Być może należałoby określić podstawowy zakres inwestycji, które mogłyby być kontynuowane w obecnie procedowanej formie, tak aby aktualna dyskusja nie wstrzymywała realizacji niektórych kluczowych elementów systemu transportowego. W kontekście wspierania układu policentrycznego kraju, duże znaczenie ma także utrzymanie roli regionalnych portów lotniczych, których pozycja może być uzależniona od pozycji rynkowej przyszłego nowego hubu lotniczego.

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 bieżącej i kolejnej perspektywie finansowej. Dlatego miarą efektywności inwestycji kolejowych musi być stopień przejścia przez nowe lub modernizowane trasy części ruchu drogowego (tzw. przesunięcie modalne). Takie przejście 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 ramach CPK 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) 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.

3. Zwiększony i trudny w ostatecznej ocenie wpływ na środowisko naturalne

W dokumentach dotyczących CPK (w tym w dokumencie SSL z 2020 r.) 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. 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. Układ drogowy musi być tym samym dostosowany do tych potoków. Dotyczy

to także dróg wewnątrz Warszawskiego i Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego. Błędem wydaje się też łączenie planów budowy autostradowej obwodnicy Warszawy z projektem CPK. Uzasadnieniem dla tej inwestycji drogowej jest przede wszystkim ciężki ruch tranzytowy (obecnie także poprawa dostępności Polski wschodniej w kontekście polityki obrony narodowej), a nie dojazd do portu lotniczego.

5. Brak podejścia scenariuszowego i wielokryterialnej oceny zasadności zmiany docelowego układu transportowego kraju oraz budowy poszczególnych odcinków sieci kolejowej

Bezkrytycznie przyjęto, że celowe jest gruntowne przekształcenie istniejącego systemu transportowego Polski poprzez oparcie go na zintegrowanym węźle komunikacyjnym (lotniczkolejowym). 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, w tym zapewnieniu bezpieczeństwa i odporności transportu na zagrożenia w sytuacjach nadzwyczajnych. Projektując CPK, nie dokonano oceny wpływu nowych rozwiązań (Hub & Spoke) na rozwój 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 (pomimo, że analizy takie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wykonywało w tym samym czasie na bazie sprawdzonej metodologii dla innych inwestycji). Nie przeprowadzono symulacji kosztów utrzymania połączeń transportowych na nowej infrastrukturze i nie zapewniono źródeł ich pokrycia (jest to obecnie jeden z głównych problemów w transporcie szynowym w Polsce). 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 Assessment (TIA) mogącej ocenić faktyczne rezultaty inwestycji dla społeczności lokalnych.

6. 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). Dobrą praktyką w tym zakresie może być nieobowiązująca od 2020 r. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, która 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 projekt CPK *de facto* zmienia podstawy zagospodarowania przestrzennego Polski. Tak radykalna zmiana powinna dokonać się na mocy dokumentu wyższej rangi niż uproszczone studium lokalizacyjne. Przyspieszony 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.

7. Brak krajowego dokumentu kształtującego zagospodarowanie przestrzenne

Dodatkowym problemem wydaje się być podjęcie decyzji o przedmiotowej inwestycji przynoszącej istotne skutki dla zagospodarowania przestrzennego całego kraju przy jednoczesnym braku dokumentu planowania przestrzennego na poziomie krajowym (KPZK 2030). Oznacza to de facto, rezygnację z prowadzenia polityki przestrzennej na szczeblu władz centralnych (ustawodawczych i wykonawczych). Komitet wypowiedział się w tej sprawie w odrębnym stanowisku³.

W roku 2022 KPZK PAN opracował także stanowisko dotyczące braku dokumentu krajowego, które zostało następnie przyjęte przez Prezydium Polskiej Akademii Nauk i podpisane przez jej Prezesa. Załącznikiem do tego stanowiska był przygotowany w Komitecie dokument: *Zagospodarowane Przestrzenie Kraju – perspektywa długookresowa* (opublikowany następnie jako tom Studiów KPZK)⁴. W opinii Komitetu unieważnienie dokumentu, jakim była KPZK 2030, sprzyjało ograniczonej transparentności prowadzenia projektów takich jak CPK.

8. Zakwestionowanie wcześniej wypracowanych rozwiązań

Dokumenty związane z CPK zmieniały (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 budził także brak zintegrowania proponowanych nowych linii kolejowych z inwestycjami, które były 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. Dotychczasowy 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 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. Niestety w całym dotychczasowym procesie przygotowania koncepcji CPK, potencjał ten nie był praktycznie wykorzystywany. Także próby takiej współpracy podejmowane ze strony KPZK PAN, zwłaszcza po roku 2020, nie spotkały się już z odpowiedzią władz rządowych.

³ Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk z dnia 4 lutego 2020 r. w sprawie likwidacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i potrzeby instytucjonalnej integracji systemu zarządzania rozwojem.

⁴ Churski, P. i in. (2023). *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa*. Studia KPZK PAN, tom 16/208. <https://doi.org/10.24425/148383>

Pragniemy podkreślić, że obecny powrót do dyskusji nad projektami tworzącymi Centralny Port Komunikacyjny, jest okazją do ich oceny także z punktu widzenia przypominanych powyżej zagadnień. Uważamy przy tym, że ocena ta powinna być:

- a) dokonywana nie tylko w kategoriach rachunku ekonomicznego, ale także z uwzględnieniem przyszłej organizacji przestrzennej kraju;
- b) prowadzona na interdyscyplinarnym gruncie merytorycznym, a tym samym w maksymalnym stopniu wolna od kontekstów politycznych;
- c) dokonywana zarówno całościowo, jak też dla każdego z komponentów z osobna, zwłaszcza w przypadku inwestycji oddalonych od proponowanego nowego portu lotniczego;
- d) spójna z możliwie szybko przygotowanym długookresowym, strategicznym dokumentem przestrzennym na poziomie kraju.

Jednocześnie wznowienie dyskursu na temat CPK nie musi, w naszej opinii, oznaczać zahamowania realizacji niektórych najważniejszych projektów częściowych. KPZK PAN, jako niezależne, profesjonalne i interdyscyplinarne gremium, deklaruje nadal gotowość do współpracy w tym zakresie z odpowiednimi ministerstwami, nowymi władzami Spółki CPK oraz gremiami samorządowymi. Deklaruje też uczestnictwo w ewentualnych przyszłych konsultacjach i/lub badaniach.