



Warszawa 16 marca 2011 r.

Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju

Unia Metropolii Polskich (dalej UMP) z uznaniem odnosi się do kierowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego prac nad przygotowaniem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (dalej KPZK, Koncepcja). W pełni aprobowując główne założenia tego ważkiego dokumentu, postulujemy, aby jego redakcja została ściśle oparta na przepisach artykułów 47 i 48 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), które wyznaczają zakres, treść i sposób wykorzystania KPZK. Uczyni to ten dokument bardziej uporządkowanym i zwięzłym, a zarazem precyzyjnie osadzi go w systemie prawa krajowego i europejskiego.

1. Podstawowe elementy sieci osadniczej

Jak stwierdza art. 47 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - „KPZK określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności:

1) podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych...”.

Tym samym wyodrębnienie obszarów metropolitalnych musi nastąpić w KPZK i nie może być powierzane np. samorządowi województwa.

Każda polityka na szczeblu krajowym - a szczególnie polityka przestrzenna z jej ambicją do metasyntezy - musi uwzględniać podział na regiony statystyczne Unii Europejskiej. Jest to konieczne dla prowadzenia ewaluacji, obserwacji efektów gospodarczych i społecznych, porównań międzynarodowych i międzyregionalnych. Polityka przestrzenna Polski musi być zbieżna z europejską polityką spójności i konkurencyjności, w której coraz ważniejszym czynnikiem stają się regiony metropolitalne i miejskie, w związku z ich rolą w globalnej, metropolizującej się gospodarce opartej na wiedzy.

Z powyższego wynika, że obszary metropolitalne muszą być wyznaczane w sposób zgodny z podziałem kraju na podregiony statystyczne NTS-3. Tak właśnie - jako jednostki NTS-3 lub ich połączenia - regiony metropolitalne i miejskie są delimitowane w analizach Eurostatu dotyczących polityki spójności. Wykluczone jest wyodrębnianie wg NTS-4 (pojedyncze powiaty) lub NTS-5 (mniejsze gminy), bowiem statystyka europejska nie schodzi na te poziomy, funkcjonują one jedynie w obiegu krajowym. Gdyby obszar metropolitalny został wyodrębniony niezgodnie z podziałem kraju na NTS-3, to nie dysponowalibyśmy takimi podstawowymi wskaźnikami do porównań, jak np. PKB.

Treść KPZK została określona w pięciu punktach ustępu 2 w artykule 47 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Już pierwszy punkt zobowiązuje Radę Ministrów do wyodrębnienia obszarów metropolitalnych. Tym samym ustawodawca podkreślił ich znaczenie jako podstawowych elementów krajowej sieci osadniczej. W projekcie KPZK owe podstawowe elementy są określone jako metropolia sieciowa, co ma pewną wartość (podkreśla spójność i synergię uzyskiwaną dzięki sieci metropolii), ale może nie być zrozumiałe. Proponujemy, aby w KPZK mówić po prostu o sieci polskich obszarów metropolitalnych.

Należy przy tym rozróżniać obszary: warszawski (jedyną polską metropolię o znaczeniu europejskim, choć nie najwyższej rangi); rozwijające się metropolie krajowe: gdańską, krakowską, poznańską i wrocławską; obszary problemowe wymagające remetropolizacji - katowicki, łódzki i szczeciński; kształtującą się metropolię bydgosko-toruńską oraz budowane metropolie: białostocką, lubelską i rzeszowską - ośrodki rozwoju Polski Wschodniej i bramy Unii Europejskiej na wschód.

We współczesnym świecie państwo znaczy tyle, ile znaczą jego metropolie. Kwestią być albo nie być dla państwa w XXI wieku jest budowanie swoich metropolii. Zadanie to dotyczy Białegostoku i Rzeszowa w równym stopniu, jak pozostałych dziesięciu wymienionych ośrodków. Nie są zrozumiałe te zapisy projektu KPZK, które na razie pomijają Białystok i Rzeszów w tym procesie, natomiast od 2030 r. każą im nagle występować jako metropolie już zbudowane.

Tak jak zapisano na początku art. 47 ust. 2, określenie podstawowych elementów sieci osadniczej ma służyć zrównoważonemu rozwojowi kraju. Wymóg zrównoważenia jest nadrzędny i wieloaspektowy (dotyczy wszystkich punktów w tym ustępie).

Oznacza to, że rozdział KPZK poświęcony podstawowym elementom sieci osadniczej nie może ograniczać się do samych obszarów metropolitalnych. W kolejnych podrozdziałach powinny być wyznaczone także inne duże kompleksy osiedleńcze, np. w przedziale 200-500 tys. mieszkańców (takich jest w Polsce ponad 20). W dalszej części warto także wyodrębnić kompleksy osiedleńcze w przedziale 50-200 tys. mieszkańców (jest ich w Polsce blisko 120).

Równoważenie rozwoju kraju nie może być rozumiane jako dalsze rozpraszanie sieci osadniczej, która w Polsce jest już rozproszona w stopniu patologicznym, co bardzo podnosi koszty infrastruktury społecznej i technicznej. Wskazane wyżej trzy typy kompleksów osiedleńczych powinny zarazem wyznaczać trzy wymiary (poziomy) polaryzacji i skupiania sieci osadniczej:

- a) w wymiarze europejskim - metropolie, kompleksy miejskie ponad 500 tys. mieszkańców,
- b) w wymiarze krajowym - kompleksy miejskie ponad 200 tys. mieszkańców,
- c) w wymiarze lokalnym - kompleksy miejskie ponad 50 tys. mieszkańców.

W tym rozdziale KPZK powinny wystąpić także prognozy demograficzne, które są dla naszego kraju bardzo niepokojące. Wszystkie analizy i prognozy muszą wychodzić od prawdziwej (w praktyce - najbardziej prawdopodobnej) liczby ludności JST, co jest szczególnie ważne dla wielkich miast (w Warszawie rozbieżność między liczbą oficjalną i rzeczywistą sięga pół miliona). Opracowanie metody ustalania takiej liczby jest konieczne nie tylko ze względów merytorycznych, ale także dlatego, że dotychczasowa, bardzo nieprecyzyjna metoda musi być zaniechana w związku z likwidacją obowiązku meldunkowego w 2014 r.

2. Metropolitalna specyfika ochrony środowiska

W drugim punkcie art. 47 ust. 2 zapisano, iż KPZK określa „wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie”. Unia Metropolii Polskich widzi konieczność odrębnego, wszechstronnego i wnikliwego potraktowania tej problematyki na obszarach metropolitalnych i innych miejskich o znaczeniu krajowym - mocno zaludnionych i objętych intensywnym inwestowaniem. Równoważenie rozwoju kraju wymaga tam innych działań niż na obszarach pozamiejskich.

3. „Rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym”

Jest to dosłowny zapis trzeciego punktu w art. 47 ust. 2. Chodzi tu przede wszystkim o ośrodki akademickie. Są one rozwijane na obszarach metropolitalnych, ale także w mniejszych obszarach miejskich, takich jak Kielce, Olsztyn, Koszalin, Opole, Zielona Góra, Kalisz, Elbląg, Nowy Sącz itd. Zatem trzeci rozdział KPZK powinien przedstawiać metropolie jako regiony innowacji i wiedzy, z koniecznym podkreśleniem „offowej” roli innych dużych obszarów miejskich.

Infrastruktura społeczna o znaczeniu międzynarodowym i krajowym to także najważniejsze placówki medyczne, instytucje kultury, stadiony, hale widowiskowe. Są one lokalizowane na obszarach metropolitalnych i miejskich.

4. Infrastruktura techniczna i transportowa

Czwarty punkt artykułu 47 ust. 2 wymaga, aby KPZK określała „rozmieszczenie infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym”.

Kształt głównych sieci transportowych jest jasny. W traktacie o akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej został bowiem określony polski fragment sieci TEN-T (Trans-European Network - Transport), do zbudowania przez Polskę przy pomocy UE.

W 2010 r. Komisja Europejska konsultowała założenia przyszłej polityki UE w zakresie Transeuropejskiej Sieci Transportowej. Uzgodniono - wg dokumentu KOM(2010) 212 - iż „głównymi węzłami określającymi podstawową strukturę konfiguracji sieci TEN-T będą największe i najważniejsze węzły, takie jak stolice państw członkowskich, inne miasta lub aglomeracje o znaczeniu ponadregionalnym w administracji, gospodarce, życiu społecznym i kulturalnym oraz transporcie; (...) Mniejsze lub mniej ważne miasta, lotniska, terminale towarowe itp. będą węzłami pośrednimi”.

Istotne jest stwierdzenie, iż główne węzły sieci europejskiej są same w sobie skomplikowanym węzłami transportowymi i wymagają odrębnej uwagi. Węzły sieci TEN-T na terenie Polski są w pełni tożsame z obszarami metropolitalnymi jako podstawowymi elementami krajowej sieci osiedleńczej, o których była mowa wyżej w pkt. 1. Tak więc wyodrębnienie obszarów metropolitalnych w KPZK powinno być jedynie potwierdzeniem tego, co już w stosunku do sieci TEN-T ustalono w akcie prawnym najwyższej rangi, jakim jest traktat akcesyjny. Ewentualne modyfikacje sieci TEN-T w projekcie KPZK przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, muszą być w pełni zgodne z propozycjami zmian, jakie z Komisją Europejską negocjuje Ministerstwo Infrastruktury.

Jako problem szczególnie UMP zgłasza konieczność połączenia Via Baltica z Via Carpathia. Obydwie te drogi muszą przechodzić przez Białystok. Jest to niezbędne dla budowania Białegostoku jako metropolii. Ale połączenie tych dróg jest konieczne przede wszystkim dla zachowania ich logiki. Via Carpathia ma połączyć południe Europy z bałtyckimi państwami UE, a nie urywać się w Grodnie na granicy z Białorusią.

Problem wynika stąd, że w rejonie Rospudy utworzono jeden zwarty obszar Natura 2000, a muszą to być dwa obszary, z pozostawieniem korytarza dla Via Baltica, do której w Białymstoku dołączy Via Carpathia. Inaczej nie da się połączyć tych dróg. Projekt przeprowadzenie Via Baltica przez Łomżę nie rozwiązuje problemu Via Carpathia, a tylko pozornie rozwiązuje problem Via Baltica. Zanim bowiem droga przez Łomżę zostanie zbudowana, miną dziesiątki lat, a tiry nadal będą jeździć przez Białystok i Augustów.

Tymczasem Via Baltica przez Białystok jest najbardziej potrzebna dziś, gdy cały tranzyt między zachodnią Europą a krajami bałtyckimi omija Kaliningrad. Za kilkadziesiąt lat warunki polityczne i celne w Obwodzie Kaliningradzkim (traktowanym jako okno wystawowe Rosji na zachód) najprawdopodobniej zmienią się na tyle, że tranzyt powróci na trasę znaną z historii. Z Berlina do Rygi przez Kaliningrad jest 500 km bliżej, niż przez Łomżę czy Białystok.

Już dziś - w imię zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska - Polska powinna tworzyć warunki do tranzytu przez Elbląg i Kaliningrad. Potrzebne jest w tym celu zbudowanie 50-kilometrowego łącznika między autostradą A1 i drogą ekspresową S22.

W KPZK nie można pominąć głównych korytarzy energetycznych. Warto też wniknąć w możliwości lepszego korzystania z dróg wodnych w rejonie Bydgoszczy i Szczecina. Wymieniając źródła energii odnawialnej nie należy zapomnieć o energii uzyskiwanej w spalarniach odpadów komunalnych.

5. Obszary problemowe

Piąty punkt artykułu 47 ust. 2 wymaga, aby KPZK określała „obszary problemowe o znaczeniu krajowym, w tym obszary zagrożeń wymagających szczególnych studiów i planów”. Zdaniem UMP do obszarów problemowych należą nie tylko Górny Śląsk i Łódź, co jest powszechnie rozumiane, ale także Szczecin, nie mający zaplecza demograficznego w mało zaludnionym regionie zachodniopomorskim. Korzyści z sąsiedztwa z Berlinem mogą okazać się iluzoryczne, bowiem jest to metropolia „grająca w innej lidze”.

Błędem metodycznym jest to, że projekt KPZK pomija kwestię obszarów problemowych, a w zamian obszernie omawia (w rozdziale VI) „obszary funkcjonalne” - które to pojęcie nie występuje w żadnym z aktualnie obowiązujących aktów prawnych. W tej sytuacji proponujemy, aby dotychczasowy rozdział VI projektu KPZK przenieść do załączników, jako materiał informacyjny do dalszych prac analityczno-studialnych.

6. Od KPZK do programów operacyjnych

W powyższych pięciu rozdziałach zawiera się treść, jaką KPZK mieć musi, a zarazem jaką mieć może bez narażania się na zarzut wykraczania poza delegację ustawową. Warto przy tym podkreślić, że problematyka metropolitalna i miejska silnie wyodrębnia się w każdym z tych pięciu rozdziałów, a nie tylko w pierwszym, gdzie mowa jest o wyznaczaniu obszarów metropolitalnych w KPZK.

Użytek, jaki Rada Ministrów powinna robić z KPZK, jest opisany w art. 48 ustawy o planowaniu i gospodarowaniu przestrzenią:

„Art. 48. 1. Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe, zwane dalej "programami", służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

2. Programy podlegają zaopiniowaniu przez sejmiki właściwych województw.

3. Rada Ministrów przyjmuje, w drodze rozporządzenia, programy, uwzględniając w szczególności cele i kierunki, o których mowa w art. 47 ust. 2.”

Powyższe zapisy uchwalono przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Nie wiążą one wprost treści KPZK z europejską polityką spójności i konkurencyjności, ale w świetle przeprowadzonej wyżej analizy poszczególnych punktów KPZK ten związek jest oczywisty. Tym bardziej, że KPZK przygotowuje to samo Ministerstwo, które zajmuje się polityką spójności europejskiej.

Zatem treści, które w KPZK rozpisano przestrzennie, są następnie - zgodnie z art. 48 - konfrontowane z planami resortowymi i przybierają formę programów operacyjnych o zasięgu krajowym.

Powyższa konstatacja porządkuje niejasną kwestię horyzontu czasowego KPZK. W rządowym projekcie zapisano rok 2030 i tak może pozostać, w związku z symboliką tej daty (20 lat za nami, 20 lat przed nami). Ale w KPZK zapisuje się przedsięwzięcia o różnym horyzoncie czasowym, co pozwala umieszczać w Koncepcji tak trudne do sfinansowania inwestycje, jak np. szybką kolej „Y”. Mimo to w KPZK warto przynajmniej sygnalizować hierarchię pilności i realności poszczególnych przedsięwzięć. Informujemy, iż UMP przeprowadzi w 2011 r. dyskusję na temat projektu budowy kolei wielkich prędkości w Polsce, w kontekście koniecznej modernizacji kolei istniejących, zwłaszcza aglomeracyjnych.

KPZK przekłada się na praktykę przede wszystkim w fazie programowania kolejnej perspektywy realizacji europejskiej polityki spójności i konkurencyjności. Po to planujemy daleko, aby lepiej przygotować się do najbliższego kroku w latach 2014-2020.

Zdaniem UMP, z Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju przygotowanej zgodnie z ww. przepisami art. 47 i 48 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynika niezbita zasadność przygotowania odrębnego programu operacyjnego na lata 2014-2020 nakierowanego na obszary metropolitalne i miejskie w aspekcie polityki spójności i konkurencyjności UE.

7. Wartość KPZK dla Unii Metropolii Polskich

Prawidłowo przygotowana KPZK będzie mocnym argumentem w naszych staraniach o upodmiotowienie obszarów metropolitalnych i innych miejskich w Polsce. UMP widzi konieczność wprowadzenia instrumentów zarządzania obszarami metropolitalnymi.

KPZK da Unii Metropolii Polskich argumenty wspierające kampanię Stowarzyszenia Eurocities na rzecz wyodrębnienia specjalnego Funduszu Metropolitalno-Miejskiego z Funduszu Spójności. Taki zamiar zapowiedziała Hanna Gronkiewicz-Waltz - wiceprzewodnicząca Eurocities i przewodnicząca Rady UMP - na Piątym Forum Kohezyjnym w dniu 31 stycznia 2011 r. w Brukseli.

Mamy nadzieję, że głos UMP w debacie na temat projektu Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju pomoże poprawić redakcję tego dokumentu, którego główne idee w pełni popieramy. Ostateczną opinię o rządowym projekcie KPZK Unia Metropolii Polskich - wraz z innymi organizacjami reprezentowanymi w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego - wyrazi w odniesieniu do projektu poprawionego zgodnie z wnioskami wynikającymi z uzgodnień międzyresortowych.

8. Postulaty de lege ferenda

Jak podkreśliliśmy na wstępie, KPZK musi być jednoznacznie oparta na obowiązujących przepisach prawa. Liczne w tekście projektu KPZK odniesienia do przygotowanych przez Ministerstwo Infrastruktury obszernych zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powodują, iż tekst oscyluje między dwoma porządkami prawnymi (obecnym i proponowanym przez Ministerstwo Infrastruktury), co nie może być akceptowane.

Autorzy projektu KPZK mogą i powinni oczywiście proponować zmiany w przepisach prawa warunkujące realizację Koncepcji - ale w odrębnym tekście wyłączonym z KPZK.

Na podobnej zasadzie, mając na uwadze spójność planów krajowych, wojewódzkich i gminnych, UMP pozwala sobie zaproponować, aby w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmienić nazwy dokumentów planistycznych:

a) zamiast Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju - Plan Zagospodarowania Przestrzennego Kraju,

b) zamiast studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy - plan kierunkowy zagospodarowania przestrzennego gminy.

Po doprecyzowaniu wzajemnych relacji uzyskalibyśmy spójny system:

1. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Kraju,

2. plan zagospodarowania przestrzennego województwa,

3. plan kierunkowy zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ustalenia tych planów powinny mieć moc wiążącą nie tylko dla podmiotu sporządzającego dany plan, ale również dla wszystkich jednostek administracji publicznej - odpowiednio do ich zadań eksploatacyjno-inwestycyjnych.

Należy przy tym mocno wyrazić zasadę, że obowiązujące dla osób trzecich są wyłącznie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, stanowione (zgodnie z Art. 94 Konstytucji), nie tylko przez organy gminy, ale także przez organy innych jednostek samorządu terytorialnego i organy terenowej administracji rządowej. Jest pożądanym, aby np. plan miejscowy autostrady był aktem prawa miejscowego (wydanym przez wojewodę albo dyrektora Oddziału GDDKiA), a nie decyzją administracyjną na podstawie specustawy. Analogicznie plan miejscowy drogi wojewódzkiej powinien być ustanawiany przez organ samorządu województwa.

W załączeniu opinie poszczególnych miast UMP na temat KPZK

**Prezes Zarządu
Fundacji Unia Metropolii Polskich**

**Paweł Adamowicz
Prezydent Miasta Gdańska**

**Przewodnicząca Rady Fundacji
Unia Metropolii Polskich**

**Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent M.St. Warszawy**