
Debata nad projektem *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*

Wnioski i komentarze z posiedzenia Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej

opracowanie **Michał Hackiewicz**

Polska przestrzeń doświadcza w ostatnim czasie dynamicznych przekształceń, często mających destrukcyjny wpływ na jej kształt. „Rozlewanie się” miast czy wkraczanie zabudowy na obszary chronione to jedno z wielu przykładów trwającego kryzysu polityki planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wśród przyczyn tego zjawiska, obok niewydolnego, a nierzadko szkodliwego prawa, wskazuje się brak podstawowych dokumentów planistycznych. Szansą na odwrócenie tych tendencji może być przyjęcie *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (KPZK), której projekt po latach studiów i analiz trafił w lutym tego roku do konsultacji w jednostkach samorządu terytorialnego. Opracowany w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego projekt *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, ze względu na swój charakter i szczególne funkcje, stanowiące bezpośredni układ odniesienia dla prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządy województw, wzbudził żywą dyskusję i wywołał liczne komentarze. Wyrazem włączenia się w tę debatę Samorządu Województwa Mazowieckiego było zwołanie 25 lutego 2011 roku posiedzenia Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, na którym specjaliści z zakresu planowania przestrzennego, urbanistyki i administracji debatowali nad przyjętymi rozwiązaniami. Zgłaszane w jego trakcie uwagi i opinie, dotyczące zarówno zagadnień systemowych takich, jak miejsce KPZK w systemie planowania przestrzennego, zakresu i zgodności zaprezentowanego dokumentu z wymogami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak też szczegółowych rozwiązań planistycznych dotyczących przede wszystkim struktury przestrzennej zagospodarowania kraju, rangi i funkcji ośrodków miejskich oraz powiązań systemu transportowego, posłużyły do przygotowania niniejszego opracowania.

Konceptja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju jest dokumentem planistycznym, któremu ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku wyznaczyła szczególną rolę. Ten podstawowy dokument planowania przestrzennego, w skali całego kraju, w myśl art. 47 powyższej ustawy, określać ma uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do ich osiągnięcia. Mimo tak ważnych funkcji *Konceptja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* nie została dotychczas przyjęta, a powstała

lukę od dziesięciu lat wypełnia dokument *Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* przyjęty w 2001 roku. Pomimo prowadzonych prac nie doczekał się on dotąd aktualizacji, przez co nie uwzględnia najnowszych uwarunkowań, w tym tak istotnych jak wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Jak zauważa Andrzej Jędraszko, *wobec braku rangi ustawowej, ma on charakter ideowo-polityczny i metodyczny i stanowi jedynie zbiór wskazań do prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego Polski bez mocy decyzyjnej* [Jędraszko 2009, 58].

Zagadnienia systemowe

Przedstawiony do konsultacji projekt KPZK jest zatem kolejną już próbą stworzenia dokumentu planistycznego, który umożliwiłby kreowanie i realizację polityki przestrzennej w skali całego kraju. Zbudowany z warstwy diagnostycznej, postulatywnej oraz, o czym będzie mowa dalej, kierunkowej, projekt KPZK, co podkreślają autorzy, stanowi połączenie klasycznego dokumentu planistycznego ze strategią ogólnorozwojową. Dokument liczy nieco ponad 200 stron i składa się z pięciu zasadniczych części:

- uwarunkowań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w perspektywie najbliższych 20 lat,
- wizji przestrzennego zagospodarowania Polski 2030,
- typologii obszarów funkcjonalnych,
- sześciu celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju:

Cel 1. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności.

Cel 2. Poprawa spójności wewnętrznej kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów.

Cel 3. Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej.

Cel 4. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski.

Cel 5. Zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa.

Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

Choć projekt KPZK został opracowany w myśl istniejących przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to w opinii ekspertów odnosi się do dwóch porządków prawnych – obowiązującego oraz postulowanego, odnoszącego się do przyszłych stanów prawnych, przez co rodzi to uzasadnione obawy o zgodność dokumentu z obowiązującym prawem. Opiniowany projekt nie uwzględnia także w pełni wymogów art. 47 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ nie określa wymagań z zakresu ochrony zabytków, rozmieszczenia infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowo-

wym i krajowym, obszarów problemowych, a także nie wyznacza dla poszczególnych zagadnień wymienionych w powyższym artykule uwarunkowań, celów i kierunków polityki przestrzennej.

Zarówno w warstwie diagnostycznej, jak i postulatywnej projektu KPZK odnaleźć można wiele odniesień świadczących, że został on stworzony ze świadomością wad obowiązującego systemu prawnego planowania przestrzennego oraz ich postępujących w przestrzeni skutków. W tym świetle większość ocen dotyczących bieżącej sytuacji i stanu przestrzennego zagospodarowania Polski jest zbieżna z poglądami wyrażanymi przez specjalistów z zakresu administracji oraz planowania przestrzennego. Wątpliwości budzą natomiast zbyt optymistyczne prognozy zawarte m.in. w wizji przestrzennego zagospodarowania Polski 2030. Wizja, która ze swej zasady powinna stanowić punkt odniesienia dla celów i kierunków polityki przestrzennej państwa, w przypadku projektu KPZK, została przedstawiona nazbyt optymistycznie, a wręcz nierealnie i ma raczej charakter intuicyjny, niepoparty racjonalnymi argumentami i przesłankami. Nie wynika ona także z problemów zapisanych w celach polityki, a ponadto jest bezwariantowa i zakłada tylko optymistyczne scenariusze rozwoju, a więc bez uwzględnienia możliwych czynników niekorzystnych.

Zarzut zbyt optymistycznego, a czasem wręcz nierealistycznego formułowania planów i założeń można postawić w wielu miejscach nowego dokumentu. Szczególnie widoczne jest to w części dotyczącej infrastruktury technicznej. W obecnej sytuacji, gdy Ministerstwo Infrastruktury drastycznie redukuje wydatki na budowę dróg (por. *Program Budowy Dróg Krajowych 2011-2015*) i linii kolejowe, w projekcie KPZK rozbudowano listę zamierzeń w zakresie dotąd niespotykanym. Zatem, jeszcze przed wejściem w życie, KPZK jest dokumentem przeszacowanym, co w chwili jego przyjęcia w istniejącym kształcie odbije się na jego wiarygodności i ułatwi podważanie przyjętych tez.

Rozwiązania szczegółowe

Zasadniczym, a jednocześnie budzącym liczne kontrowersje elementem projektu KPZK jest jego koncepcja wiodąca – zaproponowana struktura przestrzenna, która według autorów najlepiej odpowiada założonym celom i daje największe szanse na ich realizację. Autorzy projektu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* zdecydowali się przyjąć koncepcję nazwaną *policentryczna metropolia sieciowa*. Zastosowanie tego modelu oznacza odejście od dotychczas preferowanej koncepcji rozwoju kraju, opartej na modelu zwornikowym – zakładającym wykorzystanie geopolitycznego położenia Polski dla rozwijania transportu i umacniania powiązań z innymi krajami. Pomimo iż efektywne wykorzystanie położenia Polski na skrzyżowaniu europejskich osi tranzytowych północ – południe, wschód – zachód m.in. w *Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* zostało wskazane jako droga do uniknięcia marginalizacji roli naszego kraju w przestrzeni europejskiej, to w projekcie KPZK schemat ten został niemal całkowicie zarzucony na rzecz kreowania rozwoju w metropoliach. Zaproponowane podejście, choć nowatorskie i generalnie odpowiadające procesom metropolizacji przestrzeni w wymiarach globalnym i lokalnym,

przez niedoceniecie roli czynnika geopolitycznego wyrażone w braku w projekcie KPZK adekwatnych odniesień do systemu korytarzy transportowych, niesie ryzyko ograniczonego postrzegania problemów polskiej przestrzeni, a w efekcie może przynieść marginalizację jej znaczenia w szerszym ujęciu.

Za szczególnie szkodliwe uznać należy zmarginalizowanie, realizowanych przy ogromnym zaangażowaniu samorządów, w tym także Samorządu Województwa Mazowieckiego, inicjatyw takich jak projekty *Via Carpatia*, korytarz *Bałtyk-Adriatyk* oraz *Via Baltica* i *Rail Baltica*, zmierzających do rozbudowy infrastruktury, intensyfikacji transportu i upowszechniania nowych kierunków, w tym do krajów basenu Morza Śródziemnego, a także przez Ukrainę do nowych krajów UE – Bułgarii i Rumunii. Najwłaściwszym rozwiązaniem tego zagadnienia byłoby powiązanie faktu zwornikowego położenia Polski z rozwojem miejskich układów sieciowych, uzupełnionym o kierunki działań dotyczących poprawy spójności wewnętrznej kraju poprzez tworzenie warunków dla dyfuzji rozwoju oraz wykorzystania potencjałów wewnętrznego wszystkich regionów. Doświadczenia województwa mazowieckiego pokazały bowiem, że wbrew optymistycznym prognozom autorów projektu KPZK samoistny proces dyfuzji z obszaru metropolitalnego rozchodzi się nie dalej niż w promieniu 30-40 km, a ośrodki subregionalne wytwarzają strefy ciężenia ograniczone do najbliższej sąsiadujących gmin. W tym świetle osiaganie spójności obszarów poprzez wskazane w KPZK wykorzystanie specyficznych czynników wewnętrznych – przyrodniczych, klimatycznych, kulturowych – w żaden sposób nie stanie się konkurencyjne wobec metropolizacji usług i przemysłów. Dopiero połączenie tych dwóch, wcale nie sprzecznych koncepcji wzorcowych, może dać racjonalne podstawy do stymulowania procesów równoważenia rozwoju, poprzez m.in. pobudzanie procesu dyfuzji czynników rozwojowych z metropolii do obszarów pozametropolitalnych.

Wiele miejsca autorzy projektu *Koncepcji* poświęcili obszarom funkcjonalnym, które w myśl założeń mają stanowić układ odniesienia dla polityki przestrzennej państwa. Nie kwestionując idei planowania w obszarach funkcjonalnych, należy ostrożnie spojrzeć na zapisy projektu KPZK, zgodnie z którymi dla każdego obszaru funkcjonalnego powinien zostać sporządzony plan. Wątpliwości te są między innymi wynikiem bardzo rozbudowanej propozycji ich typologii. Delimitowanie obszarów funkcjonalnych na podstawie kryteriów odnoszących się do pojedynczych elementów może skutkować nakładaniem się ich na siebie, co z kolei nie tylko będzie niosło ryzyko powstawania niespójnych planów, ale także stanie się czynnikiem komplikującym system planowania. Obszary funkcjonalne powinny być wyznaczane przez samorządy województw w zależności od określonych potrzeb i delimitowane poprzez zbiór zagadnień tworzących „specyfikę” danego obszaru przy uwzględnieniu nie tylko obecnie pełniących funkcji administracyjnych i zaludnienia, ale w większym stopniu potencjału oddziaływania tych ośrodków i konieczności pełnienia ważnych funkcji dla większego obszaru. Postulat ten zdaje się potwierdzać przykład województwa mazowieckiego, na obszarze którego w projekcie KPZK, przy niejasno określonych zasadach wyznaczania, uwzględniono rolę Płocka i Radomia jako ośrodków o znaczeniu regionalnym. W ten sposób ranga ośrodków dotychczas uznanych na Mazowszu za regionalne (dawne

stolice województw) została podzielona na ośrodki regionalne (Radom, Płock) i ośrodki subregionalne (Ciechanów, Siedlce i Ostrołęka).

Pomimo wspomnianych wcześniej dobrze skonstruowanych warstw diagnostycznej i postulatywnej, ewidentną słabością projektu KPZK jest brak propozycji skutecznego systemu realizacji przedstawionych zamierzeń. Trzeba mieć świadomość, iż wdrażanie KPZK wymaga odpowiednich mechanizmów, przede wszystkim związanych z realizowaniem jego roli jako podstawowego dokumentu planistycznego w skali całego kraju. W tym celu każdy przygotowywany rządowy program, projekty inwestycyjne o charakterze ponadlokalnym, krajowym i międzynarodowym oraz inne działania wpływające bezpośrednio lub pośrednio na zagospodarowanie przestrzenne powinny być przed przyjęciem analizowane pod kątem ich zgodności z KPZK i wpływu na realizację przyjętej struktury przestrzennej kraju. System realizacji KPZK powinien zatem proponować instrumenty dające możliwość egzekwowania hierarchiczności dokumentów, zapewniając przenoszenie treści określonej w dokumentach planistycznych szczebla krajowego do planów zagospodarowania przestrzennego województw, a następnie poprzez studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W przedstawionej do konsultacji formie projekt KPZK nie gwarantuje spełnienia tych wymagań.

Literatura:

Jędraszko A., 2009, *Glossa do Konspektu KPZK*, (w:) *W poszukiwaniu dobrych kierunków. Materiały do dyskusji nad Projektem koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, Uchwała Nr 65/2004 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 czerwca 2004 r. (2004).

Program Budowy Dróg Krajowych 2011-2015, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa (2011).

Projekt koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa (2011).

mgr Michał Hackiewicz, absolwent Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, pracownik Zespołu Planowania Przestrzennego w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego w Warszawie. Specjalizuje się w zagadnieniach infrastruktury transportowej, współpracuje przy realizacji projektu „Rail Baltica Growth Corridor”. Współautor „Oceny Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego”.