

dr Andrzej Jędraszko

D Y L E M A T Y

KONCEPCJI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU 2008-2033

Zmiana ustroju społeczno - polityczego i gospodarczego Polski, jaka nastąpiła po roku 1990 pociągnęła za sobą zmiany w różnych dziedzinach odpowiedzialności i działania władz publicznych. Dotyczyło to także dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego. Odrzucony został podstawowy kanon tej dziedziny w okresie realnego socjalizmu polegający na całkowitym prymacie dobra wspólnego (cokolwiek to w konkretnych sytuacjach oznaczało i jak byłoby interpretowane) oraz całe „oprzyrządowanie” prawne planowania przestrzennego, jego instrumentów i realizacji. W mozolnym procesie zostały sformułowane podstawy nowego „systemu” - jakoby odpowiadającego nowemu ustrojowi państwa, czego jednak nie potwierdzają porównania z państwami „starej UE”, – co znalazło wyraz w *Ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym* z 1994 roku i kilku innych ustawach wiążących się z procesami zagospodarowania.

Ustawa z 1994 roku odnosiła się do wszystkich poziomów planowania zagospodarowania: miejscowego, regionalnego i krajowego. To ostatnie znalazło się na końcu *Ustawy* w formie Rozdziału 6 zatytułowanego „*Kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej państwa*” obejmującego dwa artykuły. Przewidywała one, że *Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS)* sporządza i aktualizuje koncepcje polityki przestrzennego zagospodarowania kraju...”. W jaki sposób koncepcja ta miała przekładać się na plany regionalne oraz – co ważniejsze – na plany miejscowe, kształtujące rzeczywistość przestrzenną kraju, ustawa milczała.

Pierwszy dokument okresu transformacji dotyczący zagospodarowania przestrzennego kraju jako całości został sporządzony w latach 1995 – 2000 przez istniejące wówczas RCSS. Nosił on – zgodnie z *Ustawą* - nazwę „**Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju**”. Jego projekt był opracowany przez zespół pod kierunkiem prof. J. Kołodziejskiego. Dokument ten został przyjęty przez *Sejm* (17.11.2000) i ogłoszony w *Monitorze Polskim* (16.08.2001), w formie obwieszczenia *Prezesa Rady Ministrów* z 7.11.2000) Koncepcja ta miała charakter podstawowego dokumentu ideowo-politycznego i metodycznego dotyczącego polityki zagospodarowania przestrzennego Polski. W warstwie informacyjnej pozostał on w praktyce nieznanym politykom i administracji, w warstwie (potencjalnie) obligatoryjnej - nie uwzględniany w procesach decyzyjnych, a w zakresie sugestii instytucjonalnych - zignorowany.

Zdaniem *Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR)* dokument ten - z uwagi na okres jego powstania - „nie uwzględnia wielu późniejszych uwarunkowań, takich jak choćby uzyskanie przez Polskę członkostwa w UE ” (07.04.08 – internet). Ten generalnie krytyczny pogląd jest tylko częściowo słuszny. Wprawdzie Polska nie była wówczas członkiem UE, tym niemniej autorom projektu były znane w zasadzie poglądy *Unii Europejskiej* i ówczesne dokumenty *Wspólnoty Europejskiej* mające wpływ na zagospodarowanie przestrzenne, co znalazło też wyraz w opracowaniu. Nie zmienia to oczywiście faktu, że krytyczna analiza tego dokumentu i generalna jego aktualizacja (lub nowa wersja) jest konieczna.

W latach 2004-05, a więc w czasie dokonywania się akcesji Polski do UE (01.05.2004), w istniejącym jeszcze wówczas RCSS podjęto taką próbę i opracowano dokument pod nazwą „**Zaktualizowany KPZK (z prognozą oddziaływania na środowisko)**”. Został on zaakceptowany przez ówczesną *Radę Ministrów* i skierowany do *Sejmu* (19.10.2005). Został jednak wycofany (09.10.2006) z *Sejmu*, a jednocześnie *Rada*

Ministrów powierzyła MRR podjęcie prac nad nową koncepcją, zgodnie z zaproponowanym przez MRR harmonogramem.

Tezy i założenia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033 (KPZK)

W ramach podjętych prac przygotowano w/w dokument. Został on opracowany (08.2007) przez zespół roboczy, w którego skład weszli – obok przedstawicieli MRR – przedstawiciele 8 resortów, których działania wpływają bezpośrednio na zagospodarowanie przestrzenne. Dokument ten został zaopiniowany przez reaktywowaną w międzyczasie (29.01.2007) PRGP, a następnie przyjęty przez *Radę Ministrów* (26.06.2007).

Dokument ten jest ze wszech miar godny uwagi. Ma on podwójne źródło. Z jednej strony jest on wynikiem (słusznej) obserwacji, że w kraju „*występuje stan zagrożenia polskiej przestrzeni*”..., a „*próby ratowania sytuacji nie generowały dotychczas zmian systemowych*” (P.1.). Z drugiej strony wyciąga on (słusznie) konsekwencje z faktu, że Polska jest członkiem UE, a więc powinna uwzględniać polityki rozwoju, tworzone w łonie UE i przez stronę polską akceptowane (P. 1 akap. 3.). Łączy się to z koniecznością uwzględniania ewolucji polityk UE, które kładą obecnie silny nacisk na problematykę środowiska i wymiar przestrzenny rozwoju.

Dokument ten ma modelowy charakter w tym sensie, że po raz pierwszy w okresie transformacji wysuwa całościową koncepcję „*zbudowania całego systemu planowania i zarządzania przestrzenią*”, zbliżonego do rozwiązań europejskich. Jego motywem przewodnim jest „*dokonanie pełnej integracji z dotychczas aprzestrzennym (w Polsce) nurtem planowania społeczno-gospodarczego*” (P. 1 akap. 3). W tym „*wyznaniu wiary*” zabrakło jednak wymiaru środowiska, w takim stopniu, w jakim ten już wcześniej zdominował polityki UE w dziedzinie rozwoju. Wspomniany dokument obejmuje jednak znacznie szersze spektrum problematyki dotyczącej gospodarki

przestrzennej niż tylko wizje zagospodarowania polskiej przestrzeni. Jest on *de facto* kompleksowo ujętą koncepcją stworzenia nowego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego Polski. Obejmuje on całościowo pomyślany zakres tej problematyki, poczynając od identyfikacji celów, określenia zadań odnoszonych do okresu długofalowego i okresów strategicznych, oraz ich kwantyfikacji, a także związek z problematyką finansowania, sformułowania polityk, ich monitorowanie i ewaluację, struktury instytucjonalne gospodarki przestrzennej, wreszcie kładzie zasadniczy nacisk (rzadkość w polskiej praktyce) na problematykę instrumentalizacji planowania i zarządzania przestrzenią.

Głównym przesłaniem dokumentu jest stworzenie nowego systemu planowania zagospodarowania przestrzennego zintegrowanego z planowaniem społeczno-gospodarczym i środowiska. Jest to ujęcie w pełni zgodne z zaleceniami i politykami wykształconymi w ramach UE, co w istniejącym polskim systemie zarządzania było dotychczas ignorowane. Jednakże pewną wątpliwość musi budzić rozległość i treść proponowanego nowego systemu, a zwłaszcza jego implikacje i konsekwencje dla całokształtu systemu planowania i zarządzania w kraju. Przyjmuje on bowiem – chociaż nie wiadomo czy w pełni świadomie – utworzenie i funkcjonowanie systemu instytucjonalnego sterującego gospodarką przestrzenną o znacznym stopniu centralizacji.

Koncepcja ta jest niewątpliwie interesująca. Nasuwa jednak kilka wątpliwości praktycznych. Po pierwsze, tak pomyślanego systemu (mającego charakter precyzyjnego zegarka) nie ma w żadnym państwie UE. W pewnym stopniu zbliża się do niego Holandia, ale wynika to z jej wyjątkowej sytuacji – znaczna część kraju leży poniżej poziomu morza, a pozostała jest trwale narażona na fale powodziowe i sztormy morskie (nie mówiąc o implikacjach nadchodzących zmian klimatycznych), co wymaga długofalowej i stałej interwencji centralnych władz publicznych w procesy zagospodarowania przestrzennego; a także Francja mająca wielowiekowe tradycje

scentralizowanej władzy publicznej, czego wyrazem jest m.in. ulokowanie problematyki zagospodarowania przestrzennego (i decyzji w tej dziedzinie) bezpośrednio w *Gabinecie Premiera* i stworzenie wielu instrumentów i instytucji publicznych zapewniających sterującą rolę rządu w procesach zagospodarowania. Po drugie, warto przypomnieć, że takiego (rzeczywiście funkcjonującego) systemu nie udało się stworzyć nawet w centralnie planowanej i sterowanej gospodarce socjalistycznej. Wreszcie po trzecie, obecny polski system ustrojowy i jego praktyczna wykładnia mają - w porównaniu z europejskim - charakter skrajnie liberalny, co sprawia, że może on być trudny do pogodzenia z proponowanymi zmianami systemu planowania i zarządzania. Można by się nawet zastanawiać, czy *Rada Ministrów* rzeczywiście przeczytała ten dokument i czy przyjmując go zdawała sobie sprawę z jego instytucjonalnych implikacji.

Zarysowanie wizji rozwoju przestrzennego Polski jest stosunkowo najłatwiejszym zadaniem *KPZK*. Znacznie trudniejszym będzie określenie i ustanowienie całego kompleksu instrumentalizacji *KPZK*, od czego zależy wogóle jego praktyczny efekt. Sprawie tej słusznie poświęcono w *Tezach i założeniach* ponad 20 % całej objętości tekstu. Objął on takie zagadnienia, jak system koordynacji polityki przestrzennej, wzmocnienie administracji planowania i zarządzania przestrzenią, dostosowania prawne, zwiększanie rangi polityki rozwoju przestrzennego oraz system finansowania polityki przestrzennej państwa.

Niektóre z proponowanych w *Tezach* rozwiązań idą zbyt daleko. Dotyczy to np. ocen finansowych propozycji zawartych w *KPZK*. Proba dokonywania takich ocen w odniesieniu do długiego horyzontu jest nieporozumieniem. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, metody oceny typu "kosztorys inwestycyjny" (inne w kraju nie są znane) nadają się do konkretnych inwestycji, podejmowanych w krótkim okresie czasu (już w średnim ulegają dezaktualizacji - vide koszt autostrad czy budowy mieszkań w kraju). Po drugie, ocena ich realności jest niemożliwa.

Nie da się bowiem ocenić w długim okresie czasu podstawowych parametrów wielkości dyspozycyjnych środków. Wynika to z kilku faktów: niepewności co do rozwoju gospodarki światowej, co oddziałuje z natury rzeczy na gospodarkę krajową, zmniejszenie środków przyznawanych Polsce przez UE w planie 2013-20 ze względu na nalegania głównego płatnika netto (Niemiec) na ograniczenie jego wkładu do budżetu UE, przyjęcie nowych państw do UE, utworzenie Unii Śródziemnomorskiej (lipiec 2008), a także prawdopodobne niewykorzystanie przez Polskę środków jej przyznanych na okres 2007-2013 (mimo co dwukrotnego wzrostu kosztów inwestycji wywołanego opóźnieniami w realizacji). Stąd proponowana w *Tezach* analiza dostępnych źródeł finansowania powinna być ograniczona do perspektywy średniookresowej 2015-2020 (str. 8), a i ta będzie trudna i może być jedynie szacunkowo-życzeniowa. Podobną wątpliwość nasuwa propozycja ustalenia kwantyfikacji osiągniętych celów w długich okresach czasu, co może być metodycznie trudne.

Dokument *Tezy i założenia KPZK* ma w ujęciu formalnym zróżnicowany charakter. Wprawdzie w dokumencie stwierdza się generalnie, że przedstawione *“Tezy dotyczące zawartości KPZK to nie 95 – 2000 wytyczne dla zespołu opracowującego, lecz zbiór hipotez do weryfikacji w toku prac nad Koncepcją – w zależności od ostatecznej wizji zespołu autorskiego”* (str. 10). Ale stosowane sformułowania sięgają od stwierdzeń hipotetycznych (np. *Cele polityki przestrzennej – P. 53. czy Postępowanie prawne – P. 5.4.3*), poprzez ujęcia fakultatywne - *“działania mogłyby obejmować”*(n.p. *Wstęp – P. 5.4.2.*) aż do sformułowań kategoriycznych - *“wymaga”* (np. *Zasady i instrumenty – P. 5.4., 5.4.1., 5.4.2.*). Zakładając, że zróżnicowanie tekstów było świadome, oznacza to, że Zespołowi KPZK w pewnych zagadnieniach pozostawiono pełną swobodę, w innych natomiast, ustalono obowiązującą problematykę, zasady i ujęcia.

Wstępny projekt *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) na lata 2008-2033, rozszerzony, wzgl. rozbudowany Konspekt dokumentu*

W czerwcu 2007 roku rozpoczęto prace nad KPZK. Utworzono *Zespół Realizacyjny*, będący organem doradczym *Ministra Rozwoju Regionalnego* (05.07.07), którego zadaniem jest opiniowanie opracowań, udostępnianie dorobku resortów i samorządów oraz konsultowanie kolejnych etapów prac. Podstawowym dokumentem sformułowanym w drugim półroczu 2007 jest w/w *“Wstępny projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju na lata 2008-2033. W-wa, grudzień 2007* (w dalszym tekście zwany *Konspektem*), który (w domyśle) – miał być konkretyzacją *Tez* opracowanych przez *MRR*. *Konspekt* ten ma dość zasadniczo inne ujęcie i punkty ciężkości niż *Tezy*. Obejmuje on dziewięć punktów, w tym trzy (IV, V, VI) o znacznym stopniu uszczegółowienia, zawiera natomiast tylko sładowo część instytucjonalną, na co zasadniczy nacisk kładły *Tezy*. *Konspekt* nie zawiera wogóle części diagnostycznej, dotyczącej stanu istniejącego. Mamy wprowadzić 07 (rozległą liczbę „*Problemów..*“ (P. V), ale nie dowiemy się jakie są rzeczywiste przyczyny ich powstania, a stąd także trudno mówić konkretnie (a nie tylko ogólnie) o instrumentach ich rozwiązywania. Tak ujęty dokument nie będzie zatem zawierał naukowego dowodu, jakie są mechanizmy dewastacji polskiej przestrzeni, co w konsekwencji oznacza, że ew. proponowane w dokumencie zasady sterowania czy kierunki interwencji władz publicznych w procesy zagospodarowania przestrzeni będą osobistymi poglądami autorów. Wprowadzić jeden z rozdziałów (IV) jest zatytułowany „*Diagnoza perspektywiczna*“, ale jest to w proponowanym ujęciu, po prostu opis elementów wizji, ujęty w 6 rozdziałach (od demografii po środowisko). *Konspekt* w zasadniczo różny sposób niż *Tezy* określa cele i funkcje *KPZK* - nie jest w nim jasne, na czym miałyby polegać zapowiedziany w *Tezach* nowy system planowania zagospodarowania przestrzennego kraju zintegrowany z planowaniem społeczno-gospodarczym i

środowiska i jakie miałyby być mechanizmy tej integracji - Konspekt ogranicza się do „nowego ujęcia” (I). Zawarta w *Konspekcie* wizja struktury przestrzennej Polski (VII) ma charakter jednowymiarowy, bowiem odnosi się tylko do roku 2033 (stan 2015 jest po prostu rejestracją efektów bieżących działań i tendencji). Nie zawiera on postulowanej w *Tezach* koncepcji kolejnych planów strategicznych, które mogłyby być podstawą do formułowania programów wspieranych przez UE w następnym jej planie średniookresowym (2014-2020). Ujęcie problematyki środowiska – inaczej niż w *Tezach* i politykach UE - ma charakter jeszcze jednego sektora, a nie fundamentalnej podstawy koncepcyjnej konstruowania KPZK. *Konspekt* bardzo ogólnie traktuje instrumenty polityki przestrzennej (VIII - ograniczony do tytułów rozdziałów) i pomija wogóle zasadniczą sprawę wzmocnienia administracji planowania i zarządzania przestrzenią. Wreszcie ostatnia część (IX - *Wnioski i rekomendacje*) odnosi się tylko do podmiotów polityki przestrzennej i nie zawiera wniosków do stworzenia efektywnie działającego systemu gospodarki przestrzennej, co było głównym przesłaniem *Tez* („zmiana systemowa”). Brak jest, zatem propozycji systemu za pomocą, którego, miałyby być wcielane w życie ustalenia KPZK (jeżeli takie będą formułowane) oraz propozycji dla likwidacji mechanizmów powodujących dewastację polskiej przestrzeni. Brak jest także stanowiska dotyczącego niezbędnej formy prawnej KPZK (zdaniem autora winna to być ustawa), jak i wskazania - conajmniej w kluczowych elementach - jakie zmiany powinny być wprowadzone w istniejących obecnie ustawach odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego, tak, aby cele KPZK mogły być wogóle realizowane. Konieczne jest też określenie, zakresu niezbędnych uchwał czy nowelizacji ustaw wspierających (np. ustawy o obszarach metropolitalnych).

Na przełomie roku 2007/8 rozpoczęto serię 6 wprowadzających seminariów obejmujących następujące tematy:

1. System ekologiczny kraju - wizje sieci ochrony przyrody (20.12.2007)
2. Systemy transportowe w Polsce – wizja docelowa (18.01.2008)

3. Rozwój i restrukturyzacja gospodarki a polska przestrzeń (21.02.08)
4. Problematyka rozwoju obszarów miejskich, w tym obszarów metropolitalnych (28.02.98)
5. Zagospodarowanie obszarów morskich Polski (13.03.08)
- 6 Transgraniczne uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski (22.04.08).

Materiały wyjściowe do KPZK

Podstawową trudnością w diagnozie, ustalaniu koncepcji i monitorowaniu przebiegów realizacji jest w Polsce niedostatek wyjściowych informacji. Nie wiadomo tak naprawdę np. ilu mieszkańców liczy kraj i poszczególne elementy jego sieci osadniczej ani ilu wyemigrowało w ostatnich latach zagranicę (szacunki różnią się zasadniczo: od 1 - 3 milionów.). Obowiązujące nadal w Polsce rygorystyczne stalinowskie przepisy meldunkowe są przez Polaków całkowicie ignorowane. Informacje na temat użytkowania powierzchni kraju są rozbieżne, jak się to okazało przy okazji ustalania dopłat bezpośrednich dla rolników. Nie ma również żadnych danych dotyczących wielkości terenów zajmowanych co roku pod zabudowę - podstawowej informacji dla ustalania polityki w tym zakresie. Z faktu tego *MRR* zdaje sobie oczywiście sprawę i dlatego (słusznie) jako jedno z wyjściowych żądań wysunęło w *Tezach* niezbędność stworzenia GIS (p.4.3.).

Jako swoiste remedium na te sytuacje, *MRR* zlecił wykonanie ponad 40 ekspertyz do *KPZK* o rozległej tematyce (od problemów demograficznych do uwarunkowań wynikających z sąsiedztwa). Opracowania te cechowało z natury rzeczy różne podejście metodyczne, skala dokładności dociekań, odniesienia czasowe, charakter dokumentów (ekspertyzy, wizje, rekomendacje, uwarunkowania, przesłanki, problemy itp.). Są to analizy, komentarze i koncepcje stanowiące poglądy poszczególnych autorów, a nie reprezentacje oficjalnych stanowisk ciał rządowych. Ich wykorzystanie nie jest rzeczą łatwą.

Wśród wspomnianych opracowań nie ma dwóch mających zasadnicze znaczenie dla kształtowania KPZK. Jeżeli zgodzić się z poglądem, że każdy układ przestrzenny składa się z elementów powierzchniowych i łącznikowych (por. McLoughin), to konstruowanie KPZK wymaga właśnie jeszcze conajmniej dwóch opracowań wyjściowych. Pierwszym z nich jest budownictwo mieszkaniowe, które w państwach Europy Zachodniej zajmuje 80-85 % terenów zainwestowanych i jest przedmiotem osobnych polityk władz publicznych. Bez uwzględnienia tej problematyki - mimo całkowitego *desinteressement* w tym zakresie kolejnych polskich rządów okresu transformacji, co jest sytuacją unikatową w UE - trudno sobie wyobrazić skonstruowanie KPZK. Drugim opracowaniem, winna być koncepcja układów energetycznych różnego rodzaju, których wymagania i oddziaływanie na zagospodarowanie terenów mają w cywilizowanych państwach znaczenie fundamentalne i które muszą być planowane w perspektywie dziesiątków lat.

MRR udostępniło także materiały dotyczące strategii rozwoju przestrzennego niektórych państw UE: "starych" członków (Szwecja i Francja) oraz postkomunistycznych (Słowenia i Czechy). Stało się już tradycją okresu polskiej transformacji, że baza informacyjna dotycząca gospodarki przestrzennej państw europejskich jest - w najlepszym wypadku - znana jedynie fragmentarycznie. Także w przypadku KPZK brak dostatecznych informacji, dotyczących węzłowych problemów rozwoju najważniejszych państw o rozwiniętych (i skutecznie działających) systemach gospodarki przestrzennej, do których należą przede wszystkim Niemcy, Holandia, Dania i Wielka Brytania. Nie chodzi przy tym o wiedzę formalną dotyczącą organizacji ich systemów gospodarki przestrzennej, lecz bardziej o znajomość mechanizmów ich działania w praktyce. Wydaje się, że ten podstawowy brak powinien być uzupełniony przez Zespół opracowujący projekt KPZK. Bez takiej wiedzy projektowi KPZK może grozić poszukiwanie "trzeciej

drogi” - praktyki zastosowanej w dziedzinie formułowania regulacji prawnych zagospodarowania przestrzennego na poziomie gmin i regionów w Polsce i mającej fatalne skutki dla jego zagospodarowania (vide *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z roku 1994 i 2003*).

Ile przestrzeni w ujęciu KPZK ?

W dokumencie *Tezy i założenia* stwierdza się, że KPZK powinien mieć *“czytelną część graficzną”*. To stwierdzenie może być interpretowane w bardzo różny sposób. Warto zastanowić się, jakie ujęcie byłoby pożądane w warunkach polskich.

Za punkt wyjścia trzeba przyjąć fakt, że Polska jest krajem, który dopiero czeka na współczesne zagospodarowanie jego przestrzeni. W kraju brak jest – w porównaniu europejskim – nieomal wszystkiego: od przysłowiowych już dróg, poprzez mieszkalnictwo, usługi publiczne aż do powierzchni biurowych, czy uporządkowanych przestrzeni ekologicznych w miastach. Jedynym krajowym zasobem, który Polska może wnieść do UE jest stosunkowo nieskażone środowisko, z czego jednak ani polskie społeczeństwo ani jej przedstawiciele polityczni nie zdają sobie sprawy, a podejmowane bieżące decyzje często prowadzą do jego dewastacji. Inna jest sytuacja w krajach *“starej” UE*, w których wszystko już istnieje, a chodzi obecnie o modernizację, uzupełnienie czy zmiany i przystosowanie do nowych trendów rozwoju, mające niewielkie odwzorowanie przestrzenne w skali makro. Stąd też, tendencja - występująca w dokumentach *UE* dotyczących zagospodarowania przestrzennego - wskazująca na zasady i polityki, a nie na ich konkretne miejsce w przestrzeni, może nie mieć w Polsce zastosowania.

Wydaje się, że w warunkach krajowych potrzebne byłoby wskazanie tego, co, gdzie i kiedy (w przybliżeniu) może powstać oraz przy pomocy jakich instrumentów należy zapewnić rezerwowanie terenów dla określonych inwestycji,

zwłaszcza publicznych. Oznacza to, że „część graficzna” KPZK powinna być jednak dość szczegółowa tak, aby tworzyła ona jednoznacznie umiejscowione w przestrzeni konkretne użytkowania/zamierzenia jako podstawę do formułowania planów regionalnych, na poziomie których powinny zapadać decyzje przestrzenne, ostatecznie konkretyzowane w planach miejscowych (a nie dopiero przy podejmowaniu inwestycji).

Na niezbędność takiego podejścia wskazuje także przewidywane w *Tezach* (P.4.4.) podjęcie w ramach KPZK - *ex ante* - ewaluacji i prognoz oddziaływania na środowisko („przez niezależnych ewaluatorów”, przy zastosowaniu „zestawu wskaźników wykorzystania przestrzeni”). Takie ewaluacje i prognozy są możliwe tylko w odniesieniu do konkretnych obszarów. W innym przypadku będzie to zbiór ogólnych haseł odnoszących się ogólnie do przestrzeni, których konkretyzacja w momencie przystąpienia do realizacji inwestycji może być spóźniona, a także kwestionowana przez UE, na co istnieją już dostatecznie pouczające przykłady.

Jak można wnioskować na podstawie *Konspektu*, trudno liczyć na szersze ujęcie konkretyzujące KPZK w przestrzeni.. Na ostatniej stronie *Konspektu* (przedostatni punkt), mówi się tylko o „ilustracji kartograficznej” (P.XIX). Możliwe jest oczywiście takie podejście preferowane przez autorów *Konspektu*. W takim przypadku konieczne jest jednak – jako postulat minimalny - konkretne wskazanie zasad funkcjonowania planów regionalnych i formuły transpozycji ich ustaleń na szczebel gmin, zwłaszcza do planów miejscowych, co w dzisiejszym systemie w praktyce nie funkcjonuje. Niezbędne jest wskazanie, czy instrumentem przekazu miałyby być hierarchiczność planów (i jak konkretnie miałyby ona funkcjonować) czy też inny (oby skuteczny) instrument.

Horyzont czasowy

Dla KPZK przyjęto 25 lat, tj. rok 2033, który ustalono jako *“wizję przestrzeni Polski”* (4.1.). Przesłankami ustalenia tego horyzontu były zjawiska demograficzne (dwa pokolenia) oraz spodziewane okresy planowania (strategie średniookresowe).

Założenie to ma jednak pewne wady. Wiele inwestycji strukturotwórczych wymaga - w polskich warunkach przewlekłości inwestycji wynikającej zwłaszcza z konsekwencji absolutyzmu własności prywatnej nieruchomości i absolutyzmu władztwa gmin – znacznie dłuższych okresów planowania. Odnosi się to np. do budowy elektrowni (zwłaszcza atomowych, o których jest mowa), wielkich inwestycji wodnych, ochrony przed powodzią, zabezpieczenia wybrzeży itp. Warto tu przypomnieć, że w okresie ubiegłych 19 lat nie wybudowano w kraju ani jednej nowej elektrowni. Stąd też, w rzeczywistości będziemy mieli do czynienia z bardzo różnymi okresami realizacji poszczególnych grup zamierzeń, co mogłoby skłaniać do przyjęcia dłuższej ogólnej perspektywy czasowej np. 50 lat, ale bez precyzowania konkretnej daty. W odniesieniu do obecnie przyjętego horyzontu czasowego (2033) warto by może przyjąć 2-3-letnią, *“docelową”* datę wizji po przyszłym NSP, co ułatwiłoby dokonanie oceny przemian. Na marginesie sprawy ustalania daty *“docelowej”* warto też zauważyć, że takie ustalenie jest zwykle traktowane jako forma zobowiązania/przewidywania realizacji przyjętych zamierzeń. Czy mamy do tego w Polsce dostateczne podstawy? Może zatem lepiej wizję pozostawić bez daty, a stosować je tylko do wyznaczania okresów planów strategicznych?

Płaszczyzna współdziałania z UE

W *Konspekcie* stwierdza się, że jednym z elementów *“nowego ujęcia KPZK”* będzie *“stworzenie platformy dialogu z dokumentami europejskimi”* (I. 2). Jest to dość ograniczone rozumienie problematyki współpracy z UE. Trzeba tu przypomnieć, że Polska jest sygnatariuszem wielu dokumentów unijnych, dotyczących zarówno metodyki procesów planowania, jak i konkretnych polityk, a zwłaszcza dyrektyw

UE. Nie chodzi zatem o "dialog" z dokumentami europejskimi, lecz o poznanie i wprowadzenie do zamierzonego nowego systemu gospodarki przestrzennej (por. Tezy) i praktyki krajowego działania wspomnianych wyżej ustaleń UE. Wprawdzie w ostatnim punkcie *Konspektu* (IX) mówi się o "uwzględnieniu także ...dokumentów europejskich", ale jest to bardzo ograniczone widzenie sprawy integracji z UE. Istnieje co prawda bliski kontakt *Konspektu* z organizacją ESPON, co oczywiście jest rzeczą pozytywną, ale warto dodać, że ESPON jest z założenia jednostką obserwacyjno-badawczą (por. np. 4 - scenariusze rozwoju terytorialnego dot. 2030 roku), a nie jednostką operacyjną. Działa ona wprawdzie jako wsparcie dla formułowania polityk unijnych w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego *sensu largo* (istniejące struktury, występujące trendy, efekty polityk itp.) ale robi to przy (milczącym) założeniu, że problemy instytucjonalne, instrumentalizacja polityk oraz zarządzanie rozwojem przestrzennym są sprawami dawno załatwionymi, co w Polsce nie ma miejsca. Trzeba też dodać, że unijne polityki dotyczące zagospodarowania przestrzennego powstają w procesie negocjacji (a nie opracowań o charakterze naukowym) i są przyjmowane na tzw. nieformalnych spotkaniach ministrów odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną. Polski problem polega m.in. na tym, że nie bardzo wiadomo, który to minister: infrastruktury/budownictwa czy rozwoju regionalnego jest za ten zakres odpowiedzialny. Jest to konsekwencją faktu, że planowy rozwój zagospodarowania przestrzennego jako funkcja władz publicznych nie występuje ani w *Konstytucji* (1997) ani w strukturach zarządzania państwem okresu transformacji od 1996 roku, co stanowi zresztą na poziomie europejskim swoiste kuriozum.

Punkt ciężkości KPZK

Konspekt zawiera wprawdzie stwierdzenie (I.8.), że w nowym ujęciu, KPZK ograniczy się do „strategicznych zagadnień przestrzennych”, co oznacza że będzie on koncentrować się na sprawach, które dokument ten może rzeczywiście rozwiązać, ale

jego lektura nie w pełni potwierdza zastosowanie tej zasady. *Konspekt* zawiera bowiem sprawy, które można rozwiązywać tylko (lub lepiej) w skali lokalnej, jak np. system opłat za używanie ulic (VI. 7. i VIII.3.), określenie i wprowadzenie systemu standardów urbanistycznych (VI. 1.), wprowadzenie systemów organizacji ruchu (VI.8.), zapewnienie dostępności do usług publicznych (VI.17.), przeciwdziałanie tworzeniu się gett mieszkaniowych (VI.18.), wskazanie warunków równego korzystania z przestrzeni przez kobiety i mężczyzn (I-14.) itp. Sprawa polega – jak się zdaje – na tym, że w rozdziale dotyczącym *Problemów* (V.), zaniechano ich systematyzacji nawiązującej do różnych poziomów planowania, na których problemy te mogą być rozwiązywane.

Ocena i wykorzystanie istniejących dotąd poglądów na temat zagospodarowania przestrzennego kraju

KPZK jest tworzona w sytuacji, istnienia kilka wcześniejszych opracowań zawierających tezy, poglądy i proponowane rozwiązania. Chodzi tu w szczególności o: *Koncepcje polityki przestrzenno zagospodarowania kraju* (prof. Kołodziejcki), jej aktualizację przez RCSS, opracowanie prof. Gorzelaka (urbanista 8/2005), poglądy prof. Markowskiego itp. Ich analiza i ocena stać się winny punktem wyjścia dla podejmowanych prac. Wskazane byłoby ustosunkowanie się w szczególności do takich strategicznych tez, jak np.:

- zwornikowy/tranzytowy charakter obszaru Polski,
- popieranie metropolii czy regionów uboższych (“metropolizacja” Ściany Wschodniej czy tylko jej ucywilizowanie),
- strukturalna rola obszarów przyrodniczych,
- konsekwencje nadmorskiego położenia Polski,
- prozatrudnieniowa czy aktywizująca zawodowo polityka,
- stosunek do rurociągu Nordstream (i szerzej – koncepcja zaopatrzenia kraju w gaz oraz w energię elektryczną),

- dopuszczalność i ograniczenia eksploatacji węgla brunatnego,
- rola euroregionów,
- celowość i konsekwencje budowy centralnego lotniska itp.

Równoległym punktem wyjścia powinna być identyfikacja oraz przegląd dyrektyw i polityk UE mających wpływ na zagospodarowanie przestrzenne Polski. Chodzi tu zwłaszcza o stwierdzenie, w jakim stopniu kanony polityki UE mają zastosowanie do Polski (np. wspieranie obszarów zaniedbanych *versus* koncentracja potencjałów w metropoliach).

Warto także przypomnieć, że opracowywanie dokumentów rządowych dotyczących zagospodarowania przestrzennego kraju jako całości, ma w Polsce ponad 60-letnią tradycję. Pierwszy *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Kraju (1946)*, miał w ówczesnym świecie charakter pionierski i wywołał znaczne zainteresowanie europejskich kręgów fachowych i publicznych. Generalną instrumentalizacją tego Planu był *Dekret o Planowym Przestrzennym Zagospodarowaniu Kraju (1946)*, który – intencjonalnie – miał zapewnić zarówno warunki dla realizacji zamierzeń w przyszłości (poprzez nienaruszalne rezerwy terenu), jak i narzędzia niezbędne do etapowej jego realizacji. Plan ten miał następnie kilka modyfikacji – zarówno w warstwie koncepcyjno-normatywnej, jak i organizacyjno-instrumentalnej. Ostatnia jego wersja nosiła nazwę *Plan przestrzennego zagospodarowania Polski do 1990 roku, Komisja Planowania, Warszawa 1974*. Oddziaływanie tych planów na decyzje dotyczące zagospodarowania było ograniczone mimo, że zarządzanie państwem miało wówczas charakter ściśle scentralizowany. Może warto byłoby dokonać analizy ówczesnych koncepcji, mimo że powstały w zasadniczo innym ustroju. Rozwój przestrzenny charakteryzuje się jednak znacznym stopniem inercji, stąd problemy w jakimś zakresie zapewne pozostały.

System działa tylko jako całość

Jak słusznie wskazano w *Tezach* chodzi o „... zbudowanie nowego całościowego systemu planowania i zarządzania przestrzenią”. Stąd też usprawnienie funkcjonowania obecnie istniejącego w Polsce systemu gospodarki przestrzennej nie może ograniczać się tylko do jego najwyższego szczebla (krajowego). Równie istotne są jego wady i deficyty na niższych poziomach, zwłaszcza na poziomie gmin, gdzie w rzeczywistości, realizuje się (lub nie) polityka zagospodarowania przestrzennego. Żadne usprawnienia KPZK nic nie pomogą, jeżeli nie będzie im towarzyszyć równoległa europeizacja systemu na poziomie lokalnym. Istotną rolę przypada także poziomowi regionalnemu, na którym powinna dokonywać się konkretyzacja polityk krajowych i ich efektywny przekaz do planów gmin. Nie chodzi przy tym o fragmentaryczne stwierdzenia, że np. należy wprowadzić standardy zabudowy i zagospodarowania terenów (P.VI.23.), czy zmiany w ustawach o zagospodarowaniu przestrzennym, wspomniane zresztą w punkcie dot. przestrzeni morskiej, lecz o sprecyzowanie, co konkretnie, gdzie i w jakim kierunku należałoby w prawie zmienić. Potrzebna jest propozycja dla struktur planowania i zarządzania gospodarką przestrzenną, wskazująca na to, jakie sprawy, na którym szczeblu administracji i w jaki sposób powinny być załatwiane. Mówią o tym jednoznacznie *Tezy* stwierdzając, że *“Zawarty w koncepcji obraz stanu zagospodarowania będzie także musiał być uwzględniany przy konstruowaniu planów zagospodarowania przestrzennego województw i gmin oraz obszarów morskich”*. Nie chodzi zatem o to czy, lecz konkretnie jak. W *Tezach* mówi się o „planach województw i gmin” - warto dodać, że planów gmin w obecnym krajowym systemie wogóle się nie sporządza.

Rozwój inercyjny czy sterowany

Rozwój zagospodarowania przestrzennego posiada znaczny ładunek inercji, jak zresztą także rozwój w wielu innych dziedzinach. Podstawowe pytanie brzmi zatem:

w jakim stopniu ta inercja i rządzące nią mechanizmy różnego rodzaju mogą (powinny) być akceptowane, a w jakim (i dlaczego) należałoby je przełamać. Jeżeli przyjąć to drugie stanowisko - na co zdaje się wskazywać *Konspekt* (P.V. Problemy) - to niezbędne staje się „ustalenie i uzasadnienie celów ingerencji w „naturalne“ procesy, określenie niezbędnej polityki (polityk) oraz – co najważniejsze - sprecyzowanie skutecznych mechanizmów i instrumentów realizacji tej polityki. Jest to sprawa centralna dla koncepcji (i efektów) KPZK, jeżeli jej rzeczywistym celem miałyby być “ zbudowanie... całego systemu planowania i zarządzania przestrzenia ” (Tezy – Wstęp. § 3). Nie wystarczy tu sformułowanie macierzy instrumentów realizacji szczegółowych celów polityki przestrzennej (*Konspekt* – Tabela I) – samo w sobie oczywiście interesujące. Niezbędne jest wskazanie, jak mają one konkretnie wyglądać, oraz kto, jak i przy pomocy jakich mechanizmów, instrumenty te ma stosować. Potrzebny jest także realistyczny punkt widzenia. Można wątpić przykładowo, czy w Polsce możliwe jest obecnie wprowadzenia opłat za użytkowanie dróg (wspomniane w Koncepcji dwukrotnie), jeżeli opłaty odstraszą polskich kierowców, a władza publiczna nie radzi sobie ze ściąganiem opłat za używanie autostrad przez ciężarówki. Wydaje się, że taka konkretyzacja będzie wymagała współdziałania praktyków planowania i zagospodarowania przestrzennego w *Zespole Autorskim*, zwłaszcza w odniesieniu do rzeczywistych skutków działań istniejących układów prawnych i instytucjonalnych.

Materialne cele polskiej gospodarki przestrzennej

Polskie prawo okresu transformacji dotyczące zagospodarowania przestrzennego, nie zawiera wogóle materialnych celów krajowej gospodarki przestrzennej. Koncentruje się ono na procedurach sporządzania planów i wydawania decyzji przestrzennych, nie wyjaśniając, do realizacji jakich celów merytorycznych całe stworzone postępowanie formalne ma prowadzić. Jedyne dwa cele zapisane w krajowych ustawach to: ład przestrzenny oraz trwały rozwój. Akty prawne nie zawierają jednak wogóle konkretyzacji tych ogólnych celów, co sprawia, że mają one w rzeczywistości

charakter nieobowiązującej preambuły. Podjęcie prac nad KPZK stwarza okazję do usunięcia tego podstawowego braku polskiego prawa. W *Koncepcji* zawarto taką propozycję obejmującą „*Główne cele*” (w liczbie 8) oraz „*Szczegółowe cele*” (23 – rozbudowane w podpunktach). Nasuwają się tu dwie uwagi.

Przy tak obszernym nagromadzeniu celów wskazana byłaby ich strukturyzacja, np. w formie uporządkowania wg. grup celów odnoszących się do całego kraju oraz odniesionych do poszczególnych wyróżnionych obszarów kraju (np. obszary morskie, gorskie, metropolie itp.). Problemem „*Szczegółowych celów*” jest to, że trudno jest je przełożyć na konkretne kryteria, stanowiące podstawę do oceny planów sporządzanych przez poszczególne resorty z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego oraz ew. kierunki ich modyfikacji. Trudno jest także ocenić, czy plany sporządzane na poziomie województw/regionów (ew. gmin) spełniają sformułowane cele. A to - jak się wydaje – powinny być podstawowe funkcje KPZK.

Planowanie zagospodarowania a realizacja inwestycji

W panujących w Polsce poglądach dotyczących gospodarki przestrzennej, nastąpiło po roku 2001 narastające pomylenie pojęć na temat tego, czym jest planowania (ze swej natury działanie długookresowe), a czym jest podejmowanie konkretnych inwestycji. Środowiska kształtujące poglądy polityczne, a także w pewnym stopniu i fachowe w kraju, uznały po roku 2001, że planowanie przestrzenne jest planowaniem konkretnych inwestycji. W konsekwencji, uwaga kręgów fachowych i legislatorów formułujących odpowiednie przepisy skierowała się wyłącznie na ułatwianiu inwestycji, co w praktyce oznacza dopuszczanie zabudowy różnego użytkowania wszędzie, zawsze, jak najszybciej i w dowolnej formie. W tym też kierunku zmierzały w zasadzie niemal wszystkie projekty *Ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* a także „uproszczenia” *Prawa budowlanego* po 2001 roku.

Jest to - z punktu widzenia UE - całkowicie opaczne widzenie tematyki gospodarki przestrzennej, wykluczające stosowanie metodyki planowania zagospodarowania i

polityk unijnych, które z założenia dotyczą długiego okresu czasu i decyzji strukturalnych (strategicznych), a które dopiero w końcowym etapie przyjmują formę konkretnych inwestycji, podlegających odpowiednim procedurom i przepisom. Byłoby dobrze, gdyby ten europejski punkt widzenia znalazł jednoznaczne potwierdzenie w projekcie KPZK.

Zabezpieczenie terenów dla długofalowych zamierzeń KPZK

Długofalowe planowanie przestrzenne – a o takie chodzi w KPZK - ma niewiele praktycznego sensu, jeżeli nie towarzyszy mu efektywny system zabezpieczający możliwość realizacji planowanych zamierzeń (tj. tych, które nie mają w okresie 2007-2013 formy inwestycji) na konkretnych terenach w przyszłości. Sprawa ta znalazła się w *Tezach* w następującym sformułowaniu „...porządkowanie i rezerwacja przestrzeni na potrzeby najważniejszych inwestycji” (str. 13). W uproszczeniu, chodzi o instrumenty pozwalające na ustalanie i utrzymywanie rezerw terenowych dla późniejszych zamierzeń. Tu trzeba wyjaśnić, że taka możliwość w obecnym polskim systemie gospodarki przestrzennej (dokładniej – jego interpretacji) nie istnieje. Bowiern każdy właściciel nieruchomości ma prawo do jej zabudowy/zmiany użytkowania w dowolnym miejscu, czasie i formie. W praktyce oznacza to, że każdy – prawnie nie chroniony – teren może być zabudowany, nawet wówczas, jeżeli jest on w przyszłości przewidywany pod trasę drogową, rurociąg, elektrownie itp. a zadaniem gminy jest jak najszybsze wydanie na to zgody jego właścicielowi. Odmowa takiej zgody pociąga za sobą obowiązek wypłaty odszkodowania przez gminę. Wyklucza to z natury rzeczy ustanawianie rezerw terenowych dla późniejszych inwestycji, (np. po 2013 roku), bowiern koszty takich operacji (tj. wypłaty odszkodowań lub wywłaszczeń) prowadziłyby do ruiny finansowej gmin.

Wprowadzanie do planów sporządzanych na poziomie gmin ustaleń długookresowych zamierzeń publicznych, (co jest/powinno być zadaniem planów

wojewódzkich), ogranicza się w praktyce tylko do konkretnych bieżących inwestycji, bowiem rezerwacja terenu dla przyszłych potrzeb (np. urządzeń sieciowych) wymaga wywłaszczenia terenu lub wypłaty odszkodowań właścicielom gruntów, na co województwa nie mają środków. Oznacza to, że w obecnym krajowym systemie, długofalowe planowanie przestrzenne zawieszono w próżni i nie ma przełożenia na ustalenia na poziomie gmin.

Dodatkowym utrudnieniem – wywołany populistyczną presją polityczną – stała się w ostatnich latach, masowa „produkcja” planów miejscowych przez gminy. Jej masowość nie ma nic wspólnego z faktycznie występującym zapotrzebowaniem terenów pod zabudowę ani z możliwościami gmin, uzbrojenia terenów objętych planami miejscowymi w niezbędną infrastrukturę czy usługi. Plany te są silnym – i niestety skutecznym – bodźcem dla rozpraszania terenów osiedleńczych. Oznacza to, że na terenie znacznej części kraju mamy ustalenia prawne, których zmiana – w przypadku niezgodnych z nimi propozycji zawartych w KPZK – będzie wymagała odszkodowań lub wykupów czyli realizacji długoletnich i bardzo kosztownych procedur.

Bez rozwiązania tych podstawowych problemów wszelkie długofalowe plany (także KPZK) pozostaną na papierze, bowiem żadna gmina nie podejmie wykupu terenów, które mogą być zainwestowane np. za 10 czy 15 lat, a brak takiego wykupu (de facto tworzenia rezerwy terenu), może oznaczać jego przypadkową zabudowę, co z kolei będzie prowadzić do wysokich kosztów późniejszych wywłaszczeń lub zaniechania wielu zamierzeń publicznych. Przełożenia wizji/obrazu zagospodarowania zamierzonego w KPZK, (zwłaszcza zawartych w niej zespołów inwestycji publicznych), na konkret terenowy, jest krytycznym punktem praktyki funkcjonowania systemu krajowej gospodarki przestrzennej. W *Konspekcie* stwierdza się, że „zawarty w KPZK obraz stanu zagospodarowania (tj. wizji) będzie musiał być uwzględniony przy konstruowaniu planów zagospodarowania województw i gmin oraz

obszarów morskich". Jest to warunek sensowności całego zamierzenia, pozostaje tylko pytanie, jak ma się to odbywać oraz - co ważniejsze - jak ma się to realizować w terenie (nie na planach). Bez rozwiązania tego centralnego problemu, planowanie długofalowe - jeżeli plany mają być realizowane, a nie pozostać jedynie papierowymi dokumentami - nie jest możliwe. Niezbędne jest zatem zawarcie w KPZK propozycji ustawowego instrumentu, zdolnego rozwiązać ten problem. Odpowiednie rozwiązania europejskie są w zasięgu ręki.

Koordynacyjna rola KPZK

W państwach *"starej" Unii Europejskiej* planowanie na szczeblu krajowym pełni obecnie na ogół dość ograniczone funkcje, co wynika z faktu, że w państwach tych procesy urbanizacji przestrzeni zostały już dawno zakończone, a podejmowane działania dotyczą modernizacji jej zagospodarowania czy jej adaptacji dla nowych wyzwań, co w odwzorowaniu przestrzennym następuje z reguły na niewielką skalę. W Polsce sytuacja jest całkowicie odmienna, a nasze zapóźnienie w rozwoju zagospodarowania trzeba oceniać na conajmniej 50 lat.

Z funkcji spełnianych przez planowanie na szczeblu krajowym w państwach *"starej" UE*, na szczególną uwagę zasługuje jego funkcja koordynacyjna w stosunku do planów długofalowych, sporządzanych przez poszczególne resorty. Plany takie odnoszą się zwykle do różnych okresów czasu, a przygotowywane na ogół bez uwzględnienia planów innych resortów, mogą być sprzeczne z podstawowymi materialnymi zasadami (celami) gospodarki przestrzennej. Stąd też istnieje konieczność ich koordynacji w przestrzeni i czasie, czego głównym instrumentem stało się właśnie planowanie przestrzenne.

W Polsce występuje sytuacja braku koordynacji między planami resortowymi i pomijanie w nich zasad (polityki) zagospodarowania przestrzennego kraju. Ze względu na zapóźnienie cywilizacyjne kraju, zakres tych planów jest bardzo szeroki,

stąd liczne pola kolizji, a skutki przestrzenne zasadnicze. Byłoby więc dobrze, gdyby KPZK podjął sprawę koordynacji tych planów. Wymaga to zarówno dostępu do odpowiednich informacji (i ich zmian), jak i prawa do zawieszania prac nad projektami planów resortowych oraz podejmowania decyzji, co do ich ostatecznych kształtów. Wymaga to także – a może przede wszystkim – ustalenia, jaki organ te funkcje miałby wykonywać. Czy miałoby to resort odpowiedzialny za gospodarkę przestrzenną (pytanie, który?), jak to ma miejsce np. w Niemczech, czy też raczej *Gabinet Premiera*, jak to jest np. we Francji).

Charakter sporządzanego dokumentu KPZK

Z *Konspektu* nie wynika jednoznacznie czy opracowywany KPZK ma być poglądem niezależnych ekspertów, czy też projektem elaboratu rządowego, uzgodnionego z poszczególnymi aktorami (resortami i samorządami). Ponieważ w polskich warunkach uzgodnienia resortowe (zwłaszcza jeżeli miałyby obowiązywać), są zadaniem na lata, można zakładać, że efektem prac będzie pogląd autorski. Takie ujęcie może mieć dwie zalety: umożliwić – jeżeli autorzy tego zechcą – przedstawienie wynikających z analiz spraw niepoprawnych politycznie (zwłaszcza w zakresie uwarunkowań prawnoinstytucjonalnych) oraz stanowić rzeczową (a nie populistyczną) podstawę dla budowania efektywnego, europejskiego systemu gospodarki przestrzennej w Polsce.

Co z KPZK może wynikać?

Jak wspomniano wcześniej, mamy dwa dokumenty wyjściowe stanowiące podstawę do formułowania KPZK: *Tezy* oraz *Konspekt*. Mają one zróżnicowane punkty ciężkości, ujęcia i zakresy zamierzonej problematyki. Na tym tle nasuwa się pytanie, czym będzie podjęte opracowanie i – co najważniejsze – jaką funkcję będzie ono pełnić w systemie (nowym – jak chciałyby *Tezy*) gospodarki przestrzennej w Polsce. Ujmując rzecz kolokwialnie, warto zastanowić się, co z podjętych prac może

lub będzie wynikać dla skutecznego sterowania planowym rozwojem zagospodarowania przestrzennego Polski.

Sprawę tę można rozważać poprzez sformułowanie następujących hipotez, tak krytycznych, jak i postulatycznych:

Czego dokument nie będzie zawierał?

- Nie będzie on zawierał nowej koncepcji systemu gospodarki przestrzennej w Polsce, który nadawałby się do zastosowania w praktyce. A to właśnie miało być – wg *Tez* - głównym celem podejmowanych prac.

Co Dokument będzie zawierał?

- Listę problemów gospodarki przestrzennej. Byłoby dobrze gdyby były one usystematyzowane wg poziomu planowania, na którym może być podjęte ich rozwiązywanie. Bowiem nie wszystkie wymienione w *Konspekcie* dotyczą sterowania rozwojem na szczeblu krajowym.
- Listę celów polityki przestrzennej. Byłoby pożądane, aby były one usystematyzowane wg poziomu planowania, którego konkretnie dotyczą. Byłoby wskazane czytelne rozróżnienie między celami a instrumentami ich realizacji, co w *Konspekcie* nie zawsze ma miejsce. (por. np. P. 16.).
- Prognozę geografii osadnictwa krajowego w roku 2033 (określana jako wizja)
- Eulogizację (dowartościowanie) poglądów *UE*. Ta może je uszczegółowić do warunków polskich albo krytycznie rozszerzyć w oparciu o analizy polskich warunków.

Co winien zawierać?

- Stosunek do głównych tez rozwoju występujących w dotychczasowych dokumentach/dyskusjach krajowych oraz do celów i polityk formułowanych w ramach *UE*.
- Konwolut projekcji (wizji - nie konkretnych inwestycji mających zapewnić finansowanie) resortowych mających odwzorowanie w przestrzeni. Można tu zakładać dwa podejścia. Albo uporządkowane zestawienie zamierzeń resortów tak jak one na obecnie wyglądają. W tej konwencji (w zasadzie) była utrzymana

propozycja prof. Gorzelaka (por. Urbanista). Albo też próba merytorycznej koordynacji przestrzenno-czasowej tych zamierzeń. To ujęcie ma podstawowe implikacje dla struktury instytucjonalnej gospodarki przestrzennej, wymaga bowiem istnienia i ciągłego, efektywnego funkcjonowania koordynacyjnej jednostki decyzyjnej mającej władcze uprawnienia wobec wszystkich resortów.

- Projekt planu strategicznych inwestycji publicznych w okresie 2014-20 przy założeniu dalszego wsparcia przez fundusze UE (mniejszego niż obecnie)
- Mechanizm efektywnego przełożenie ustaleń krajowych mających skutki przestrzenne na poziom planowania regionalnego i planowania gminnego.

Czynnik czasu

KPZK nie będzie miał wpływu na program inwestycji podejmowanych w okresie 2007-2013. Byłoby natomiast wskazane, aby stanowił on wyjściową podstawę do ustalania planu 2007-2013 dla ważnych inwestycji publicznych na okres 2013-20. Ponieważ plan ten będzie formułowany 2010-2011, propozycje KPZK muszą być ustalone bardzo szybko, a co najważniejsze, musi ona jednocześnie wskazać nowy system i organizacji gospodarki przestrzennej w kraju, zwłaszcza jej części instytucjonalnej i instrumentalnej. Ponieważ zostało już niewiele czasu, może warto by zastanowić się nad koncepcją KPZK „light”, która dałaby się zastosować już do następnego planu wieloletniego (strategicznego). Byłoby niedobrze, gdyby KPZK stał się „dokumentem alibi”, którego jedyną przydatnością w praktyce, stałoby się uspakajanie wątpliwości i niepokojów Komisji Europejskiej co do przestrzegania przez Polskę polityk i dyrektyw UE, zarówno w dziedzinie wprowadzania jej ustaleń do polskiego prawa, jak i uwzględniania jej zaleceń w procesach planowania oraz ułatwiania tą drogą uzyskiwania przez Polskę unijnych funduszy pomocowych.

Andrzej Jędraszko

Stuttgart, w czerwcu 2008 roku