



OBSERWATORIUM  
POLITYKI MIEJSKIEJ  
IRMiR

Raport tematycznych grup eksperckich Kongresu polityki miejskiej 2019

# WYZWANIA I REKOMENDACJE DLA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

Kształtowanie przestrzeni ■ Transport i mobilność miejska ■ Środowisko i adaptacja do zmian klimatu ■ Mieszkalnictwo



Redakcja:  
Rajmund Ryś  
Paweł Górny  
Agnieszka Sobol  
Alina Muzioł-Węclawowicz





Kongres  
Polityki Miejskiej

# WYZWANIA I REKOMENDACJE DLA KRAJOWEJ POLITYKI MIEJSKIEJ

Raport tematycznych grup eksperckich  
Kongresu Polityki Miejskiej 2019

- Kształtowanie przestrzeni
- Transport i mobilność miejska
- Środowisko i adaptacja do zmian klimatu
- Mieszkalnictwo

Opracowanie i redakcja

Rajmund Ryś ■ Paweł Górny ■ Agnieszka Sobol ■ Alina Muzioł-Węćławowicz



## Spis treści

5	_____	Uwagi wstępne
5	_____	Skład grup eksperckich
5	_____	Sposób pracy
5	_____	Struktura dokumentu
7	_____	Wprowadzenie
<b>15</b>	_____	<b>1. Kształtowanie przestrzeni</b>
17	_____	Wprowadzenie – tezy wyjściowe
19	_____	Kluczowe wyzwania oraz rekomendacje dla polityki miejskiej w obszarze kształtowania przestrzeni zurbanizowanych
30	_____	Wyzwania organizacyjno-taktyczne
35	_____	Podsumowanie
<b>37</b>	_____	<b>2. Transport i mobilność miejska</b>
39	_____	Wprowadzenie
39	_____	Kluczowe wyzwania oraz rekomendacje dla polityki miejskiej w obszarze ochrony transportu i mobilności miejskiej
49	_____	Podsumowanie
<b>51</b>	_____	<b>3. Mieszkalnictwo</b>
53	_____	Wprowadzenie – tezy wyjściowe
56	_____	Kluczowe wyzwania oraz rekomendacje dla polityki miejskiej w obszarze mieszkalnictwa
77	_____	Podsumowanie
<b>81</b>	_____	<b>4. Środowisko i adaptacja do zmian klimatu</b>
83	_____	Wprowadzenie
85	_____	Kluczowe wyzwania oraz rekomendacje dla polityki miejskiej w obszarze ochrony środowiska i zmian klimatu
97	_____	Podsumowanie
99	_____	Słownik podstawowych pojęć i skrótów
105	_____	Bibliografia



## Uwagi wstępne

Opracowanie zawiera podsumowanie prac czterech grup eksperckich pracujących w ramach przygotowań do Kongresu Polityki Miejskiej 2019 w Kielcach (14–15 listopada) w ramach i zgodnie z metodologią Krajowego Forum Miejskiego (UN-Habitat 2020). Celem tych prac, których rezultaty były prezentowane i dyskutowane w ramach kongresu, była identyfikacja najważniejszych wyzwań i problemów oraz przygotowanie wstępnych rekomendacji na potrzeby opracowania nowej edycji krajowej polityki miejskiej. Dokument powstał w wyniku wspólnej inicjatywy Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (wcześniej Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju).

## Skład grup eksperckich

W skład każdej grupy wchodziło ok. 10–15 osób reprezentujących uczelnie i instytucje badawcze, samorządy oraz organizacje pozarządowe.

Dodatkowo pracom przyglądali się również przedstawiciele administracji rządowej, którzy mogli wyrażać swoje opinie względem zaprezentowanych efektów pracy grupowej. Należy jednak podkreślić, że za ostateczne brzmienie wniosków i rekomendacji odpowiadają przede wszystkim redaktorzy oraz eksperci zewnętrzni. Przedstawione wnioski nie reprezentują stanowisk poszczególnych resortów.

Pracami grup roboczych kierowali: Rajmund Ryś (kształtowanie przestrzeni), Paweł Górny (transport i mobilność miejska), Agnieszka Sobol (środowisko i adaptacja do zmian klimatu) oraz Alina Muzioł-Węclawowicz (mieszkalnictwo). Dokładny skład zespołów zamieszczono w poszczególnych rozdziałach. Całość przedsięwzięcia koordynowana była przez Karola Janasa i Borysa Martelę z Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR.

## Sposób pracy

Wszystkie zespoły pracowały na podstawie zbliżonego schematu. W miesiącach czerwiec – październik 2019 roku każda z grup spotkała się dwukrotnie, by w pierwszej porozmawiać o problemach i wyzwaniach stojących

przed polskimi miastami, a potem sformułować robocze rekomendacje. Wspólne posiedzenia zostały uzupełnione komunikacją mailową.

Przygotowany w ten sposób materiał roboczy został upubliczniony, zaprezentowany i poddany pod dyskusję z udziałem zaproszonych ekspertów zewnętrznych oraz publiczności w trakcie Kongresu Polityki Miejskiej (IRMiR 2019). Dodatkowo materiał można było skomentować do 6 grudnia 2019 roku, przesyłając uwagi do Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów.

Wnioski z dyskusji oraz uwagi – zebrane zarówno w trakcie, jak i po kongresie – zostały przeanalizowane przez moderatorów grup i – jeśli uznano je za zasadne – uwzględnione w materiale przedstawionym na kolejnych stronach.

## Struktura dokumentu

Raport składa się z czterech zasadniczych części poprzedzonych syntezującym wprowadzeniem. Poszczególne części raportu odpowiadają wybranym do dyskusji w ramach Krajowego Kongresu Polityki Miejskiej 2019 obszarom tematycznym: (1) kształtowaniu przestrzeni, (2) transportowi i mobilności, (3) mieszkalnictwu oraz (4) środowisku i adaptacji do zmian klimatu. Lista ta nie wyczerpuje oczywiście zakresu tematycznego polityki miejskiej. Ograniczenie liczby dyskutowanych tematów i tym samym konieczność ich wyboru wynikały z ograniczeń czasowych i organizacyjnych. Te właśnie cztery tematy (w owym czasie) uznano za absolutnie kluczowe dla realizacji polityki miejskiej w kontekście najbardziej aktualnych wyzwań, przed jakimi stają polskie miasta.

Ponadto w ramach kolejnej edycji Kongresu Polityki Miejskiej planuje się poszerzyć spektrum dyskutowanych tematów o kolejne – w szczególności związane z rozwojem gospodarczym i rynkiem pracy, politykami społecznymi oraz szeroko rozumianą problematyką zarządzania obszarami miejskimi i finansami publicznymi w miastach.

Należy jednak pamiętać, że powyższy podział na odrębne tematy ma charakter w dużej mierze analityczny. W praktyce różne zagadnienia związane z funkcjonowaniem miast pojawiają się w różnych częściach dokumentu. Dotyczy to przede wszystkim kwestii dotyczących kształtowania przestrzeni, które wpływają zarówno na system transportowy, jak i mieszkalnictwo



czy zagadnienia dotyczące adaptacji miast do zmian klimatu. Podobna sytuacja dotyczy również perspektywy środowiskowej, która była uwzględniana przez przedstawicieli wszystkich grup.

W tego typu przypadkach w poszczególnych rozdziałach postanowiono pozostawić wnioski i rekomendacje

szczegółowe bez dalszego rozwijania zagadnień systemowych, które znajdują się w podsumowaniach grup najbardziej właściwych dla danego tematu.

Na końcu raportu zamieszczono słownik najważniejszych pojęć i skrótów pojawiających się w dokumencie.



# WPROWADZENIE



**Karol Janas**, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

**Katarzyna Zbrojkiewicz-Zamecka**, Departament Programów Pomocowych MFiPR

**Aleksandra Guzowska**, Departament Programów Pomocowych MFiPR







Kongres Polityki Miejskiej 2019 w Kielcach po raz pierwszy organizowany był w formule krajowego forum miejskiego zgodnie z podejściem wypracowanym i promowanym przez Światową Agendę ONZ ds. Osiedli Ludzkich UN-HABITAT. Krajowe forum miejskie to nie jednorazowe wydarzenie, ale stała platforma współpracy pomiędzy różnymi podmiotami, interesariuszami krajowej polityki miejskiej oraz ciągły proces dialogu i dyskusji nad miejskimi wyzwaniami i sposobami ich rozwiązywania. Dlatego właśnie merytoryczne przygotowania do kongresu rozpoczęliśmy wiele miesięcy wcześniej, organizując cykl spotkań warsztatowych, w których uczestniczyli eksperci reprezentujący różne środowiska szczególnie aktywnie zaangażowane w tworzenie i wdrażanie polityk miejskich.

Równoległe do dyskusji nad całokształtem krajowej polityki miejskiej, potrzebą jej aktualizacji i kierunkami dalszych zmian prace prowadzone były w czterech wybranych grupach tematycznych. Zadaniem poszczególnych grup eksperckich był wybór priorytetowych problemów i wyzwań dla krajowej polityki miejskiej w takich obszarach jak: kształtowanie przestrzeni, transport i mobilność miejska, mieszkalnictwo oraz środowisko i adaptacja do zmian klimatu.

Skoncentrowanie dyskusji na określonych tematach ma tę niewątpliwą zaletę, że umożliwia głębszą diagnozę i przejście na bardziej szczegółowy poziom poszukiwania rozwiązań i narzędzi dla optymalizacji polityki miejskiej. Niemniej nie powinniśmy tracić z oczu szerszej, bardziej holistycznej perspektywy, w której równie ważne jest identyfikowanie punktów stycznych, obszarów nakładania się czy też zazębiania się wątków tematycznych.

**Jedną z kluczowych przesłanek stojących za potrzebą formułowania krajowej polityki miejskiej jest niewątpliwie konieczność większego zintegrowania i skoordynowania działań realizowanych dotąd w ramach polityk sektorowych.**

Potrzeba ta oczywiście jest widoczna i postulowana od dawna również na poziomie ogólnej polityki rozwojowej państwa, ale to właśnie miasta i obszary zurbanizowane, z uwagi na szczególną złożoność i współzależność oraz wysoką koncentrację przestrzenną zachodzących w nich procesów, najbardziej potrzebują zintegrowanego i systemowego podejścia do zarządzania ich rozwojem.

Przeгляд efektu prac prowadzonych równoległe w grupach tematycznych pozwala na postawienie tezy, że **obszarem, który w największym stopniu pozwala na integrowanie różnych zagadnień krajowej polityki miejskiej, a zarazem w znacznej mierze warunkuje możliwości ich wdrożenia, jest kwestia kształtowania przestrzeni zurbanizowanej**. Zdiagnozowane deficyty systemu planowania przestrzennego w Polsce sprawiają, że nawet najlepsze rozwiązania i pomysły z zakresu miejskiej mobilności, ochrony środowiska, adaptacji do zmian klimatu czy – *last but not least* – polityki mieszkaniowej mają ograniczone możliwości wdrożenia lub mogą być wcielane w życie jedynie wybiórczo i punktowo – nie tylko nie tworząc w ten sposób efektu synergii, ale wręcz prowadząc do marnotrawienia zainwestowanych zasobów.

Przykłady można mnożyć: znaczne nakłady na modernizację taboru komunikacji zbiorowej i zakup nowych ekologicznych autobusów i tramwajów w miastach jest z pewnością działaniem pożądanym, lecz potencjał ten nie może być w pełni wykorzystany w sytuacji, gdy w wyniku nadmiernego rozpraszania obszarów mieszkaniowych czy braku zaplanowania terenów pod inwestycje liniowe nie jesteśmy w stanie efektywnie obsłużyć nowych obszarów mieszkaniowych transportem publicznym. Rozwój ciepłownictwa sieciowego sprzyja poprawie stanu czystości powietrza i zwiększeniu efektywności energetycznej miast, jednak efektywność i możliwość rozwoju takiego systemu są największe w mieście o zwartej zabudowie, z zaplanowaną siecią dróg publicznych umożliwiającą jej rozbudowę. Dostępność terenów zielonych i rekreacyjnych, możliwość lepszego wykorzystania i zagospodarowania rzek, cieków i zbiorników wodnych oraz zapewnienie odpowiedniego udziału i gęstości terenów biologicznie czynnych, zwiększenie retencji powierzchniowej, zabezpieczenie klinów przewietrzających itd. – to wszystko wymaga dobrego i skutecznego planowania oraz ochrony terenów niezagospodarowanych



posiadających strategiczne znaczenie. W końcu to planowanie przestrzenne winno wyznaczać odpowiednie standardy nowo powstających osiedli mieszkaniowych oraz ich pełną integrację z istniejącą tkanką miejską. Dodajmy – **planowanie przestrzenne, które winno być integralnym wymiarem planowania społeczno-gospodarczego, a nie rzeczywistością równoległą.**

Z tej perspektywy ostatnie spośród wyzwań wskazanych przez grupę ds. kształtowania przestrzeni – przeprowadzenie systemowych zmian legislacyjnych w planowaniu przestrzennym – jawi się jako warunek *sine qua non* dla efektywnego wdrożenia wielu innych działań w ramach krajowej polityki miejskiej. Z różnych jednak powodów oczekiwanie na całościową zmianę systemu planowania przestrzennego wydaje się czekaniem na Godota. W tej sytuacji – nie tracąc nadziei na całościową reformę – **bardzo istotne jest wdrażanie tu i teraz wszelkich możliwych ulepszeń i rozwiązań w zakresie dobrej urbanistyki postulowanych m.in. przez autorów niniejszego raportu.**

Coraz liczniejsze i coraz częściej nagłaśniane w mediach konflikty wynikające z braku właściwego planowania przestrzennego sprawiają, że rośnie również społeczna świadomość jego znaczenia i społeczne poparcie dla systemowych zmian w tym obszarze. Tym niemniej należy zdać sobie sprawę, że **bez silnego politycznego poparcia dla realnych zmian w systemie planowania przestrzennego skuteczne przeprowadzenie reformy nie będzie możliwe m.in. z uwagi na silny sprzeciw środowisk, których partykularne interesy mogą zostać naruszone, jeśli zmienione zostanie dotychczasowe podejście do prawa wykonywania własności. Bez zmiany tego paradygmatu, tak silnie zakorzenionego również w praktyce orzeczniczej polskich sądów, reforma planowania przestrzennego będzie nią tylko z nazwy.**

Warto w tym kontekście przywołać diagnozę postawioną już wiele lat temu przez Andrzeja Jędraszkę (2005), który wskazywał, że uznana w społecznościach demokratycznych **zasada prymatu dobra wspólnego i interesu publicznego nad indywidualnym w przypadku obowiązującego i praktykowanego w Polsce systemu planowania przestrzennego nie tylko nie znajduje zastosowania, ale wręcz została odwrócona.** Kolejne nowelizacje ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stawiały miasta i gminy przed wyborem między dbałością o ład przestrzenny a bankructwem. Dewastacja systemu planowania przestrzennego zaowocowała przestrzennym chaosem (zob. Kusiak 2017) i degradacją krajobrazu i przestrzeni publicznych (zob. Springer 2013; Kajdanek 2012;

Jałowiecki, Łukowski 2007). Bardzo ostrożne szacunki strat ekonomicznych i społecznych, jakie z tego tytułu ponosi Polska, wskazano w raporcie Kowalewskiego i in. (2013), jak również w raporcie NIK równie krytycznie oceniającym system planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce (*Informacja...* 2017). Należy zatem założyć, że bez radykalnych zmian obecnych złych praktyk w zakresie planowania przestrzennego trudno wyobrazić sobie możliwość skutecznego zmierzania się z wyzwaniami, jakie stają przed polskimi miastami związanymi m.in. ze zmianami klimatycznymi czy negatywnymi trendami demograficznymi. Nie ustając w dążeniach do reformy systemu, nie zapominajmy, że wiele spośród tych praktyk można i należy zmienić bezzwłocznie. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje lista postulowanych 10 najpilniejszych zmian prawnych, jak również rekomendacje działań dla samorządów.

Wątek klimatyczny niemal w całości zdominował prace grupy ds. środowiska i adaptacji do zmian klimatu, co wynikało zarówno z przekonania o ważkości tego zagadnienia, jak i poczucia, że wciąż nie jest ono właściwie uwzględnione w politykach miejskich. Tymczasem nie bez przyczyny UN-HABITAT wskazuje na krajową politykę miejską jako kluczowy instrument realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ, w tym tych związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym. **Prawdą jest, że to obszary zurbanizowane w największym stopniu oddziałują na środowisko, jednocześnie zrównoważona urbanizacja daje największą szansę na znaczące ograniczenie tego wpływu.** Zwarte miasta nie tylko umożliwiają lepszą ochronę obszarów niezagospodarowanych i cennych przyrodniczo, ale pozwalają na wdrażanie szeregu innowacyjnych rozwiązań chociażby w zakresie efektywności energetycznej, zrównoważonej mobilności czy gospodarki w obiegu zamkniętym. Wdrażanie podobnych rozwiązań w obszarach mniej intensywnie zagospodarowanych mogłoby okazać się nie tylko trudniejsze z organizacyjno-technicznego punktu widzenia, ale też z powodów ekonomicznych (brak efektu skali, wysokie koszty budowy infrastruktury sieciowej itd.).

Choć miasta, zwłaszcza duże, cechuje bardzo silne przekształcenie środowiska przyrodniczego i mogłoby się здаwać, że są to organizmy coraz bardziej oderwane od uwarunkowań środowiskowych, jakość życia w miastach wciąż bardzo silnie zależy od wielu jego komponentów. Niektóre z nich mają wręcz krytyczne znaczenie nie tylko dla możliwości dalszego rozwoju, ale wręcz przetrwania miast. Brak wody, skrajnie zanieczyszczone powietrze, wzrastająca częstotliwość i gwałtowność



ekstremalnych zjawisk pogodowych to niestety problemy w coraz większym stopniu dotykające również wiele polskich miast. Aby móc się z nimi zmierzyć, konieczne jest podjęcie działań praktycznie we wszystkich innych obszarach polityki miejskiej. Poza kwestią odpowiedniego kształtowania przestrzeni miejskiej kluczowym zagadnieniem jest tutaj kwestia zrównoważonej mobilności.

Choć główne wyzwania dla polityki miejskiej identyfikowane przez grupę ds. transportu i mobilności miejskiej nie wskazują wprost na potrzeby wynikające z wyzwań klimatycznych czy związanych z zanieczyszczeniem środowiska, to jednocześnie wszystkie rekomendacje są zasadniczo zbieżne z tymi, które wskazali w tym zakresie eksperci „środowiskowi”.

**Mobilność miejska to zagadnienie, które ma jednakowoż fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania całego systemu miejskiego i bezpośrednio wpływa zarówno na jakość życia mieszkańców (czas i komfort podróży, bezpieczeństwo), jak i na konkurencyjność gospodarczą.**

W przypadku dużych miast problemy kongestii<sup>1</sup> i zanieczyszczenia środowiska zaliczane są w teorii ekonomii miejskiej do głównych niekorzyści aglomeracji (Cheshire i in. 2014). Szereg rekomendacji w zakresie mobilności miejskiej przedstawionych w niniejszym raporcie można sprowadzić do jednego mianownika: **należy ograniczyć rolę samochodu jako dominującego środka transportu w obszarach zurbanizowanych. Aby ten cel osiągnąć, należy działać dwutorowo, i – co ważne – działania na obu płaszczyznach powinny przebiegać równolegle.** Z jednej strony należy więc zniechęcać do korzystania z samochodu w mieście (m.in. poprzez zmniejszanie liczby miejsc parkingowych, przebudowę infrastruktury i reorganizację ruchu drogowego, wprowadzanie opłat kongestyjnych); z drugiej zaś dostarczać alternatywne możliwości sprawnego i bezpiecznego przemieszczania się w mieście – przede

wszystkim zapewniając wysokiej jakości komunikację publiczną wszędzie, gdzie to możliwe, oraz ułatwiając i promując alternatywne do samochodu sposoby przemieszczania się, tworząc bezpieczną infrastrukturę i rozwiązania organizacyjne dla ruchu rowerowego i pieszego. Szansą może być tu rozwój tzw. nowej mobilności opartej na urządzeniach transportu osobistego, ale również „elektryfikacja” roweru umożliwiająca codzienne podróże na dłuższych dystansach oraz przewóz cięższych ładunków. Nowe aplikacje pozwalają szybko i wygodnie planować podróże w mieście, łącząc różne sposoby przemieszczania się, choć kwestia pełnej integracji usług mobilnościowych świadczonych przez różne podmioty – zarówno publiczne, jak i prywatne – wciąż wymaga przewyciężenia licznych barier organizacyjnych. Pojawienie się tych innowacji samo w sobie jest jednak wyzwaniem dla polityki miejskiej mobilności i wymaga adekwatnych regulacji prawnych, jak i dostosowania infrastruktury drogowej.

Polityki związane z ograniczaniem ruchu samochodowego w miastach budzą duży sprzeciw – w szczególności wśród osób, które z samochodu korzystają na co dzień. Podobnie jak w przypadku odpowiedzialnego planowania przestrzennego, również w tej kwestii istnieją jednak twarde dowody uzasadniające podjęcie stanowczych i kompleksowych działań w kierunku ograniczenia ruchu samochodowego w miastach z uwagi na interes publiczny i dobro wszystkich użytkowników przestrzeni miejskiej. Według badań prowadzonych w niemieckich miastach szacuje się, że tylko ok. 10% ruchu samochodowego w dużym mieście to tzw. ruch niezbędny (zob. Braess, Seiffert), natomiast nadmierny ruch samochodowy generuje szereg kosztów zewnętrznych ponoszonych przez ogół mieszkańców na czele z kongestią właśnie, ale również zanieczyszczeniem powietrza, wypadkami i brakiem bezpieczeństwa, zawłaszczaniem i wyłączeniem z bardziej produktywnego użytkowania dużych powierzchni wewnątrz miast (parkowanie), hałasem, pośrednio również są to koszty zdrowotne wynikające z obniżonej aktywności ruchowej (zob. *The Congestion CON 2020*). Liczne przykłady miast z całego świata pokazują, że polityka mająca na celu ograniczenie w miastach ruchu samochodowego wymaga przemyślanej strategii również w zakresie komunikowania planowanych zmian i uzasadniania często nieintuicyjnych działań (zob. Sadikh-Khan 2017, Bull 2003). Krajowa polityka miejska musi również uwzględnić olbrzymie zróżnicowanie wyzwań transportowych z uwagi na wielkość i położenie miast. W przypadku miast małych i średnich, zwłaszcza tych położonych peryferyjnie, problemem będzie nie tyle

<sup>1</sup> Zjawisko zatłoczenia danego obszaru nadmierną ilością pojazdów, wywołujące negatywne skutki w postaci zatorów drogowych (tzw. korki) i zanieczyszczenia środowiska.





nadmierna kongestia, co kwestia dostępności komunikacyjnej transportu publicznego i powiązań z innymi miastami.

**Wśród wyzwań związanych z polityką mobilności z pewnością warto uwypuklić również kwestię bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu.** Polityka *car-light city*<sup>2</sup> jest oczywiście krokiem w tym kierunku, jednak wymaga czasu, a skala i powaga problemu, jakim jest rosnąca w Polsce liczba ofiar śmiertelnych, wymaga podjęcia skutecznych działań jak najszybciej. Niestety polscy kierowcy przodują w rankingu najbardziej niebezpiecznych w Europie (Adminaité-Fodor i in. 2019), a badanie Instytutu Transportu Samochodowego (Dąbrowska-Loranc i in. 2018) dobitnie wskazuje przyczyny i odpowiedzialnych za zdecydowaną większość wypadków z udziałem niechronionych uczestników ruchu. **Z satysfakcją odnotowujemy, że jedna z rekomendacji dotycząca przyznania pierwszeństwa przejścia przez jezdnię pieszym zbliżającym się do przejścia dla pieszych jest obecnie realizowana w ramach nowelizacji Ustawy Prawo o ruchu drogowym.** Aby osiągnąć zamierzony cel, konieczne są dalsze zmiany szeregu innych aktów prawnych, w tym te, które wytyczą możliwości skoordynowanych działań różnych instytucji do wdrożenia nowych i jednolitych przepisów tworzenia i modernizacji infrastruktury drogowej pod kątem wymuszania bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu. Przykład Jaworzna, które jako pierwsze miasto w Polsce wdrożyło tzw. wizję zero (zob. Gadziński, Goras 2019, s. 22–25), wskazuje na skuteczność takich przedsięwzięć, jednocześnie ich upowszechnienie wymaga rozwiązań systemowych, o których szczegółowo piszą również eksperci pracujący w grupie ds. transportu i mobilności miejskiej w niniejszym raporcie.

W obszarze zagadnień społecznych krajowej polityki miejskiej szczególne miejsce zajmuje polityka mieszkaniowa. Przez lata zagadnienie to sprowadzane było do kwestii mieszkalnictwa społecznego, które w całości leży w gestii sektora publicznego. Raport OPM IR-MiR na ten temat (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018<sup>3</sup>) oszacował deficyt mieszkań komunalnych w Polsce

2 Dosłownie: miasto odchudzone z samochodów. W politykach miejskich tego typu chodzi o ograniczenie do niezbędnego minimum przemieszczeń dokonywanych z wykorzystaniem samochodów głównie poprzez rozwój i promowanie transportu zbiorowego oraz alternatywnych form miejskiej mobilności.

3



na minimum 160 tys. Wnioski płynące z prac grupy ds. mieszkalnictwa wskazują, że powinny zostać rozwiązane co najmniej dwa podstawowe problemy mieszkaniowe w miastach: złego standardu i deficytu mieszkań komunalnych oraz wzrostu dostępności mieszkań. Problematyka mieszkaniowa w ramach krajowej polityki miejskiej powinna być traktowana priorytetowo, ponieważ rynek mieszkaniowy i programy polityki mieszkaniowej kierowane do średnio zarabiających obywateli nie rozwiążą problemu dostępu do mieszkań i jakości zamieszkiwania najsłabszych ekonomicznie grup ludności – najemców mieszkań komunalnych.

Zwiększenie dostępności mieszkań dla średnio zarabiających grup obywateli jest też potrzebne m.in. z uwagi na zaistnienie bardzo niepokojącego zjawiska określanego mianem luki czynszowej, w której znajduje się szereg osób posiadających dochody zbyt wysokie, aby kwalifikować się do najmu w zasobach komunalnych, ale jednocześnie zbyt niskie, aby wynająć mieszkanie na warunkach rynkowych.

**W luce czynszowej znajduje się wielu ludzi młodych w wieku zakładania rodziny, wielu pracowników sfery budżetowej, ale także niskopłatni pracownicy sektora prywatnego, czyli grupy kluczowe z punktu widzenia funkcjonowania systemu miejskiego.**

Brak dostępnych mieszkań sprawia, że wypychani są często poza miasto, co zwrótnie przyczynia się do zwiększania kongestii i wymiernych strat ekonomicznych, nie wspominając o wpływie na jakość życia tych osób i ich rodzin. Pomimo stosunkowo wysokiej dynamiki budowy nowych mieszkań ceny nieruchomości i najmu wciąż rosną, co potwierdza konieczność zwiększania sektora mieszkań społecznych. W obecnej sytuacji wiele osób jest „wypychanych” z miasta, w którym pracują, co w następstwie napędza gwałtowną suburbanizację. Zjawisko to generuje zaś szereg niekorzyści dla samych miast (wymywanie bazy podatkowej, kongestia związana z dojazdami do pracy spoza miasta), ale i niesie za sobą szereg konsekwencji środowiskowych i społecznych.

Znane są praktyki obniżające negatywne dla środowiska i społeczności konsekwencje przyrostu liczby



mieszkań i ekspansji terenów mieszkaniowych w miastach. W uproszczeniu można je sprowadzić do postulatów tworzenia zrównoważonych osiedli mieszkaniowych na terenach nowo zagospodarowywanych lub o niskiej intensywności zabudowy oraz szczególnej troski o poprawę standardu zabudowy mieszkaniowej i jej uzupełnianie w obszarach zwartej zabudowy, w szczególności w obszarach zdegradowanych, wymagających rewitalizacji.

Polityka miejska powinna poszukiwać różnych rozwiązań w zakresie wspierania rozwoju mieszkalnictwa dostępnego, na wynajem czy wspierania takich innowacji jak Społeczne Agencje Najmu.

**Rozwój mieszkalnictwa społecznego jest narzędziem zatrzymywania/przyciągania młodych mieszkańców oraz poprawy jakości życia wielu innych grup społecznych, np. osób z niepełnosprawnościami, seniorów, zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym i społecznym.**

Szczególnym wyzwaniem problemy mieszkaniowe są w miastach o wysokim udziale zdegradowanych zasobów komunalnych i/lub wysokiego deficytu mieszkań dostępnych.

Zawarte w raporcie rekomendacje każdej z grup eksperckich mają różnoraki charakter. Część z nich podkreśla znaczenie konkretnych, pojedynczych rozwiązań, inne dotyczą zmian programowych czy systemowych. Wiele rekomendacji wskazuje na zachęty finansowe w formie różnych preferencji. Wprowadzenie ich wymagałoby przeprowadzenia dokładnej analizy skutków finansowych. Niemniej część z nich może zostać osiągnięta poprzez odpowiednie modyfikacje już dostępnych instrumentów finansowych.

Choć część preferencji można wprowadzić poprzez odpowiednie modyfikacje programowe obecnie dostępnych instrumentów, to najbardziej pożądane są działania równoległe – koniecznym rozwiązaniem w zakresie finansowania powinna towarzyszyć reforma, optymalizacja przepisów i instrumentów prawnych.

Ciekawym elementem jest zaprezentowany w rekomendacjach w zakresie mieszkalnictwa instrument partnerstwa publiczno-prywatnego. Wydaje się, że instrument ten może być efektywny także w innych

obszarach, np. działaniach związanych z transportem miejskim. Wsparcie w tym obszarze i inspiracje mogą być czerpane np. z projektu doradczego realizowanego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR b.r.).

Jak już wspominaliśmy, kwestie planowania przestrzennego stanowią główną przekrojącą płaszczyznę, która oddziałuje na pozostałe obszary. Bez zmian w planowaniu przestrzennym trwała poprawa sytuacji czy to w mobilności, środowisku, czy mieszkalnictwie jest niemożliwa. Bardzo dużo wspólnych zagadnień zarysowuje się w obszarach środowisko i adaptacja do zmian klimatu oraz transport i mobilność miejska. Po stronie mieszkalnictwa osiedla zrównoważone, łączenie funkcji mieszkaniowej z innymi funkcjami oraz rozwój mieszkalnictwa w miastach, gdzie rozwija się rynek pracy, są najlepszymi drogami do ograniczania przejazdów wewnątrz miast i w aglomeracjach. Wybija się kwestia zrównoważonego i nisko/zeroemisyjnego transportu miejskiego/podmiejskiego. Efektywna i zrównoważona komunikacja zbiorowa może wpłynąć na znaczące zmniejszenie samochodowego transportu indywidualnego, co wpłynie na poprawę stanu środowiska przyrodniczego oraz stan zdrowia mieszkańców miast. W części poświęconej środowisku rekomenduje się promocję dojazdów współdzielonych, które mogłyby stać się pierwszym krokiem w stronę ograniczenia ruchu samochodowego. Obie grupy rekomendują jak największe przekierowanie mobilności miejskiej na komunikację zbiorową, rowerową oraz pieszą.

Niezaprzeczalnie jednym z najważniejszych działań jest wielotorowa edukacja. Ważne jest zwiększanie świadomości decydentów na szczeblu centralnym, które pozwoliłoby na podjęcie międzysektorowej współpracy łączącej właśnie działania z wielu obszarów w skoordynowaną politykę miejską. Równie istotne jest edukowanie polityków na poziomie miast, przekazywanie im danych dotyczących np. wpływu podejmowanych przez nich decyzji z zakresu planowania przestrzennego na zrównoważoną i efektywną mobilność w miastach, koszty żywiłowej suburbanizacji, zapewnienie dostępnego mieszkalnictwa czy koszty środowiskowe oraz zdrowotne. Konieczne jest edukowanie wybranych grup zawodowych, niekoniecznie bezpośrednio zajmujących się miastami, ale których działania/decyzje mają bezpośredni wpływ na kształt i efektywność miasta (postulaty takie dotyczyły np. sędziów). Niezbędne są także działania skierowane do ogółu społeczeństwa dotyczące problemów, przed jakimi stoją obecnie miasta, ich kosztów oraz sposobów i dobrych praktyk, jakie mogą im przeciwdziałać.



Zaprezentowane na Kongresie Polityki Miejskiej 2019 i przedstawione w tym raporcie propozycje kluczowych wyzwań i sugerowane rozwiązania stanowią dopiero pierwszy krok, merytoryczny głos w dyskusji, która możliwie jak najszybciej powinna doprowadzić do wypracowania konkretnych rozwiązań w ramach nowej krajowej polityki miejskiej. Z pewnością konieczne są dalsze prace, które pozwolą lepiej zintegrować działania w ramach KPM, aby polskie miasta mogły zmierzyć się z wyzwaniami rozwojowymi i aby procesy urbanizacji zachodziły w sposób bardziej zrównoważony. Konieczne jest też uzupełnienie podjętej dyskusji o wątki związane z rozwojem gospodarczym i rynkiem pracy czy szeroko ujętą problematyką zarządzania miastami.

Nie sposób w tym miejscu nie wspomnieć o zupełnie nowym wątku, który pojawił się na początku 2020 roku, tj. pandemii COVID-19, którego konsekwencje bez wątpienia odcisną negatywne piętno na globalnej gospodarce, a tym samym na gospodarkach poszczególnych państw. To niewątpliwie oznacza nowe wyzwania dla miast, kto wie, może nawet konieczność zweryfikowania priorytetów i rekomendacji w pracach nad nową krajową polityką miejską. Jesteśmy przekonani, że w ramach kolejnego Kongresu Polityki Miejskiej, który planowany jest w 2021 roku, będziemy kontynuować dyskusję nad pełnym spektrum zagadnień.



# KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI



**Redakcja: Rajmund Ryś**

**Skład grupy:**

**Kierowanie  
pracami zespołu:**

Rajmund **Ryś** – Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Projekty Miejskie

**Eksperti zespołu  
roboczego:**

Michał **Beim** – Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Bartłomiej **Kolipiński** – Towarzystwo Urbanistów Polskich

Maciej M. **Mycielski** – Pracownia projektowa MAU z Warszawy

Tomasz **Ossowicz** – Politechnika Wrocławska, Biuro Rozwoju Wrocławia Urzędu Miejskiego Wrocławia

Anna **Sokołowska** – Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi

Magdalena **Staniszkis** – Politechnika Warszawska

Łukasz **Sykała** – Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Natalia **Weremczuk** – Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu







## Wprowadzenie – tezy wyjściowe

Kształtowanie przestrzeni miejskiej utożsamiane z szeroko pojętym planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF) jest niewątpliwie centralnym zagadnieniem polityki miejskiej. Skoro Karta Lipska jest wezwaniem do zintegrowanego podejścia w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju miast, to nie ma lepszej (czy wręcz innej) płaszczyzny godzenia różnorodnych potrzeb i uwarunkowań w złożonym miejskim organizmie niż mechanizmy urbanistyki. Tym samym postulat doskonałości polityki miejskiej musi w pierwszej kolejności oznaczać konieczność poprawiania sprawności, skuteczności i efektywności planowania przestrzennego w MOF oraz jego powiązań z poszczególnymi zagadnieniami sektorowymi.

Tymczasem jak powszechnie wiadomo – czego dowodzi zarówno obserwacja większości polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych, jak i liczne dokumenty, publikacje i debaty<sup>4</sup> – planowanie przestrzenne w Polsce znajduje się w poważnym kryzysie. Kryzys najbardziej dostrzegalny jest w przestrzeni MOF, zwłaszcza na większości terenów podlegających intensywnemu zagospodarowaniu w ostatnich dwóch dekadach. Na ten kryzys spojrzeć należy w dwóch płaszczyznach – rzeczowej i formalnej.

Rzeczowy wymiar kryzysu objawia się negatywnymi zjawiskami zachodzącymi w polskiej przestrzeni. Wśród najbardziej istotnych z punktu widzenia oddziaływania na społeczeństwo, finanse publiczne i prywatne oraz środowisko naturalne wymienić należy przede wszystkim:

- żywiolową i niekontrolowaną suburbanizację;
- chaotyczne rozpraszanie zabudowy;
- nieefektywne wykorzystanie przestrzeni skutkujące marnotrawieniem terenów zielonych i rolnych;
- nieefektywne rozwiązania w zakresie infrastruktury i zapewnienia dostępu do usług publicznych;
- degradację tkanki przyrodniczej miasta i tworzenie się miejskich wysp ciepła;

<sup>4</sup> Przykładowo: (NIK 2019a); (KPZK PAN 2018), (Kolipińsk 2018), Problemy w dziedzinie planowania przestrzennego – materiał informacyjny na posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 11 maja 2016 r., (MIIB 2014).

- inwestycje i inne działania w przestrzeni naruszające estetykę lub szkodzące krajobrazowi i dziedzictwu kulturowemu.

**W zagospodarowaniu przestrzennym obserwuje się aktualnie jednoznaczną dominację wymiaru finansowego (przestrzeń jako źródło doraźnego zarobku) nad innymi wymiarami (w szczególności zapewnieniem zrównoważonego rozwoju i jakości życia w długiej perspektywie).**

W wymiarze formalnym trzeba stwierdzić, że system prawno-organizacyjny, który zakłada, że procesy planowania i zagospodarowania przestrzennego będą przyczyniać się do zapewnienia ładu przestrzennego w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju, nie działa należycie. Co więcej – nie działa tak, jak założyli jego twórcy. Wskazywać można cały szereg zagadnień, które mają na to wpływ lub się do tego przyczyniły – warto zasygnalizować kilka z nich:

- niewystarczająca aktywność samorządów lokalnych w formułowaniu i konsekwentnym prowadzeniu polityki przestrzennej (rozumianej jako szeroka paleta działań z różnych dziedzin, a nie tylko uchwalanie aktów planowania przestrzennego),
- podobnie w większości przypadków uczestnicy „gry o przestrzeń” (władze miast, inwestorzy, właściciele nieruchomości, mieszkańcy) nie wpisują się w przypisane im wedle powyższych założeń role. Funkcjonowanie systemu prowadzi do jednoznacznie niekorzystnych skutków. Do istotnego pogłębienia negatywnych trendów przyczyniło się ewidentnie proinwestorskie orzecznictwo sądów, które w części przypadków prowadziło *de facto* do zmiany literalnego znaczenia niektórych przepisów, prowadząc do zniekształcenia mechanizmów mających w założeniu chronić ład przestrzenny (koronny przykład to przepisy decyzji o warunkach zabudowy). Kolejne próby naprawy ram legislacyjnych w zasadniczej części nie zostały doprowadzone do skutecznego finału. I to mimo tego, że wszystkie zmierzały zasadniczo w tym samym kierunku,
- ujawniająca się w wielu przypadkach degradacja wymiaru merytorycznego planowania przestrzennego (pomijanie działań przynależnych do wiedzy i warsztatu urbanistycznego lub/i niewłaściwe czy wręcz błędne zubażanie treści regulacyjnych aktów planowania przestrzennego).

Z drugiej strony obraz sytuacji nie jest tak jednoznacznie negatywny. W wielu działaniach



planistycznych i inwestycyjnych na szczeblu lokalnym (zarówno w większych, jak i mniejszych miastach) wyraźnie widać, że duch urbanistyki może się odrodzić nawet przy niesprzyjających ramach prawnych. Temu odrodzeniu towarzyszą nowe trendy w kształtowaniu przestrzeni miejskiej oraz świeże podejście do sposobu wypracowywania rozwiązań projektowych w tym zakresie (silne ich oparcie na działaniach partycypacyjnych). Prawdziwym wyzwaniem jest realne, systemowe upowszechnienie tych dobrych przykładów oraz uruchomienie mechanizmów, w których będą one oddziaływać na przestrzeń wszystkich polskich miast.

Rozważania o słabościach planowania przestrzennego i potrzebie wprowadzenia w nim zmian wiodą zwykle wprost do nakreślenia całościowych propozycji systemowych rozwiązań w tym zakresie. To praktycznie nieuniknione. Niemniej jednak, uwzględniając charakter niniejszego dokumentu, **należy (na ile to możliwe) zrezygnować z w pełni przekrojowego spojrzenia i skupić się na wymiarze miejskim – na tych aspektach planowania przestrzennego, które dotyczą w pierwszej kolejności przestrzeni miast i ich obszarów funkcjonalnych.** Taka perspektywa ujawnia, że praktycznie wszystkie te kwestie łączą się ze sobą i mieszczą w ramach zagadnienia stanowiącego **zasadnicze wyzwanie polityki przestrzennej w miejskich obszarach funkcjonalnych oraz wobec tych obszarów** (z poziomu regionalnego i centralnego).

**Wyzwanie zasadnicze, przed którym stoiszmy, to kształtowanie miasta zwarte jako niezbędna odpowiedź na deficyty w zakresie jakości życia w miastach oraz rozwoju w duchu zrównoważonego rozwoju.**

Powyższe wyzwanie ujawnia się w trzech skalach:

- makro (przeciwdziałania negatywnym tendencjom osiedleńczym w ramach aglomeracji i obszarów funkcjonalnych miast),
- mezo (kształtowania struktury miast i ich obszarów funkcjonalnych w sposób przeciwdziałający powstawaniu monofunkcyjnej zabudowy i generowaniu nieracjonalnych podróży w miejskim obszarze funkcjonalnym),
- mikro (kreowania przyjaznej przestrzeni osiedli, kwartałów i sąsiedztw o optymalnym rozłożeniu zabudowy oraz racjonalnej sieci komunikacyjnej)

**Kluczowe wyzwania oraz rekomendacje dla polityki miejskiej w obszarze kształtowania przestrzeni zurbanizowanych**

Wyzwanie 1.  
Przeciwdziałanie żywiołowej suburbanizacji

Wyzwanie 2.  
Potrzeba skoordynowanego planowania w ramach MOF

Wyzwanie 3.  
Rozwiązanie problemu brakujących planów miejscowych lub ich niezadowalającej jakości

Wyzwanie 4.  
Istotny wkład jednostek podległych administracji rządowej na rzecz świadomego kształtowania ładu przestrzennego

Wyzwanie 5.  
Aktywne przeciwdziałanie dysfunkcyjnym mechanizmom finansowym i ekonomicznym w planowaniu przestrzennym

Wyzwanie 6.  
Efektywne wdrażanie planów miejscowych na obszarach miejskich i podmiejskich, w tym eliminowanie działań wypaczających ideę, założenia oraz istotę planowania przestrzennego

Wyzwanie 7.  
Aktywne wykorzystanie pozalegisłacyjnych metod wpływu na kształtowanie przestrzeni polskich miast

Wyzwanie 8.  
Potrzeba przejrzystości, informowania, edukacji oraz realnej partycypacji społecznej w celu zwiększenia poziomu świadomości i postrzegania roli planowania przestrzennego

Wyzwanie 9.  
Przeprowadzenie systemowych zmian legislacyjnych w planowaniu przestrzennym





zapewniającej wygodny dostęp do transportu publicznego, usług i miejsc rekreacji, z należywym uwzględnieniem znaczenia roli ruchu pieszego i rowerowego).

Wyzwanie związane z kształtowaniem miasta zwartego przekłada się też na **szereg wyzwań cząstkowych** scharakteryzowanych na kolejnych stronach. Każde z tych zagadnień należy analizować szczegółowo, ale nie można zapominać o ich wzajemnych powiązaniach oraz wpływie na powyższe wyzwanie nadrzędnej rangi.

Wszystkie poruszane zagadnienia planistyczne w tej części opracowania mają charakter horyzontalny i systemowy. Różnią się więc od uwag dotyczących kształtowania przestrzeni, które pojawiają się przy okazji pozostałych zagadnień tematycznych takich jak transport czy mieszkalnictwo. W tym drugim przypadku mamy do czynienia raczej z rozwinięciem i uszczegółowieniem wybranych zagadnień opisanych poniżej. W tym sensie wszystkie podsumowania pracy grup są wobec siebie komplementarne.

Tak jak wskazano we wprowadzeniu, na stan polskiej przestrzeni, a więc również na stopień urzędzistnienia (a raczej nieurzędzistnienia) tego, co zapisano w wyzwaniu zasadniczym, wpływ mają czynniki formalne i merytoryczne. W praktyce więc **prawie każde z wyzwań składowych należy rozpatrywać w tych dwóch płaszczyznach**. Jak już wspomniano, liczne podejścia legislacyjne pod reformę systemu planowania przestrzennego spowodowały, że aspekt formalny wydaje się bardziej rozpoznany i nawet jeśli kolejne wersje reformy różnią się między sobą, to jednak bazują na praktycznie tej samej diagnozie sytuacji i mieszczą się w relatywnie wąskim przedziale potencjalnych rozwiązań. **Nie pomijając fundamentalnego znaczenia zmian prawnych, które są kluczowe dla powszechności i trwałości wprowadzanych rozwiązań, w niniejszym opracowaniu priorytet nadany zostanie aspektowi merytorycznemu kształtowania przestrzeni miast i ich obszarów funkcjonalnych (nawet gdyby ramy prawne nie uległy ulepszeniu)**. Taki wybór wynika nie tylko z tego, że kwestia potencjalnych działań, jakie należy podejmować dla skutecznej poprawy miejskiej przestrzeni, jest ewidentnie mniej rozpoznana. Powodem jest również konstatacja, że polityka miejska prowadzona ze szczybla centralnego lub regionalnego może oferować wiele skutecznych narzędzi, które są obecnie wykorzystywane w znikomym stopniu. Reasumując, rekomendacje przypisane do poszczególnych wyzwań składowych będą dotyczyć jednego z dwóch wymiarów:

A. merytorycznego (choć tu też mogą być poruszone kwestie zmian przepisów)<sup>5</sup>,

B. legislacyjnego.

Odpowiednie oznaczenie literowe w kolejnych rekomendacjach wskazywać będzie, do którego z tych wymiarów dana rekomendacja się odnosi.

## Wyzwanie 1. Przeciwdziałanie żywołowej suburbanizacji

W polskich warunkach suburbanizacja jest zjawiskiem relatywnie nowym – pojawiła się wraz z transformacją systemową, a jej szczególne nasilenie obserwujemy od przełomu XX i XXI wieku. Procesy te zachodzą w sposób żywołowy, chaotyczny oraz niekontrolowany. Są one nie tylko źródłem rozpraszania zabudowy i chaosu przestrzennego w strefie podmiejskiej, ale także jedną z przyczyn postępującej depopulacji części polskich miast, która w skrajnej formie przybiera postać wielowymiarowego procesu kurczenia się (negatywne zmiany demograficzne, gospodarcze, przestrzenne). Te dwa równoległe zachodzące procesy (tj. suburbanizacja i kurczenie się miast) zmniejszają efektywność całego systemu osadniczego.

Suburbanizacja w Polsce to nie tylko problem największych miast i ich obszarów funkcjonalnych – zachodzi ona również w otoczeniu miast średnich i małych. O ile o procesach suburbanizacji dużych miast mówi się dużo i często, to suburbanizacji w otoczeniu miast średnich i małych praktycznie nie zauważa się w dyskursie politycznym i naukowo-eksperckim. Skala suburbanizacji w Polsce jest znaczna – według badań Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (w ramach projektu New-UrbPact<sup>6</sup>) intensywne procesy suburbanizacji demograficznej dotyczą 846 polskich gmin (1/3 wszystkich).

Suburbanizacja w Polsce zachodzi w warunkach słabości systemu planowania przestrzennego. W niektórych jej strefach mamy do czynienia ze skrajnie niskim pokryciem MPZP – w takich warunkach następuje dynamiczny niekontrolowany rozwój osadnictwa oraz zabudowy mieszkaniowej. Niemniej jednak MPZP bywają także czynnikiem stymulującym suburbanizację.

5 Część proponowanych rekomendacji merytorycznych jest nierozzerwalnie związana ze zmianami w przepisach prawnych.

6 Projekt pt. „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarteo” (Gospostrateg 1/384689/20/NCBR/2019), współfinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się



Dzieje się tak, gdy gminy otaczające miasto dopuszczają w nich duże obszary pod nową zabudowę, zwłaszcza jednorodzinną, „wysysając” w ten sposób mieszkańców (i ich podatki) z miasta centralnego.

Procesu suburbanizacji stanowiącego niewątpliwie niekorzystne zjawisko z punktu widzenia środowiska naturalnego, jak i trwałości rozwoju ośrodków centralnych w miejskich obszarach funkcjonalnych, nie da się całkowicie zatrzymać, jednak należy dążyć do ograniczenia jej skali (zarządzanie suburbanizacją). Eliminowane powinny być procesy określane jako „żywiłowa suburbanizacja”, w których nowa zabudowa powstaje bez planów miejscowych lub istniejące plany nie zabezpieczają w praktyce ładu przestrzennego.

### Rekomendacja 1A

Rekomenduje się:

- Wprowadzenie mechanizmów (z odpowiednim kilkuletnim wyprzedzeniem, aby zainteresowani mogli się do tego przygotować), w których środki publiczne, w tym środki europejskie, nie będą wspierać procesów żywiłowej suburbanizacji. Dotyczy to np. dotacji lub preferencji kredytowych dla gmin w strefach intensywnej suburbanizacji, które nie uchwałyły planów miejscowych lub uchwałyły takie, które zakładają istotny przyrost obszarów mieszkaniowych, dotacji lub preferencji kredytowych dla indywidualnych inwestorów realizujących inwestycje o charakterze żywiłowej suburbanizacji. Podobnie szerzej zakrojone inwestycje (w tym o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym) w system transportowy na obszarach podmiejskich powinny być podejmowane/finansowane dopiero, gdy odpowiednie gminy uregulują sytuację planistyczną na swym terenie w taki sposób, aby nie dopuszczać do żywiłowej suburbanizacji.
- Zaprzestanie inwestycji administracji rządowej oraz podmiotów podległych (w tym spółek Skarbu Państwa) o charakterze suburbanizacyjnym lub wspierających suburbanizację. Wyjątkiem są sytuacje, gdy takie działania stanowią realizację innych polityk publicznych – wówczas realizacja podobnych inwestycji jest możliwa, ale po przeprowadzeniu analizy skumulowanych efektów z punktu widzenia interesu publicznego.
- Wyeliminowanie z polityki rozwoju wsi (w wymiarze strategicznym oraz szczegółowego postępowania)

rynków” GOSPOSTRATEG, realizowany przez konsorcjum w składzie: Ministerstwo Rozwoju (lider), Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Uczelnia Łazarskiego. Projekt w trakcie realizacji.

działań nakierowanych na rzecz migracji ludności miejskiej na tereny wiejskie.

- Prowadzenie działań organizacyjnych (w dalszej kolejności także wymagające zmian legislacyjnych) ułatwiających dostępność pod zabudowę działek w „niesuburbanizacyjnych” lokalizacjach. Wśród rozwiązań prawnych należałoby rozważyć mechanizmy „czyszczące” nieruchomości z barier formalnych uniemożliwiających inwestowanie na nich, m.in. dopuścić możliwość organizowania przez samorządy funduszy powierniczych gospodarujących nieruchomościami pod zabudowę o trwale nieuregulowanym stanie prawnym.
- Realne wdrożenie do praktyki planowania przestrzennego i zarządzania rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych zasady pierwszeństwa (prymatu) wykorzystania terenów uprzednio zainwestowanych (tj. *brownfield*) nad zabudowę obszarów dotychczas niezurbanizowanych (tj. *greenfield*). W praktyce zasada ta powinna być wdrażana zarówno poprzez system zachęt (np. bonifikaty i ulgi dla inwestorów realizujących projekty mieszkaniowe na terenach *brownfield* w miastach), jak również zakazów (zwłaszcza całkowity zakaz realizacji zabudowy mieszkaniowej na terenach pozbawionych dostępu do infrastruktury drogowej oraz komunalnej). Rzeczywiste wdrożenie tej zasady wymaga też wzmocnienia rewitalizacji jako narzędzia recyklingu miejskiej przestrzeni (głównie w odniesieniu do terenów poprzemysłowych i innych zdegradowanych stanowiących naturalną rezerwę pod inwestycje mieszkaniowe).
- Jak najbardziej racjonalne wykorzystanie i zagospodarowanie przestrzeni w miastach, w szczególności intensyfikacja zabudowy wewnątrz obszarów zurbanizowanych, co może oznaczać – tam, gdzie to uzasadnione – ograniczenie skali rozwoju zabudowy jednorodzinnej w miastach na rzecz zabudowy wielorodzinnej.

**Jako interesujące przykłady intensyfikacji zabudowy i rozwoju wewnątrz obszarów zabudowanych wskazać można realizację z Ursynowa Północnego (wykreowanie pierzei Alei Komisji Edukacji Narodowej w Warszawie), a także z centrów Szczecina, Elbląga czy Stargardu.**



- Podjęcie systemowej kampanii informacyjnej o kosztach suburbanizacji. W ramach dobrze przemyślanej strategii informacyjnej należy dostosować przekaz do różnych grup odbiorców, np. osób prywatnych rozważających inwestycję w strefie suburbanizacji, ale także do miast i otaczających ją gmin (poradnik zawierający informacje o konsekwencjach pogłębiania się suburbanizacji, np. konkretne obliczenia wskazujące na wzrastające koszty usług publicznych, oraz pokazujący sposoby zniechęcania mieszkańców do tego typu praktyk).

### Rekomendacja 1B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Obowiązku wyznaczenia w studium nieprzekraczalnego obszaru do zabudowy oraz strefy przyrodniczej miasta.
- Mechanizmów finansowych lub fiskalnych zniechęcających do podejmowania inwestycji suburbanizacyjnych (np. „w polu” – bez dostępnej infrastruktury) oraz utrzymywania w stanie niezabudowanym korzystnie położonych (z dostępem do infrastruktury i usług publicznych) działek przeznaczonych pod zabudowę.

## Rozwiązanie fiskalne, które ma zachęcać właścicieli nieruchomości do inwestowania na niezabudowanych nieruchomościach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, już istnieje w polskim systemie prawnym.

Zostało ono wprowadzone przez Ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. poz. 1398 z późn. zm.) i polega na możliwości znaczącego podniesienia stawki podatku od takich nieruchomości zlokalizowanych na obszarze rewitalizacji po 4 latach równoczesnego obowiązywania planu miejscowego oraz gminnego programu rewitalizacji.

Rozwiązanie to zostało zastosowane w kilku polskich miastach, m.in. w Łodzi, w której oczekuje się, że rozwiązanie to skłoni do zabudowy „wyrw” w XIX-wiecznej zabudowie pierzejowej w centrum miasta, obecnie często zagospodarowanych tymczasowo jako tzw. biedaparkingi.

Celowe wydaje się rozszerzenie wykorzystania tego mechanizmu także na obszarach nieobjętych działaniami rewitalizacyjnymi, a także rozważenie stosowania go nie tylko dla nieruchomości niezabudowanych, ale także tych, na których dotąd nie zrealizowano ustaleń planu miejscowego.

- Mechanizmów umożliwiających organizatorowi transportu publicznego planowanie na długi czas w przyszłość trwałego standardu obsługi transportem publicznym (aby ten czynnik mógł być wiarygodną bazą podejmowania decyzji osiedleńczych).
- Racjonalnych ograniczeń w obrocie ziemią rolną uniemożliwiających przeznaczanie pod zabudowę terenów nieprzewidzianych w MPZP do zmiany funkcji oraz nieposiadających dostępu do infrastruktury i usług publicznych.
- Szersza integracja planowania strategicznego (rozwojowego) oraz planowania przestrzennego, ponieważ brak takiego powiązania przekłada się na nieefektywność interwencji publicznej oraz problemy w zakresie ochrony interesu publicznego. W szczególności kluczowe jest powiązanie polityki przestrzennej z polityką mieszkaniową (na wszystkich szczeblach – od krajowego do lokalnego) – jako dwóch głównych instrumentów dających możliwość sterowania procesami ludnościowo-osadniczymi.

## Wyzwanie 2. Potrzeba skoordynowanego planowania w ramach MOF

Szczególnie silnie problem żywiłowej suburbanizacji wiąże się z brakiem skutecznych mechanizmów koordynacji planowania przestrzennego w ramach MOF. Co do zasady ciągle dominuje planowanie w odniesieniu do granic administracyjnych. Takie podejście utrudnia, a wręcz uniemożliwia skuteczne kształtowanie oraz efektywne gospodarowanie przestrzenią. Ma to miejsce w szczególności w tych MOF-ach, w których procesy ludnościowo-osadnicze zachodzą z dużą intensywnością.

Potrzeba koordynacji planowania przestrzennego między gminami jednej aglomeracji jest tym bardziej aktualna. Zagadnienie to często jest ukrywane za nieco mylącymi hasłami o „potrzebie współpracy”, co niepotrzebnie rozmywa istniejący konflikt interesów „przestrzennych” między miastem centralnym a otaczającymi je gminami. Taka kolizja interesów jest nieunikniona w sytuacji, gdy burmistrzowie i wójtowie małych i średnich ośrodków postrzegają rozwój w wymiarze nowo pozyskanych mieszkańców, a działania





miast centralnych przeciwdziałające temu jako „ograniczenie wolności”.

Aktualnie istniejące rozwiązanie formalne, czyli ramowe studium obszaru metropolitalnego, wydaje się narzędziem niewystarczającym. Jest bowiem dokumentem niezbędnym do opracowania jedynie w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (jedyny jak dotąd obszar metropolitalny). Tymczasem problem braku koordynacji polityki przestrzennej w miejskich obszarach funkcjonalnych występuje powszechnie. Tylko nieliczne samorządy zdają sobie sprawę z konsekwencji tego problemu i podejmują oddolne działania.

### Rekomendacja 2A

Rekomenduje się:

- Stymulowanie dostępnymi narzędziami dobrowolnego współdziałania gmin w ramach MOF w celu efektywnej, rzeczywistej, a nie tylko deklarowanej koordynacji polityk przestrzennych gmin. Na dziś takim narzędziem powinien być mechanizm Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, który ma przecież służyć współpracy gmin tworzących znaczące aglomeracje.

**Do gmin trafiają istotne środki i należałoby postarać się, aby kierować je na działania prawidłowo osadzone w skoordynowanych dokumentach planistycznych opartych na zasadach ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.**

Efektywne współdziałanie gmin powinno przyjąć co najmniej formę skoordynowanego merytorycznie i terminowo procedowania zmian w studiach.

- Propagowanie i powielanie dobrych praktyk skutecznej współpracy gmin w ramach MOF na rzecz skoordynowania polityk przestrzennych.

W niektórych miejskich obszarach funkcjonalnych doszło już do realnej i konkretnej współpracy owocującej działaniami koordynacyjnymi w zakresie polityki przestrzennej oraz działań planistycznych i treści aktów planowania przestrzennego. Jakkolwiek za wcześnie jest jeszcze na ocenę faktycznego wpływu tych procesów na stan zagospodarowania obszarów zagrożonych chaotyczną suburbanizacją, to jednak warto wymienić przykłady podobnej współpracy

– działania w ramach Aglomeracji Poznańskiej, dla terytorium której opracowano Koncepcję Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań, a także realizowany przez województwo podkarpackie projekt „Zintegrowany i uspołeczniony model planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego” w ramach PO WER 2014–2020.

- Promowanie otwartego i dogłębnego dialogu wewnątrz MOF o kosztach i korzyściach poszczególnych gmin i ich mieszkańców wynikających z procesów suburbanizacji, co powinno ułatwiać wypracowanie racjonalnych i sprawiedliwych rozwiązań służących ograniczeniu niekorzystnych zjawisk przestrzenno-demograficznych.

### Rekomendacja 2B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Stworzenie powszechnego narzędzia planowania funkcjonalnego dla miejskich obszarów funkcjonalnych (obowiązkowego co najmniej dla obszarów, których ośrodek centralny ma nie mniej niż 100 tys. mieszkańców, opcjonalnego, a w przyszłości także obowiązkowego dla mniejszych MOF), które powinno zostać ukierunkowane na:
  - o zapewnienie racjonalnego zagospodarowania przestrzeni (myślenie o rozwoju budownictwa mieszkaniowego czy tworzeniu terenów inwestycyjnych w skali całego obszaru funkcjonalnego, a nie pojedynczych gmin),
  - o zapewnienie racjonalnego oraz efektywnego ekonomicznie systemu transportu publicznego oraz systemu usług publicznych (komplementarność w miejsce konkurencji),
  - o przeciwdziałanie konfliktom przestrzennym w miejskim obszarze funkcjonalnym (godzenie różnych interesów gmin – często sprzecznych – na etapie planowania).
- Stworzenie mechanizmów finansowych, które umożliwiłyby równoważenie nierównomiernego ponoszenia kosztów usług społecznych wśród gmin miejskiego obszaru funkcjonalnego i pozwalałyby łączyć to zagadnienie z koordynacją polityki przestrzennej (tak, aby ośrodek centralny biorący na siebie nieproporcjonalną część finansowania usług publicznych miał możliwość formułować oczekiwania wobec polityki przestrzennej gmin ościennych).



### Wyzwanie 3. Rozwiązanie problemu brakujących planów miejscowych lub ich niezadowalającej jakości

W debacie publicznej kwestia zapewnienia ładu przestrzennego często sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy w danym miejscu obowiązuje plan miejscowy czy też nie. To faktycznie prawda, że na wielu obszarach, gdzie ich potrzeba, plany miejscowe nie zostały uchwalone. Dotyczy to zwłaszcza terenów, na których następuje intensywna urbanizacja lub gdzie „ochrony” wymaga tradycyjna miejska tkanka czy tereny zielone. Przyczyną tej sytuacji może być zwykła niedbałość władz miejskich albo świadomy wybór wynikający z przepisów, których brzmienie w zakresie mechanizmów odszkodowawczych w praktyce zniechęca do uchwalania planów. W obu przypadkach dochodzi do zasługującego na krytykę zaniechania realizacji jednego z podstawowych zadań samorządu gminnego.

To zaniechanie może przyjąć też formę niewystarczającego stopnia wykorzystania władztwa planistycznego przez władze gminy, co oznacza brak odpowiedniej kontroli nad kierunkami rozwoju miasta lub brak zabezpieczenia interesów wspólnoty samorządowej. Objawia się to poprzez brak staranności, aktywności, stanowczości czy też rzetelności przy uchwalaniu planów miejscowych. W efekcie nie zawsze okazuje się ono skutecznym antidotum na zidentyfikowane problemy przestrzenne. Niekorzystne otoczenie regulacyjno-organizacyjne w planowaniu przestrzennym przekłada się więc na spadającą jakość merytoryczną aktów planistycznych. Odpowiada za to splot szeregu przyczyn, wśród których należy wymienić:

- systemową niechęć wielu samorządów do ujmowania w aktach planistyczny zbyt wielu treści regulacyjnych;
- tendencję do „równania w dół” w jakości opracowań wykonywanych w indywidualnych zamówieniach publicznych;
- niewystarczający potencjał instytucjonalny mniejszych gmin (miast).

Analiza treści oraz sposobu opracowania licznych aktów planistycznych pozwala na sformułowanie wniosku, że w wielu miejscach dochodzi do zaniku wiedzy urbanistycznej oraz znajomości towarzyszącego jej warsztatu, a przynajmniej że wiedza ta i warsztat nie są – z różnych przyczyn – w pełni wykorzystywane. Nierzadko tworzone są plany o znikomej wartości regulacyjnej. Takie plany albo zasadniczo konserwują istniejący stan, którego nie można określić jako ładu przestrzenny, albo dopuszczają praktycznie wszystko,

co przy braku wyznaczenia sieci ulic, linii zabudowy itp. prowadzi do zabudowy terenu w sposób nawet bardziej chaotyczny niż w przypadku decyzji o warunkach zabudowy. Przyczyn uchwalania takich planów szukać należy zapewne w obawie przed kosztami odszkodowawczymi czy potencjalnymi konfliktami towarzyszącymi uchwalaniu bardziej ambitnego planu.

Wśród wielu wódatarzy brakuje świadomości, że można działać inaczej, a plan miejscowy może być narzędziem faktycznego przekształcenia substandardowej przestrzeni miejskiej. Często też zapomina się o zasadniczym celu sporządzaniu planu – poprawie jakości życia na danym obszarze. W konsekwencji nie wprowadza się do MPZP ustaleń dotyczących niezbędnej infrastruktury społecznej, np. w zakresie minimalnej powierzchni zieleni przypadającej na mieszkańca czy też dostępu do szkół, przestrzeni publicznej itd. Niski stopień wykorzystania władztwa planistycznego przekłada się później na słabą pozycję negocjacyjną wobec prywatnych inwestorów i brak zdolności do zachowania odpowiednich standardów współpracy z nimi.

Dodatkowo relatywnie często zdarza się, że nawet starannie przygotowane i uchwalone w dobrej wierze plany miejscowe nie zabezpieczają przed powstaniem zabudowy jednoznacznie sprzecznej z intencjami autorów i uchwałodawcy oraz niespełniającej warunków ładu przestrzennego. Przyczyną tego jest sposób sformułowania uregulowań planu. Okazuje się, że zbyt pochopnie zastosowane „miękkie” sformułowania (np. „dopuszcza się”, „przeważający” i wiele innych) interpretowane w suchym języku prawniczym (bez uwzględnienia zakładanego przez autorów „fachowego podejścia”) prowadzą w praktyce do unieważnienia wielu regulacji planów i zostawiają pole dla inwestycji zaburzających ład przestrzenny.

Z drugiej strony w niejednym przypadku problemem okazuje się mała elastyczność planu, gdy np. świadomie zaplanowane w nim przeznaczenie terenu i warunki zabudowy nie pokrywają się z preferencjami inwestorów i uwarunkowaniami rynkowymi. W rezultacie *de facto* blokują jakiegokolwiek zagospodarowanie terenu, nawet jeśli byłoby to bardzo pożądane z uwagi na możliwość sanacji relacji przestrzennych na danym obszarze.

Obie powyżej opisane sytuacje – brak planów miejscowych lub obowiązywanie planów nieefektywnych – prowadzą na obszarach miejskich i podmiejskich do wielu negatywnych skutków, które w uproszczeniu można streścić w ten sposób, że powstaje zabudowa chaotyczna, nieracjonalna i nieestetyczna.

Aby spowodować, że plany miejscowe są uchwalane tam, gdzie to niezbędne, potrzebne są działania o dość



klarownym charakterze (co nie znaczy, że proste). Jeśli zaś chodzi o jakość merytoryczną planów, to tu raczej nie ma prostych rozwiązań, na co dowodem może być choćby potencjalna kolizja ewentualnych rozwiązań niektórych opisanych powyżej problemów. Niemniej jednak wyraźnie dostrzegalna staje się potrzeba położenia silnego nacisku (w zakresie co najmniej: kształcenia zawodowego, partycypacji społecznej oraz legislacji) na sposób formułowania ustaleń planów miejscowych, tak aby w sposób czytelny dla mieszkańców, skutecznie chronić i kreować ład przestrzenny oraz osiągać zakładane efekty. Doprowadzenie do skokowej zmiany w powyższym zakresie (zarówno w dużych, jak i mniejszych miastach) jest niezbędnym warunkiem, na równi z niezbędnymi zmianami systemowymi, faktycznego uzdrowienia sytuacji w polskim planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

### Rekomendacja 3A

Rekomenduje się:

- Opracowanie i zalecenie do stosowania w gminach wytycznych kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej terenów zurbanizowanych oraz standardów zagospodarowania przestrzeni (z konkretnymi parametrami liczbowymi) – jako pierwszy krok przed uczynieniem z przynajmniej ich części elementu regulacji prawnych. Etap ten posłużyłby z jednej strony rozpropagowaniu w projektowaniu urbanistycznym pożądanego podejścia, które straciło na powszechności, a z drugiej pozwoliłoby na przetestowanie w praktyce i analizę konkretnych wymagań, zanim staną się obowiązującym prawem.
- Upowszechnianie dobrych wzorców w planowaniu przestrzennym poprzez skuteczne działania edukacyjne skierowane nie tylko do osób wykonujących plany (m.in. doskonalenie sposobu formułowania planów – jednoznaczność, precyzja regulacyjna – „aby plan regulował to, co pomyśli głowa”), ale także urzędników, w tym burmistrzów i radnych – tak, aby odpowiednią wiedzę o faktycznej roli planowania przestrzennego nabyły osoby podejmujące decyzje. Ważnym ogniwem systemu edukacyjno-informacyjnego powinno być aktywnie prowadzone rządowe centrum wiedzy urbanistycznej. Interpretacje przepisów, wzorce postępowania i standardy metodyczne rozpowszechniane przez właściwego ministra niewątpliwie znajdą żywy oddźwięk w praktyce działania miast i gmin. Mechanizm promowania dobrych praktyk będzie jeszcze skuteczniejszy, gdy zostanie skonstruowany tak, aby gwarantować faktycznie ich upowszechnianie,

a więc np. uzależniać dostęp miast do określonych profitów od stosowania zaawansowanych wzorców w planowaniu przestrzennym. Kluczowym elementem tego systemu powinno być efektywne wsparcie miast najmniejszych i najsłabszych, gdzie najczęściej brak jest zasobów, aby własnymi siłami podjąć ambitne działania.

Przykładów ciekawych opracowań planistycznych, na bazie których powstały nowe zespoły zabudowy kreujące nową jakość przestrzeni miejskiej lub podmiejskiej (co nie znaczy, że pozbawione są pewnych wad), jest coraz więcej, więc nie sposób ich tutaj wszystkich wymienić. Z drugiej strony to wciąż nieliczne przykłady jak na skalę naszego kraju. Niewątpliwie warto zwrócić uwagę na następujące realizacje:

- a) w obszarach miejskich – Nowe Żerniki we Wrocławiu, Miasteczko Wilanów w Warszawie, Gdynia Zachód, Garnizon (Gdańsk);
- b) w obszarach podmiejskich – Nowe Centrum Siechnic, Siewierz-Jeziorna, Książenice, Dąbrówka k/Poznania.

- Przygotowanie ogólnopolskich zaleceń i udostępnienie ich poprzez centrum wiedzy w zakresie zlecenia usług planistycznych (wraz z analizą porównawczą takiej opcji z opcją opracowania aktów planistycznych siłami własnymi urzędu miasta) oraz formułowania SIWZ na usługi planistyczne (wzorcowe dokumenty przetargowe na różnego typu opracowania przy różnego rodzaju uwarunkowaniach).
- Budowanie kompetencji i ciągłości instytucjonalnej w gminach (poprzez zachęty do tworzenia pracowni planistycznych lub promowanie mechanizmów tworzenia partnerstw/zlecenia zadań – np. takich, gdy miasto centralne robi plany dla całego MOF).
- Wykorzystanie dorobku teorii i praktyki planistycznej w zakresie metodologii sporządzania planów



jako inspiracji do szukania nowych rozwiązań odpowiadających na dzisiejsze wyzwania.

- Tworzenie warunków sprzyjających wychodzeniu w planowaniu przestrzennym poza ustawowe minimum, np. w zakresie uchwał kierunkowych rady miasta dotyczących pakietu planów miejscowych dla większych jednostek funkcjonalnych, planowania urbanistycznego, formułowania masterplanów itp. (przy równoczesnym rozważeniu wprowadzenia do przepisów tych narzędzi jako obligatoryjnych do stosowania w miastach w określonych sytuacjach).

**Przykładem ponadustawowego działania planistycznego, które zaowocowało powstaniem zestawu planów miejscowych, skoordynowanych przestrzennie i opartych na jednorodnej bazie merytorycznej oraz uzupełnionych o operacyjny program planowanych działań, jest program „Zielone Polesie” w Łodzi.**

Został on opracowany w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej i miał charakter masterplanu stanowiącego podstawę opracowania planów miejscowych dla dzielnicy dotkniętej szeregiem problemów przestrzennych, technicznych i społecznych.

Zespół autorski programu został za to opracowanie uhonorowany Nagrodą im. Jerzego Regulskiego za rok 2017 w kategorii „Idea”.

- Ujednolicenie podejścia wojewodów w procesach nadzoru (zgodnie z duchem rekomendacji KPM).
- Promowanie efektywnego korzystania przez władze gmin z przepisów o regularnej ocenie aktualności studium i planów miejscowych. Potraktowanie poważnie tego mechanizmu pomoże w prowadzeniu aktywnej polityki przestrzennej, sprawnym reagowaniu na pojawiające się wyzwania oraz ciągłym procesie podnoszenia jakości i skuteczności aktów planowania przestrzennego.

### Rekomendacja 3B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Wprowadzenie do obowiązujących przepisów elementów urbanistycznej wiedzy i warsztatu

– zarówno jeśli chodzi o elementy procesu planistycznego, jak i parametry planistyczne. W tym drugim przypadku chodzi o normatyw planistyczny, który opierałby się na wyciągu (część zagadnień) z wyprzedzająco wprowadzonych nieobligatoryjnych wytycznych i standardów planistycznych i zostałby przygotowany po ewaluacji ich funkcjonowania przez okres 2–4 lat.

- Doskonalenie warsztatu planistycznego poprzez tworzenie przepisów wymuszających poprawność metodologiczną w zakresie m.in. etapowania i wariantowania rozwiązań, stosowania prognoz i analiz techniczno-ekonomicznych, delimitacji obszarów, na które oddziałują ustalenia planu i w ich ramach musi następować bilansowanie wymaganych wskaźników itd.
- Uznanie scaleń i podziałów jako warunku koniecznego inwestowania na obszarach o strukturze własności niedostosowanej do możliwości inwestowania.
- Modyfikację przepisów w zakresie sposobu formułowania treści MPZP (reguły i zasady, a nie zakazy i nakazy) oraz uzupełnienia konieczności wskazywania w studium na obszarach MOF wymagań w zakresie terenów biologicznie czynnych, lokalizacji centrów lokalnych, przestrzeni publicznych i dostępu do nich.
- Wprowadzenie maksymalnego czasu na uchwalenie planu, po upływie którego proces uchwalania należałoby rozpocząć od początku. Przepis powinien zawierać specjalną furtkę umożliwiającą wydłużenie procesu w szczególnych okolicznościach (co oceniać lub rozstrzygać mógłby sąd), niemniej jednak powinien zmierzać do ukrócenia patologicznej sytuacji faktycznego wstrzymywania prac nad planami, co prowadzi do dezaktualizacji wypracowanych już treści, a mieszkańców i inwestorów utrzymuje bez rzeczywistej przyczyny w nieznośnym stanie niepewności inwestycyjnej.
- Wprowadzenie rozwiązań obejmujących zewnętrzną (w stosunku do organów gminy) weryfikację aktów planowania przestrzennego i ich wewnętrznej spójności – zapewne będzie to konieczne kilkakrotnie, w tym bezpośrednio przed ich uchwaleniem.





#### Wyzwanie 4. Istotny wkład jednostek podległych administracji rządowej na rzecz świadomego kształtowania ładu przestrzennego

Administracja rządowa i podległe jej jednostki (w tym podległe pośrednio, np. spółki z udziałem Skarbu Państwa) stoją za znaczącą częścią działań inwestycyjnych w naszym kraju. Bardzo wiele z nich ma miejsce w obszarach zurbanizowanych/miastach lub pozostaje w związku z nimi. Skutki tych inwestycji z punktu widzenia ładu przestrzennego są różne – czasem pozytywne, ale także często negatywne. Inwestycje takie potrafią przyczynić się do chaotycznego rozpraszania zabudowy, chaosu przestrzennego, osłabiania centrów miast, podważania celów zrównoważonego rozwoju. Dzieje się tak, bo nikt nie weryfikuje inwestycji z tego punktu widzenia, a decydenci w tych jednostkach nie znają deklarowanych kierunków polityki przestrzennej rządu (lub nie potraktowali ich wiążąco).

Z drugiej strony gdyby realnie funkcjonowały mechanizmy przenoszenia wiążących treści planistycznych od Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju poprzez plany zagospodarowania przestrzennego województw do lokalnych aktów planowania przestrzennego, istniałaby systemowa możliwość wpływu z poziomu administracji rządowej na ład przestrzenny w miastach i ich obszarach funkcjonalnych.

##### Rekomendacja 4A

Rekomenduje się:

- Uruchomienie skutecznych mechanizmów, w wyniku których wszyscy decydenci instytucji rządowych i podmiotów podległych posiadliby świadomość na temat właściwego sposobu kształtowania inwestycji i podejmowali działania spójne z tymi zasadami. Oprócz rozwiązań, które należałoby określić jako standardowe (uwzględnianie tego aspektu w dokumentach rządowych czy strategiach spółek Skarbu Państwa, upowszechnianie wiedzy przez szkolenia, publikacje itp.), warto rozważyć ustanowienie funkcji Architekta/Urbanisty Kraju odpowiedzialnego za kształt i dopasowanie do lokalnych uwarunkowań wszystkich inwestycji administracji rządowej (oraz opiniowanie inwestycji spółek Skarbu Państwa).
- Wprowadzenie do powszechnego stosowania przez administrację rządową i podległe jej podmioty zestawu reguł polityki przestrzennej, które zmniejszałyby ryzyko niekorzystnego oddziaływania tych instytucji na stan ładu przestrzennego w Polsce. W szczególności dotyczy to terenów, dla których

nie opracowano planów miejscowych – strona publiczna powinna wykazać aktywność w kształtowaniu na nich ładu przestrzennego. Opracowanie takiego zestawu powinno odbyć się we współpracy z gronem fachowców, przy czym mogłoby obejmować m.in.:

- o dążenie do lokowania inwestycji w oparciu o plan miejscowy, a nie o decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzję o warunkach zabudowy (przed wystąpieniem o takie decyzje należałoby skłaniać władze miast do opracowania/zmiany odpowiednich planów miejscowych),
- o zbywanie nieruchomości na terenach miast pod warunkiem określenia ogólnych warunków ich przyszłego zagospodarowania zgodnego z duchem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, czy wręcz
- o określenie normatywu urbanistycznego dla takich terenów (do czasu ich wprowadzenia w formie powszechnie obowiązujących przepisów).

##### Rekomendacja 4B

Rekomenduje się:

- Wprowadzenie poprzez odpowiednie działania legislacyjne do praktyki zintegrowanego programowania strategicznego systemu (przewidziane w „Systemie zarządzania rozwojem Polski” – Uchwała nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r.) wiążących ustaleń w dokumentach strategicznych i planistycznych, służących zobowiązaniu organów władzy publicznej (rządowej i samorządowej) do określonego działania niezbędnego dla zrealizowania zakładanego celu strategicznego określonego w zintegrowanej strategii rozwoju, w tym zawarcie w treści aktu planowania przestrzennego określonych treści.

#### Wyzwanie 5. Aktywne przeciwdziałanie dysfunkcyjnym mechanizmom finansowym i ekonomicznym w planowaniu przestrzennym

Racjonalne systemy planowania przestrzennego bazują na zasadzie, że prowadzenie działań planistycznych daje możliwość co najmniej do równoważenia po stronie publicznej kosztów (z tytułu odszkodowań czy pozyskiwania nieruchomości pod cele publiczne) z potencjalnymi przychodami (różne formy uzyskania renty planistycznej).



## Polskie przepisy, dodatkowo wzmocnione przez niezrozumiałe często orzecznictwo sądów, praktycznie nie dają możliwości nadania planowaniu przestrzennemu w gminie racjonalnego wymiaru ekonomicznego.

Po stronie publicznej koszty mogą być nieracjonalnie wysokie, a przychody są z różnych względów mocno ograniczone oraz mgliste (zwykle łatwe do uniknięcia przez zastosowanie przez zainteresowanego odpowiednich trików). W efekcie mamy do czynienia ze skrajnie niesprawiedliwym systemem, w którym niewielu korzysta (często zdecydowanie nadmiernie) kosztem całej wspólnoty samorządowej.

Dopóki systemowe mechanizmy w tym zakresie nie zostaną uzdrowione, polskie miasta tym bardziej zobowiązane są do prowadzenia skrupulatnej i rygorystycznej, a równocześnie aktywnej polityki przestrzennej tak, aby zachować pod kontrolą koszty planowania przestrzennego i starać się równocześnie wygenerować z tego tytułu przychody, które mogłyby choć częściowo pokrywać koszty urbanizacji.

### Rekomendacja 5A

Rekomenduje się:

- Wspieranie (także poprzez korzystne dla ładu przestrzennego interpretacje przepisów, ewentualnie ich modyfikację) aktywnej polityki władz miast w zakresie budowania zasobu nieruchomości gminnych na potrzeby inwestycyjne (także pod kątem inwestycji prywatnych) oraz obrotu gruntami w powiązaniu z planowaniem przestrzennym.

Wspieranie działań władz miast podejmujących się przedsięwzięć z wykorzystaniem gminnego zasobu nieruchomości, które służyć będą kształtowaniu przestrzeni miejskiej zgodnie z oczekiwaniami strony publicznej, a równocześnie pozwolą pośrednio uzyskać stronie publicznej rentę planistyczną – np. w formule PPP lub koncesji na roboty budowlane (np. doradztwo ze strony Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, gotowość do aktywnego udziału w projektach inwestycyjnych ze strony BGK, PFR i innych spółek Skarbu Państwa). Przykładami skutecznie podejmowanych działań, w wyniku których na terenach należących dotąd do gminy powstaje lub ma powstać zabudowa komercyjna, której funkcja i forma podlegają ocenie ze strony władz miasta na etapie wyboru partnera komercyjnego,

może się poszczycić Gdańsk. W ten sposób miasto z jednej strony dyskontuje rentę planistyczną (co do zasady w formie inwestycji w infrastrukturę publiczną realizowanych przez partnera prywatnego), a z drugiej strony ma możliwość aktywnego wpływania na zagospodarowanie przestrzeni miejskiej. Tego typu przedsięwzięcia, oparte na procedurach ustawy o koncesji na roboty budowlane, zostały przeprowadzone na Wyspie Spichrzów, trwają na Dolnym Mieście, a planowane są w Nowym Porcie.

### Rekomendacja 5B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Uniemożliwienie pozyskiwania przez właścicieli nieruchomości nadmiernych odszkodowań bez poniesienia faktycznej szkody z tytułu rozstrzygnięć planistycznych.
- Wprowadzenie efektywnych mechanizmów korzystania z renty planistycznej przez stronę publiczną.
- Uruchomienie skutecznych metod finansowania niezbędnej nowej infrastruktury powstającej w powiązaniu z zagospodarowaniem przestrzennym (zwiększenie partycypacji inwestorów w kosztach urbanizacji, zwłaszcza na obszarach nowej urbanizacji o rozproszony zabudowie mieszkaniowej).
- Rozliczenie opłaty planistycznej z uwzględnieniem możliwości przejęcia za darmo gruntów pod cele publiczne przy okazji reparcelacji będącej skutkiem uchwalenia planu miejscowego.
- Przegląd praktyki i zrationalizowanie mechanizmów wyceny nieruchomości z uwzględnieniem potrzeb i uwarunkowań związanych z procesami planistycznymi.
- Wprowadzenie możliwości wyznaczenia w studium obszarów, na których obowiązuje prawo pierwokupu nieruchomości (lub określonych ich typów) na rzecz gminy.
- Wprowadzenie rozwiązań w zakresie podatku od nieruchomości, który pozwoliłby uczynić z niego narzędzie skutecznego wpływu władz gminy na procesy przestrzenne (np. różnicowanie wartości stawek w zależności od stref miasta).
- Rozwiązania prawne – na zasadzie nadzwyczajnego działania uzasadnionego stanem kryzysowym polskiej przestrzeni oraz ryzykiem zapaści finansów samorządów gminnych – umożliwiające bezkosztowe wycofanie się władz gminy z niedoskonałych (niezgodnych z aktualnymi kluczowymi potrzebami rozwojowymi wspólnoty samorządowej) nieruchomości w przestrzeni rozstrzygnięć



planistycznych. Rozwiązanie byłoby zapewne bardziej akceptowalne społecznie, gdyby jego wprowadzenie zostało powiązane z rozwiązaniami, o których mowa w rekomendacji nr 6B (punkt pierwszy).

### Wyzwanie 6. Efektywne wdrażanie planów miejscowych na obszarach miejskich i podmiejskich, w tym eliminowanie działań wypaczających ideę, założenia oraz istotę planowania przestrzennego

Występują istotne problemy z wdrażaniem (urzeczywistnieniem) planów miejscowych w obszarach zurbanizowanych, co stanowi kolejny czynnik obniżający znaczenie planowania przestrzennego w oczach zarówno decydentów, jak i społeczeństwa.

Pierwszą grupę przyczyn, która leży w sposobie sformułowania samych planów, omówiono przy okazji poprzedniego wyzwania.

Druga grupa związana jest z brakiem mechanizmów zachęcających właścicieli nieruchomości do ich zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem w planie. Przekłada się to na nieefektywność systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego ze szkodą dla gospodarki i społeczeństwa. Nieruchomości traktowane są jako lokata kapitału. Zdarza się też, że sytuacja własnościowa stanowi barierę uniemożliwiającą zagospodarowanie.

Trzecia grupa przyczyn odnosi się zasadniczo do planów na terenach już co najmniej częściowo zagospodarowanych, gdzie planiści przewidzieli określone przekształcenia lub uzupełnienie niedoskonałej struktury przestrzennej i dotychczasowej zabudowy. Obowiązujące ramy prawne bazują na niedopowiedzianym założeniu, że na takich obszarach ład przestrzenny samoistnie „wykreuje się” poprzez kolejne działania inwestorów, w pewnym momencie osiągając stan docelowy. Praktyka wskazuje, że raczej tak się nie stanie. Inwestorzy zabudowują w takich przypadkach „łatwiejsze” działki, pozostawiając w stanie niezmiennym obszary, które wymagają złożonej interwencji. Może ona wymagać współpracy właścicieli nieruchomości między sobą lub z władzą publiczną, np. scaleń i podziałów, które niełatwo się przeprowadza, konieczności prowadzenia równoczesnych inwestycji, kosztownej infrastruktury publicznej. W takich przypadkach nadzieja na zmiany wiąże się z przejęciem przez jeden podmiot wiodącej roli w urzeczywistnianiu uregulowań planu miejscowego. Narzuca się, że tym podmiotem

powinna być władza samorządowa, choć w określonych przypadkach uzasadnione może być powierzenie tej roli inwestorowi prywatnemu, przy należytych zabezpieczeniach transparentności procesu i wykreowaniu mechanizmów zabezpieczania interesu publicznego. Na dziś brak szczególnych rozwiązań formalnych dla takiego podejścia.

Czwarta grupa przyczyn wydaje się najpoważniejsza, gdyż wiąże się z występowaniem „zachowań patologicznych” i „twórczego obchodzenia przepisów” (zarówno po stronie miast, jak i prywatnych inwestorów), które jednoznacznie wypaczają ideę, założenia oraz istotę planowania przestrzennego. Problem ten ilustruje chociażby kwestia opracowywania oraz wdrażania planów miejscowych o niewielkiej powierzchni, którym znacznie bliżej do decyzji o warunkach zabudowy niż do właściwych planów. Tego typu przykłady wskazać można właściwie dla każdego z obowiązujących przepisów, które interpretowane są jako utrudnienie lub bariera dla inwestora lub gminy.

#### Rekomendacja 6A

Rekomenduje się:

- Wspieranie i premiowanie aktywnych działań po stronie urzędów miast (być może wspartych nowymi narzędziami prawnymi oraz projektami pilotażowymi) polegających na podjęciu działań zarządczych zmierzających do tego, aby plan miejscowy nie pozostawał na zawsze „w sferze planów”. Te działania mogłyby obejmować: sformułowanie odpowiedniego dokumentu operacyjnego, pracę organizacyjną (w dialogu z właścicielami nieruchomości, inwestorami prywatnymi i publicznymi oraz mieszkańcami) w celu wypracowania realistycznych rozwiązań wdrożeniowych, odpowiednie mechanizmy zarządcze obejmujące np. integrowanie w strukturach organizacyjnych urzędów miejskich problematyki zagospodarowania przestrzennego i gospodarki terenami miejskimi.

Warto zwrócić uwagę na efektywną współpracę między Urzędem Miasta Wrocławia a deweloperami w procesie opracowania planów miejscowych dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Modelowy przykład dotyczy zespołu urbanistycznego Swojczyce Południe. Deweloperzy, którzy byli właścicielami nieruchomości w tamtym rejonie, występowali w relacjach z miastem jako konsorcjum, co ułatwiało dialog między stronami i opracowanie projektu planu miejscowego zabezpieczającego interes publiczny oraz uwzględniający praktyczne potrzeby deweloperów (w ten sposób uniknięto wystąpienia technicznych





problemów, które potem utrudniają realizację planu). Na etapie realizacji planu miasto wzięło na siebie realizację infrastruktury i usług publicznych, za to deweloperzy zapewnili rozwój na należących do nich terenach palety niezbędnych usług komercyjnych.

- Nagłaśnianie ze szczebla rządowego (także za pośrednictwem centrum wiedzy urbanistycznej) nie tylko dobrych praktyk zagospodarowania przestrzennego, ale i „złych przykładów”.

**W podobny sposób – np. poprzez publikację opinii właściwego ministra lub ekspertów działających na jego zlecenie – piętnowane powinny być przypadki naciągania przepisów dla celów niezgodnych z interesem publicznych i duchem regulacji planistycznych.**

#### **Rekomendacja 6B**

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Rozwiązania fiskalne oraz z zakresu gospodarki nieruchomościami, które zniechęcałyby właścicieli do długotrwałego utrzymywania w stanie niezagospodarowanym nieruchomości przeznaczonych i nadających się pod zabudowę oraz stymulowałyby realizację planów miejscowych poprzez skupienie inwestycji na ich obszarze.
- Dopuszczenie możliwości sporządzania i uchwalania planistycznych dokumentów operacyjnych określających m.in. obowiązki uczestników procesu, sekwencję działań, środki i terminy realizacji ustaleń planu. Dokumenty te powinny mieć charakter wiążący w przypadkach, gdy będzie to uzasadnione, np. gdy będą obejmować wzajemne zobowiązania różnych partnerów przedsięwzięcia lub potrzebne będzie powiązanie ze sobą instrumentów prawnych z różnych dziedzin, np. gospodarki nieruchomościami, kształtowania i ochrony środowiska, finansów gminnych itp.). Przepisy powinny zostawiać dużą swobodę co do sposobu sformułowania tych dokumentów, bo niewątpliwie ustawodawca nie przewidzi wszystkich okoliczności, w których taki dokument może być potrzebny, oraz zagadnień, które powinien regulować.
- Obowiązek wpisania skutków finansowych MPZP do wieloletniego planu finansowego gminy, co automatycznie zepnie finanse gminy z „abstrakcyjnym” zagadnieniem planowania przestrzennego i skłoni do uchwalania realistycznych (tj. dających się zrealizować w nieodległej perspektywie) planów miejscowych.
- Wprowadzenie szczególnych rozwiązań formalnych umożliwiających sprawne przygotowanie i realizację przedsięwzięć urbanistycznych na dużych obszarach będących w rękach jednego lub większej liczby inwestorów. Rozwiązania te powinny zakładać szczególną procedurę uchwalania aktów planistycznych oraz dodatkowe narzędzia, respektując jednak ogólne zasady planowania przestrzennego, w tym transparentność i możliwość aktywnego udziału strony społecznej. Aby ich skuteczność była jak najszersza, powinny dopuszczać różne warianty postępowania, tj. dotyczyć zarówno terenów przewidzianych w studium pod takie działania, jak i umożliwiać uszczegółowienie lub zmianę istniejącego planu w celu realizacji takiego przedsięwzięcia. Wszczęcie procedury mogłoby następować zarówno na wniosek konkretnego inwestora, jak też z inicjatywy gminy, gdy inwestor miałby zostać wyłoniony na późniejszym etapie (tu możliwe powinno być ich powiązanie z rozwiązaniami PPP lub mechanizmem koncesji na roboty budowlane).
- Wprowadzenie ograniczeń co do minimalnej powierzchni uchwalanego planu miejscowego lub zabezpieczenie w inny sposób, aby ustalenia planu nie stanowiły punktowych rozwiązań, niespójnych z wizją zagospodarowania całego miasta lub dzielnicy.
- Usunięcie nieracjonalnej sekwencji niektórych zdarzeń w procesie inwestycyjnym (za nonsensowne należy uznać wyrażanie zgód rolnych na etapie opracowań szczegółowych lub uzyskiwanie odstępstw o charakterze „planistycznym” na etapie uzyskania pozwolenia na budowę).
- Wypracowanie optymalnych rozwiązań w zakresie relacji między reparcelacją a planowaniem przestrzennym, tak aby nie utrzymywać dzisiejszego stanu pozornych powiązań, a z drugiej strony nie zablokować procesów inwestycyjnych. Nieuniknione wydaje się jednak uregulowanie, które w dalszej perspektywie uzależni inwestowanie od wcześniej przeprowadzonego procesu scaleń i podziałów.



## Wyzwania organizacyjno-taktyczne

Nie mniej ważne niż to, jakie działania należy podejmować w celu doprowadzenia do oczekiwanych zmian w przestrzeni polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych, jest określenie na szczeblu rządowym taktyki podejmowania tych działań, w szczególności ich priorytetyzacja, podział na etapy oraz sformułowanie mechanizmów, które będą najskuteczniej prowadzić do celu. W tym zakresie wskazać należy co najmniej trzy wyzwania wiążące się z wyborem właściwego sposobu postępowania.

### Wyzwanie 7. Aktywne wykorzystanie pozalegisłacyjnych metod wpływu na kształtowanie przestrzeni polskich miast

Pomimo jednoznacznych deklaracji zawartych w rządowych dokumentach strategicznych<sup>7</sup> odnośnie do pożądanych kierunków zmian przestrzennych w Polsce – takich jak przywrócenie i umocnienie ładu przestrzennego, w szczególności m.in. powstrzymanie chaotycznej suburbanizacji, trzymanie się zasad zrównoważonego rozwoju, dbałość o estetykę i ochrona dziedzictwa kulturowego, efektywność energetyczna w planowaniu przestrzennym – nie udaje się do nich doprowadzić. Nawet jeśli można się spodziewać pozytywnych zmian (np. sposób kształtowania osiedli przez PFR Nieruchomości lub ograniczenie chaosu reklamowego w niektórych miastach), to te jeszcze nie zaistniały lub ich zakres jest na razie ograniczony, więc nie zmienia to całościowego, niekorzystnego obrazu. Wynika on z jednej strony z braku kluczowych zmian w ramach legislacyjnych systemu. Z drugiej strony administracja rządowa praktycznie w ogóle nie wykorzystuje innych dostępnych sobie narzędzi pozalegisłacyjnych do osiągnięcia, przynajmniej w ograniczonym zakresie, oczekiwanych efektów w zakresie pożądanych działań w zagospodarowaniu przestrzennym. Te narzędzia to przede wszystkim mechanizmy dotacyjne – formułowanie zasad dostępu beneficjentów (zwłaszcza jst) do środków finansowych (zwrotnych i bezzwrotnych) – z budżetu państwa, państwowych funduszy i banków, a także funduszy europejskich.

### Rekomendacja 7A

Rekomenduje się, aby administracja rządowa wdrożyła na szeroką skalę mechanizm skutecznego uzależnienia dostępu beneficjentów (zwłaszcza jst, ale także podmiotów indywidualnych – osób fizycznych i przedsiębiorców) do środków dotacyjnych (czy preferencyjnych pożyczkowych) od określonych warunków zapewniających, że projekt będący przedmiotem wniosku, ale także działania beneficjenta w wymiarze ogólnym, zgodne są z wyznaczonymi kierunkami polityki przestrzennej państwa. Formułowane warunki powinny mieć charakter możliwie konkretny (wręcz rygorystyczny) i być łatwe do zidentyfikowania. Treść warunków powinna odnosić się do istoty problemu, a nie tylko jego powierzchownego wyrazu (a więc np. warunek nie powinien dotyczyć pokrycia planistycznego w gminie, ale innych wskaźników, które wskazywać będą, czy gmina prowadzi politykę przestrzenną opartą na zasadach zrównoważonego rozwoju). Ponieważ niektóre z potencjalnych warunków dotyczyć mogą działań beneficjenta/gminy w dłuższym okresie, ich zastosowanie powinno być ogłoszone z odpowiednim wyprzedzeniem (np. za trzy lata dotacje i pożyczki na inwestycje mieszkaniowe gmin i ich spółek udzielane będą wyłącznie dla inwestycji opartych na planach miejscowych).

Zestaw warunków udzielania dotacji i pożyczek dla projektów, które wskazywać będą, że dany beneficjent/gmina działają zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz kierunkami polityki przestrzennej państwa, powinien zostać wypracowany z udziałem środowisk naukowych, eksperckich, samorządowych i organizacji społecznych. Zdecydowany priorytet przy definiowaniu tych warunków powinny mieć zagadnienia rzetelności gminy w realizacji zadań z zakresu planowania przestrzennego oraz przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom przestrzennym, a zwłaszcza suburbanizacji. Pewne propozycje co do charakteru i treści potencjalnych warunków zawarto w poszczególnych punktach niniejszego dokumentu.

Po uzgodnieniu powyższego zestawu powinien on zostać wprowadzony do realnego stosowania (twarde warunki, a nie iluzoryczne preferencje czy też nieprecyzyjne sformułowania „w miarę możliwości”, „dąży się” itp.) przez jak najszersze grono instytucji rządowych, agencji i spółek (w tym na pewno: NFOŚiGW, BGK, PFR, PKP, PHN i ich podmioty/spółki zależne). Niewątpliwie powinien on również znaleźć właściwe odzwierciedlenie w Umowie Partnerstwa, programach operacyjnych i towarzyszących im dokumentach wskazujących na sposób wyboru projektów do współfinansowania.

<sup>7</sup> Zob. np. (KPZK 2030), (KPM 2023), (SOR), ale także Umowa Partnerstwa przekładająca się wprost na to, jak i na co wydatkowane są fundusze europejskie



**Wyzwanie 8. Potrzeba przejrzystości, informowania, edukacji oraz realnej partycypacji społecznej w celu zwiększenia poziomu świadomości i postrzegania roli planowania przestrzennego**

Wielokrotnie identyfikowaną barierą zarówno do skutecznego przeprowadzenia zmian w systemie planowania przestrzennego, jak i wielu procesów planistycznych na szczeblu lokalnym jest brak wystarczającego poziomu świadomości co do istoty planowania przestrzennego, jego mechanizmów, wyzwań, przed którymi stają autorzy planów oraz dalekosiężnych skutków (dla jednostek i całych społeczności) błędów i zaniechań w tym zakresie. Świadomości tej brakuje mieszkańcom, właścicielom nieruchomości, ale i decydom wpływającym na kształt poszczególnych planów i całego systemu. Niewątpliwie więc elementem zmian systemowych musi być wypracowanie właściwych mechanizmów podnoszenia w możliwie szerokich kręgach poziomu wiedzy o tym, o co chodzi w planowaniu przestrzennym i do czego prowadzi jego zaniechanie.

Jednym z naturalnych sposobów podnoszenia wiedzy ludzi o danym procesie jest angażowanie ich w ten proces (to stworzy u nich motywację, aby głębiej zrozumieć jego mechanizmy i istotę). W takim zakresie, jak to na dziś zostało przewidziane w przepisach prawa, cykl planistyczny nie zaspokaja społecznego zapotrzebowania na wiedzę o toczącym się postępowaniu i możliwość udziału w nim strony społecznej. O ile w zakresie przygotowania aktów planowania przestrzennego te deficyty są nieco mniej dolegliwe (choć sam proces konsultacyjny jest skomplikowany, kosztuje zaangażowane strony dużo pracy, a niekiedy zaspokaja stawiane przed nim oczekiwania), najbardziej wyraźny problem dotyczy procesu wnioskowania oraz uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy.

Choć oczywiście nie można uznać, że procedury konsultacyjne dotyczące aktów planowania przestrzennego są wolne od uchybień. Są one mocno sformalizowane, co utrudnia władzom miast elastyczne i sprawne działania (nawet gdy przemawia za tym wyraźny interes społeczny). Równocześnie nie zapewnia to pełnego zakresu partycypacji wymaganego dla osiągnięcia optymalnych rezultatów. Najlepiej świadczy o tym, że coraz liczniejsze grono miast rozszerza swe procedury konsultacyjne daleko ponad to, co jest wymagane przez ustawę.

**Stan chaosu przestrzennego w wielu obszarach, zwłaszcza podmiejskich, pogłębia się. Nieunikniona potrzeba naprawy tych przestrzeni nie będzie łatwa, bo naruszać będzie wiele indywidualnych interesów.**

Wymagać to będzie więc jeszcze lepiej dopracowanych sposobów prowadzenia partycypacji społecznej, a być może także sprzęgnięcia mechanizmów partycypacyjnych z planistycznym procesem decyzyjnym. Choć z drugiej strony partycypacja społeczna, w ramach której ujawnia się wiele partykularyzmów i interesów grupowych, wcale nie musi owocować optymalnymi rozwiązaniami planistycznymi – takie ryzyko na pewno wzrośnie, gdy proces partycypacyjny nie będzie przeprowadzony umiejętnie, a w systemie prawnym nie zaistnieją regulacje, które stworzą merytoryczne ramy dla partycypacji w planowaniu przestrzennym (np. obowiązek scaleń i podziałów wtórnych, standardy zagospodarowania przestrzeni).

#### **Rekomendacja 8A:**

Rekomenduje się:

- Promowanie i upowszechnianie (także np. dzięki stawianiu odpowiednich warunków dostępu do dotacji czy preferencyjnych kredytów) dobrych praktyk w zakresie informowania o procesach planistycznych oraz partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym.

**Coraz więcej miast może pochwalić się ciekawymi przykładami działań partycypacyjnych w procesach planistycznych. To w dużej mierze zasługa systemowego projektu PO WER służącego wsparciu procesów konsultacyjnych w gminach<sup>8</sup>.**

<sup>8</sup> Dwa konkursy w ramach działania 2.19 PO WER **Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego** dotyczyły działań służących wzmocnieniu procesu konsultacji społecznych w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego.



W jego ramach uruchomiono konkurs na realizację projektów polegających na przeprowadzeniu konsultacji społecznych nowopowstałych lub zmienianych dokumentów planistycznych. Przełożył się on na liczne interesujące pomysły na działania partycypacyjne przy opracowaniu konkretnych aktów planowania przestrzennego.

Wśród miast, które systemowo nadały procesom partycypacyjnym w planowaniu przestrzennym znacząco szerszy zakres, niż to przewiduje obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymienić należy Poznań (gdzie takie konsultacje odbywają się już od 2007 roku) oraz Warszawę (w której rozwój metod partycypacyjnych ma krótszą metrykę, ale za to – dzięki powołaniu wyspecjalizowanej komórki – stosuje się bardzo zróżnicowaną paletę działań, poczynając od najbardziej podstawowych, czytelnych i zrozumiałych ogłoszeń w prasie oraz na plakatach na terenie obszaru objętego planem aż do zaawansowanych działań warsztatowych, np. na podstawie metodologii Charette).

- W zakresie dostępu do informacji o procesach planistycznych, zwłaszcza w zakresie decyzji o warunkach zabudowy, niwelowanie istniejących deficytów poprzez odpowiednie formułowanie wewnętrznych procedur i regulaminów przez urzędy miasta, ale także kreowanie „klimatu jawności” i zachęcanie inwestorów do trzymania się wysokich standardów w tym zakresie.
- Szerokie budowanie i wzmacnianie świadomości (wśród decydentów, inwestorów, sędziów sądów administracyjnych i orzekających w SKO oraz mieszkańców) na temat istoty planowania przestrzennego, jego podstawowych zasad i celów oraz skutków lekceważenia zadań i obowiązków w tym zakresie. Te zagadnienia powinny stać się nieodłącznym elementem kształcenia dzieci i młodzieży – zarówno w aspekcie wiedzy o społeczeństwie, jak i edukacji architektonicznej (która, szczęśliwie, zyskuje na popularności, ale i tak dynamikę tego procesu należy wzmacniać).

#### Rekomendacja 8B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Rozwiązania zapewniające pełną jawność procesów planistycznych (dotyczy także procedur wydawania decyzji o warunkach zabudowy – decyzji administracyjnej o specyficznym charakterze, wymagającej specyficznych uregulowań odmiennych od zasad ogólnych).

- Uzupełnienie i modyfikacja aktualnych ustawowych mechanizmów konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym pod kątem ich dostosowania do faktycznych potrzeb (np. wstępne spotkania konsultacyjne, dopuszczenie możliwości projektowania partycypacyjnego, wyłożenia uwzględniające wariantowe rozwiązania aktów planistycznych) oraz ograniczenia niepotrzebnie uciążliwych i pracochłonnych czynności.
- Wprowadzenie dopuszczalności (bez obligatoryjności) powiązania procesu podejmowania decyzji planistycznych z ogólnymi mechanizmami partycypacyjnymi (np. panel obywatelski, referendum lokalne – i to takie, które umożliwiłoby wybór spośród wariantów rozwoju).

#### Wyzwanie 9. Przeprowadzenie systemowych zmian legislacyjnych w planowaniu przestrzennym

Dysfunkcyjność systemu planowania przestrzennego jest tak oczywista, że potrzeba pilnych i głębokich zmian nie podlega dyskusji. Co więcej, także kierunek zmian jest w zasadzie ustalony, gdyż wszystkie podjęte dotąd próby reform opierały się na podobnych rozwiązaniach (nawet jeśli występowały różnice w nazewnictwie i podejściu do części zagadnień). Mimo to żadnej z nich nie udało się skutecznie doprowadzić do finału. Jak więc widać, to nie w samym zaproponowaniu zmian systemowych leży problem. Nie wchodząc w głębszą analizę, należy odnotować, że jedną z niewątpliwych przyczyn jest złożoność i rozległość zagadnienia, jakim byłaby pełna zmiana systemowa. Żadna z propozycji takich zmian nie przeszła jeszcze przez filtr Komisji Prawniczej na zakończenie rządowego procesu legislacyjnego czy testy rozwiązań legislacyjnych w realistycznych warunkach. Co więcej, w żadnej z tych prób nie opracowano przepisów przejściowych, a więc regulacji, które musiałyby rozstrzygnąć, czy i na ile skutecznie dokona się faktyczne odejście od skutków obecnych przepisów na rzecz pożądanego stanu docelowego. Zaproponowanie tych rozwiązań jest bez wątpienia najtrudniejszym elementem całej zmiany zarówno merytorycznie, formalnie (szereg wyzwań konstytucyjnych), jak i organizacyjnie (niewątpliwy opór przeciwników zmian). Na tym etapie legislacyjnym każda wątpliwość lub krytyka ważnego elementu nowego systemu może skutecznie opóźnić wprowadzenie zmian lub postawić całą reformę pod znakiem zapytania.

Należy też zastanowić się nad skutkami ustanowienia całkiem nowych ram prawnych w planowaniu





przestrzennym. Czy wszystkie dziś występujące problemy znikną z dnia na dzień, a wszyscy uczestnicy systemu będą działać zgodnie z intencjami ustawodawcy? Czy wszystkie przypisy będą właściwie interpretowane, a linia orzecznicza właściwie wyznaczona? To wątpliwe, natomiast pewne jest, że co najmniej przez kilka lat wszyscy uczestnicy działać będą w warunkach sporej niepewności (brak orzecznictwa i wypracowanych ścieżek postępowania). To tym groźniejsze, że każda propozycja kompleksowej reformy obejmuje wizję szybkiej aktualizacji lub opracowania nowych aktów prawnych we wszystkich gminach w Polsce. Tak więc ewentualne uchybienia legislacyjne czy wątpliwości interpretacyjne będą miały dalekosiężne skutki.

## Nie podważając potrzeby wprowadzenia zmian systemowych w planowaniu przestrzennym, należy głębiej i pod wieloma względami przeprowadzić analizę takiej reformy od strony organizacyjnej oraz jej potencjalnych skutków.

Analiza powinna uwzględniać takie zagadnienia jak dostępny potencjał do opracowania nowych aktów prawnych w założonych terminach, spodziewane efekty zmian (realna możliwość „naprawienia” zgodnie z intencją projektodawcy przestrzeni dotkniętych dysfunkcyjnym zagospodarowaniem) oraz potencjalne ryzyko niepożądanego rozwoju sytuacji (ukształtowanie się niekorzystnej linii orzeczniczej, problemy proceduralne przy stosowaniu nowych przepisów). Rozważane rozwiązania powinny obejmować testowanie gotowych do uchwalenia przepisów w różnych wariantach gier zarządczych (symulacje z modelowaniem udziału wszystkich stron procesów), ewentualne pilotażowe wprowadzenie przepisów na określonym terytorium wraz z obowiązkową ewaluacją przed rozszerzeniem ich na cały kraj.

### Rekomendacja 9A

Dobrze zaplanowaną i przygotowaną całościową reformę systemu planowania przestrzennego powinny poprzedzić sprawnie przeprowadzone zmiany w aktualnie obowiązującym systemie, tak aby jak najszybciej wyeliminować obszary patologii i dysfunkcji, zwłaszcza te, które prowadzą do najbardziej dolegliwych i trudnych

do odwrócenia zjawisk w miejskiej przestrzeni. Oznacza to więc etapowy model wdrażania reformy wymagający ustalenia wstępnie sekwencji działań. Niewątpliwie na początek należałoby dokonać szybkich punktowych zmian, które nie powinny budzić znaczących kontrowersji legislacyjno-konstytucyjnych, a które powinny mieć możliwie duży zasięg oddziaływania.

Poniżej zaproponowano przykładowy zestaw takich 10 najpilniejszych zmian prawnych spełniających powyższe kryteria. Każda z propozycji może oczywiście być rozpatrywana oddzielnie, a lista takich zmian nie musi ograniczać się do liczby 10.

### 10 NAJPILNIEJSZYCH ZMIAN PRAWNYCH

1. Ograniczenie możliwości stosowania decyzji o warunkach zabudowy poprzez doprecyzowanie warunków jej stosowania (przede wszystkim chodzi o dostęp do istniejącej infrastruktury oraz eliminowanie przypadków, gdy z góry wiadomo, że inwestycja nie przyczyni się do kreowania ładu przestrzennego, np. powstawanie zabudowy jednorodzinnej „pod płaszczykiem” siedlisk rolniczych) czy usunięcie nieściśłości umożliwiających stosowanie tego narzędzia mimo intencji ustawodawcy (np. uniemożliwienie formalnego dzielenia dużych kompleksów handlowo-usługowych na mniejsze w celu obejścia przepisów o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych).
2. Wprowadzenie okresu ważności dla decyzji o warunkach zabudowy, co wyphywałoby pozytywnie na jej faktyczną aktualność (bo dziś mimo jej bezterminowości może się ona w praktyce zdezaktualizować w związku z zachodzącymi w otoczeniu zmianami formalnymi i faktycznymi).
3. Modyfikacja (doprecyzowanie) zasady dobrego sąsiedztwa oraz zdefiniowanie maksymalnego obszaru analizy w celu wyeliminowania patologii w zakresie analizy urbanistycznej na potrzeby decyzji o warunkach zabudowy.
4. Wprowadzenie opodatkowania nieruchomości według przeznaczenia zapisanego w MPZP (które bez zwłoki powinno być ujawnianie w ewidencji gruntów i budynków i stanowić podstawę ustalenia wysokości podatku) jako prostej konsekwencji traktowania danego terenu jako budowlany, a nie rolny.
5. Zakaz sprzedaży nieruchomości gminnych, dla których nie uchwalono MPZP. Przepis ten niewątpliwie skutkowałby przyśpieszeniem prac nad niektórymi planami, ale przede wszystkim odzwierciedla przekonanie, że zbycie gminnej nieruchomości bez jednoznacznie ustalenia jej przeznaczenia i charakteru



zabudowy jest naruszeniem obowiązku dbałości o ład przestrzenny spoczywający na władzach gminy.

6. Rozszerzenie katalogu terenów, dla których obligatoryjne jest sporządzenie MPZP, zanim możliwa będzie tam zabudowa. Katalog ten powinien obejmować te przypadki, które budzą największą kontrowersję społecznych (inwestycje znacząco oddziałujące na środowisko) lub z racji swej skali lub charakteru będą miały największe oddziaływanie na ład przestrzenny.
7. Dopuszczenie możliwości równoczesnego procedowania zmiany studium i MPZP. W sytuacji gdy od początku znana jest przyczyna dokonywania konkretnej zmiany w aktach planowania przestrzennego, rozkładanie jej na dwie ułożone sekwencyjnie procedury jest niepotrzebną komplikacją przedłużającą proces oraz kolejnym argumentem dla tych, którzy chcieliby omijać procedury planistyczne rozwiązaniami „spec”.
8. Podniesienie poziomu przedziału, w jakim ma być ustalana opłata planistyczna, oraz wydłużenie okresu, po którym wygasa prawo do tej opłaty, do 10 lat. Jakkolwiek nie naprawi to ogólnie wadliwego systemu finansowania urbanizacji, to przynajmniej nieco ograniczy stopień, w którym przepis ten pozostaje praktycznie niewykorzystany.
9. Wprowadzenie możliwości uchylenia planu na wniosek właściciela nieruchomości niezabudowanej przeznaczonej pod zabudowę. W połączeniu z przepisem o opodatkowaniu nieruchomości według przeznaczenia w MPZP byłby to pierwszy drobny krok w kierunku ograniczenia powierzchni nieracjonalnie (i *de facto* niepotrzebnie) przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę.
10. Wprowadzenie rozwiązania, w którym każdy wniosek o warunki zabudowy niezgodne z treścią studium wymagałby uzyskania zgody rady gminy. Z jednej strony takie rozwiązanie nie klóciłoby się z podnoszonym poglądem o tym, że nie można uzależniać wprost treści decyzji administracyjnej od aktu niemającego charakteru prawa powszechnie obowiązującego, a z drugiej prowadziłoby do wyeliminowania patologicznej sytuacji, gdy organ władzy wykonawczej podejmuje (lub jest zmuszony podejmować) działania sprzeczne z polityką przestrzenną wyznaczoną przez władzę uchwałodawczą.

W kolejnych etapach reformy należałoby wprowadzać rozwiązania trudniejsze, bardziej złożone lub mogące budzić kontrowersje. Wychodząc jednak z przeświadczenia o większym ryzyku zablokowania

całej nowej regulacji z powodu jednego kontrowersyjnego rozwiązania, rekomenduje się podjęcie inicjatyw legislacyjnych etapami. Zacząć należałoby od tych zagadnień, które już zdecydowanie zbyt długo czekają na uregulowania, jak np. cyfryzacja planowania przestrzennego (która akurat ma szansę na wprowadzenie do ustawy jeszcze wcześniej). Nie mniej pilna jest kwestia doprecyzowania (w ramach czynienia prawa zrozumiałym) statusu decyzji o warunkach zabudowy lub innego mechanizmu o podobnym charakterze, które miałyby ją zastąpić. Dziś jej dwoisty charakter rodzi kontrowersje – czy jest to przysługująca każdemu informacja (promesa) o możliwości przeprowadzenia procesu inwestycyjnego, czy jednak jest to decyzja lokalizacyjna rodząca określone prawa u tego, kto ją uzyskał.

Wśród sięgających głębiej postulatów zmian legislacyjnych trzeba rozważyć między innymi zmiany w mechanizmach i zasadach sporządzania i uchwalania planów. O ile dziś mechanizmy i procedury są często przedmiotem krytyki (ich długotrwałość, nieracjonalność lub niedostosowanie do praktycznych potrzeb), to przedstawiane w ostatnich latach propozycje zmian podchodziły do tych kwestii dość konserwatywnie i zachowawczo. Tymczasem występujące dziś problemy wskazywałyby na zasadność nowego spojrzenia i poszukiwania całkiem nowej formuły dla formalnych uregulowań sposobu procedowania aktów planowania przestrzennego. Należałoby zastanowić się co najmniej nad następującymi kwestiami:

1. Dostosowanie przepisów proceduralnych do zróżnicowanych treści i funkcji opracowań planistycznych (studiów i MPZP, ale również MPZP dla różnego rodzaju terenów).
2. Wprowadzenie mechanizmów pracy nad MPZP zmierzających do usprawnienia procesu bez osłabienia wymiaru merytorycznego, np.:
  - Rozważenie, czy konieczne są analizy na potrzeby przystąpienia do sporządzania planu miejscowego, skoro i tak musiałyby być wykonane na etapie pracy nad planem, a rozstrzygnięcie o celu planu na tym etapie może ograniczać swobodę tych prac.
  - Uelastycznienie procesu konsultacji powiązane z równoczesnym zastosowaniem bardziej partycypacyjnych metod właściwej pracy nad aktami planowania przestrzennego.
  - Uregulowanie formalne możliwości, a w określonych warunkach wręcz obowiązku przygotowywania projektu aktów planowania przestrzennego w formie wariantów – dla całego opracowania lub jego elementów.



- Przegląd i zmiana mechanizmów uzgodnień i opiniowania planu w kierunku zastępowania rozwiązań bazujących na długotrwałej wymianie pism poprzez aktywny udział przedstawicieli instytucji uzgadniających i opiniujących w pracach planistycznych (np. w formie swoistej „komisji planu” spotykającej się na formalnych posiedzeniach).
- Bazując na mechanizmach cyfryzacji planowania przestrzennego przeanalizowanie zasadności i możliwość uchwalania planu miejscowego etapami, jako kolejnych „warstw”, które uzupełniają/modyfikują obowiązujący plan. Mogłoby to być przydatne co najmniej w następujących przypadkach:
  - o uszczegółowienie struktury urbanistycznej po opracowaniu koncepcji urbanistyczno-architektonicznej dla danego terenu (np. w sytuacji, gdy w planie założono przeprowadzenie dla niego konkursu w celu skonkretyzowania rozwiązań);
  - o wprowadzenie do istniejącego planu miejscowego ustaleń wypracowanych w wyniku zastosowania szczególnych procedur współpracy z inwestorem (postulowanych w innym miejscu tego dokumentu, typu „obszar zorganizowanego inwestowania”);
  - o uzupełnienie planu miejscowego o kwestie operacyjnego wdrażania tego planu (opcja taka również znajduje się wśród propozycji zawartych w niniejszym dokumencie);
  - o możliwość wprowadzenia przy pomocy jednorazowej procedury przekrojowych zmian w wielu planach miejscowych w mieście (nowe wyzwania klimatyczne, mobilnościowe, demograficzne mogą rodzić takie potrzeby, co dziś oznaczałoby konieczność zmiany każdego planu indywidualnie).
- 3. Dopuszczenie możliwości etapowania rozwiązań w aktach planistycznych (np. określania warunkowej sekwencji uchwalania planów, tj. uwalniania terenów pod zabudowę po spełnieniu określonych warunków, np. wypełnienia się zabudową innego obszaru) czy też dopuszczania w określonych sytuacjach wariantowych rozwiązań w planie miejscowym.
- 4. Bardziej szczegółowe uregulowanie kwestii zmian w aktach planowania przestrzennego (potrzeba sporządzenia czytelnej, także dla niefachowca, „ujednoliconej” wersji aktu po zmianach) oraz zasad prowadzenia nadzoru przez wojewodę (np. niemożność uchylania planu fragmentami tak, aby niejasne było, jaki zakres aktu został uchylony, a jaki obowiązuje).

## Podsumowanie

Analizując kryzys w wymiarze formalnym, należy stwierdzić, że zaplanowane w przepisach ustawowych mechanizmy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, w powiązaniu z rozwiązaniami z pokrewnych aktów prawnych, nie spełniają funkcji, jakie przewidział im ustawodawca, który zakładał, że będą one przyczyniać się do zapewnienia ładu przestrzennego w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Podobnie w większości przypadków uczestnicy „gry o przestrzeń” (władze miast, inwestorzy, właściciele nieruchomości, mieszkańcy) nie wpisują się w przypisane w założeniu role. Funkcjonowanie systemu prowadzi do jednoznacznie niekorzystnych skutków.

**Do istotnego pogłębienia negatywnych trendów przyczyniło się ewidentnie proinwestorskie orzecznictwo sądów, które w części przypadków prowadziło *de facto* do zmiany literalnego znaczenia niektórych przepisów.**

Kolejne próby naprawy ram legislacyjnych w zasadniczej części nie zostały doprowadzone do skutecznego finału, i to mimo tego, że wszystkie zmierzały zasadniczo w tym samym kierunku.

Z perspektywy czasu widać, że fundamentalnym błędem wielu nietrafionych rozwiązań w tej dziedzinie było wciąż powracające założenie o potrzebie ułatwienia i przyśpieszenia procesu inwestycyjnego. Tymczasem – paradoksalnie – aby ten proces miał szansę przebiegać bez przeszkód, etap planistyczny powinien być przeprowadzony sumiennie, z należyтым uwzględnieniem aspektów analitycznych, koordynacyjnych i partycypacyjnych. W stosunku do stanu obecnego powinno to co do zasady oznaczać nie tyle uproszczenie, co raczej pogłębienie procesu planistycznego, choć niekoniecznie jego wydłużenie.

Powyzsze powinno znaleźć odzwierciedlenie w prowadzonych pracach legislacyjnych na rzecz uzdrowienia systemu rozwoju przestrzennego naszego kraju. Działaniom na rzecz stworzenia modelowego i całościowego rozwiązania towarzyszyć powinny (a pewnie wręcz je wyprzedzać) sprawnie wprowadzone modyfikacje obowiązujących przepisów o charakterze punktowym – tak,





aby skutecznie przeciwdziałać obserwowanym obecnie patologiom i interpretacjom przepisów niezgodnym z ich pierwotnymi intencjami. Inaczej w oczekiwaniu na docelowy system dopuszczać się będzie do dewastowania w licznych przypadkach polskiej przestrzeni w sposób, który dodatkowo utrudniać będzie w przyszłości przywrócenie ładu przestrzennego.

Istotnym negatywnym aspektem aktualnych ram prawnych planowania przestrzennego (oraz zagadnień towarzyszących – jak np. kwestii stosowania przepisów o zamówieniach publicznych) jest to, że ukształtowały one procesy prowadzące do degradacji merytorycznego wymiaru planowania przestrzennego. Ma to szczególne znaczenie w obszarach miejskich, gdzie szczegółowość i zakres podejmowanych działań oraz dokonywanych na ich podstawie ustaleń ma kluczowy wpływ na przyszłą jakość życia mieszkańców oraz sposób funkcjonowania miasta.

Działania i zakresy tematyczne, które były kiedyś nieodłącznym elementem urbanistyki, zarówno w aspekcie analitycznym, jak i ustaleń wynikowych, stały się jeśli nie rzadkością, to czymś niezbyt popularnym. W efekcie liczne akty planowania przestrzennego charakteryzują się niezadowalającą jakością rozumianą w ten sposób, że nie udaje im się zapewnić lub też służyć przywróceniu ładu przestrzennego. Wartość regulacyjna (czy też „naprawcza”, co często byłoby niezbędne) wielu z nich jest znikoma. Takie przypadki stanowią mimowolnie wsparcie pojawiającej się niekiedy tezy w debacie publicznej, która w uproszczeniu sprowadza się do hasła, że „planowanie przestrzenne jest bez znaczenia” i tym samym jest niepotrzebne.

Zróżnicowanie w powyższym zakresie szczególnie widoczne jest w mniejszych miastach. Problemy ujawniają się zwłaszcza tam, gdzie działania planistyczne opierają się głównie na indywidualnych zleceniach w ramach systemu zamówień publicznych i równocześnie brakuje silnych mechanizmów koordynacyjnych w ramach polityki przestrzennej miasta.

Są jednak nie tak nieliczne przykłady, które pokazują, że mimo mocno niedoskonałego oprzyrządowania prawnego oraz wyraźnie dostrzegalnej degradacji warsztatu urbanistycznego (w sensie przyjętego kanonu postępowania oraz uzyskiwanych efektów) możliwe jest w polskich miastach prowadzenie działań urbanistycznych przynoszących wymierne pozytywne rezultaty przekładające się później na konkretne realizacje w duchu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. To niezwykle ważna konstatacja pokazująca, że w wielu przypadkach „chcieć to móc”. Głębszych analiz i rozważań wymagałoby ustalenie, dlaczego takie podejście jest raczej wyjątkiem niż regułą. W każdym przypadku wpływa na to zapewne splot szeregu czynników, niektóre spoza zakresu zainteresowania polityki miejskiej, aczkolwiek nasuwa się wrażenie (skoro innym się udało), że często istotne znaczenie ma niewystarczająca aktywność lub inicjatywa władz miasta.

Niewątpliwą potrzebą i zadaniem dla polityki miejskiej jest upowszechnianie powyższych pozytywnych przykładów, ich powielanie lub adaptowanie do lokalnych warunków lub rozwijanie kolejnych „ambitnych” przestrzennie przedsięwzięć. To upowszechnianie powinno być oparte na nowych, bardziej skutecznych niż dotąd mechanizmach (np. warunkujących dostęp do środków zewnętrznych od wykazania się faktycznym, a nie powierzchownym, oparciem lokalnych działań na fundamencie ładu przestrzennego). Jest to tym ważniejsze, gdy sobie uświadomimy, że nawet jeśli w nieodległej przyszłości powiedzie się wprowadzenie idealnego systemu prawnego w planowaniu, to nie przełoży się to na automatyczne wyeliminowanie wszystkich obserwowanych słabości, a to dlatego, że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne to nie tylko ramy formalne, ale i warsztat urbanistów, sposób prowadzenia procesów, podejście władz samorządowych, właścicieli nieruchomości, inwestorów i pozostałych interesariuszy.

# TRANSPORT I MOBILNOŚĆ MIEJSKA



**Redakcja: Paweł Górny**

**Skład grupy:**

**Kierowanie  
pracami zespołu:**

Paweł **Górny** – ekspert Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR ds. transportu i mobilności, Stowarzyszenie Społeczny Rzecznik Piesznych w Bydgoszczy

**Eksperci zespołu  
roboczego:**

Hubert **Barański** – Fundacja Normalne Miasto Fenomen z Łodzi

Marta **Jaskulska** – Katedra Socjologii UKW w Bydgoszczy

Paweł **Mrozek** – Forum Rozwoju Aglomeracji Gdańskiej

Jakub **Nowotarski** – Stowarzyszenie Akcja Miasto z Wrocławia

Arkadiusz **Pacholski** – współautor „Standardów infrastruktury dla pieszych” w Kaliszu

Łukasz **Puchalski** – Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie

Andrzej **Ryński** – Zarząd Dróg i Zieleni w Gdyni

Michał **Rzymyszkiewicz** – radny miasta Torunia

Tomasz **Tosza** – Miejski Zarząd Dróg i Mostów w Jaworznie

Karol **Trammer** – magazyn „Z Biegiem Szyn”

Anna **Zielińska** – Instytut Transportu Samochodowego







## Wprowadzenie

Materiał wypracowany przez zespół ekspercki został podzielony według sześciu głównych zagadnień związanych z transportem i mobilnością w polskich miastach. Opisowi sytuacji i uwarunkowań w poszczególnych punktach towarzyszą wnioski i rekomendacje działań, które naszym zdaniem warto byłoby podjąć.

Przedstawione zagadnienia nie wyczerpują całości problematyki związanej z transportem i mobilnością w mieście, stanowią wybór najistotniejszych tematów i propozycji do wdrożenia w pierwszej kolejności.



### Kluczowe wyzwania oraz rekomendacje dla polityki miejskiej w obszarze ochrony transportu i mobilności miejskiej

Wyzwanie 1.  
Zrównoważona polityka transportowa polskich miast w procesach urbanistycznych

Wyzwanie 2.  
Bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego, w szczególności pieszych

Wyzwanie 3.  
Rower w mieście jako alternatywa dla samochodu w podróżach codziennych i okazjonalnych oraz w transporcie towarów

Wyzwanie 4  
Efektywny i zrównoważony transport zbiorowy miejski/podmiejski

Wyzwanie 5.  
Skuteczna polityka parkingowa

Wyzwanie 6.  
Bezpieczna „nowa mobilność” – urządzenia transportu osobistego (UTO)

## Wyzwanie 1. Zrównoważona polityka transportowa polskich miast w procesach urbanistycznych

Układy dróg w polskich miastach najczęściej są określone na podstawie założeń sprzed kilkadziesiąt lat, gdzie na miasto nałożono „szkielet dróg układu podstawowego”, a następnie przez kolejne dziesięciolecia to realizowano, nie zwracając uwagi na zmieniające się uwarunkowania, np. rosnącą ilość pojazdów, smog od samochodowy, wzrost ruchu rowerowego. Dawno planowany układ dróg jest często kopiowany w kolejnych dokumentach planistycznych (w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), a zatem i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które są zbyt rzadko aktualizowane i nie są w stanie nadążać za współczesnymi zmianami. Można ocenić, iż przyczyna została przez władze miast pomyłona ze skutkiem: przybywa samochodów (Pacholski 2018), to musi przybywać dróg. Niejednokrotnie brak jest natomiast w omawianych dokumentach planistycznych należytego uwzględnienia i planowania dróg rowerowych i traktów pieszych jako realnej alternatywy dla transportu indywidualnego i jako powiązanej sieci tras, której niezbędnym i podstawowym warunkiem jest ciągłość. Obecnie niestety drogi rowerowe i chodniki najczęściej powstają jedynie przy budowie/przebudowie infrastruktury ulicznej, rzadko kiedy jako samodzielne inwestycje. Należy też wskazać, iż dokumenty studium są przewidziane do zastąpienia przez plany przeznaczenia, które miałyby dzielić miasto na 6 stref funkcjonalnych: śródmiejską, miejską, podmiejską, wiejską, rolniczą i leśną oraz naturalną (należy zauważyć podobieństwo do idei transektu (Duany i inni 2010), brak jest jednak w chwili obecnej szczegółowych i jednoznacznych propozycji w tej materii.

Jednym ze zdiagnozowanych powodów prymatu podejścia drogowego nad podejściem ogólno-transportowym jest charakterystyka specustawy drogowej, która skupia się na technikalniach procesu budowy dróg, a nie zawiera odniesienia do kwestii społecznej – transportu jako potrzeby przemieszczania się ludzi w mieście. Jak zauważono w pracach grupy ekspertów, nie sama jednak specustawa drogowa jest przyczyną tego stanu rzeczy, a podejście indywidualnych samorządów wykorzystujących jej zapisy do jak najszybszej budowy dróg, szczególnie z wykorzystaniem dostępnych środków



finansowania z funduszy europejskich. Jak podkreślono, można z ustawy korzystać racjonalnie, wspierając zrównoważony transport, ale nie jest to łatwe ani oczywiste i zależy od indywidualnego podejścia decydentów w poszczególnych samorządach.

W tym kontekście eksperci zauważyli brak właściwego podejścia do tworzenia planów transportowych, o których mowa w art. 12 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

**Należy przygotowany przez władze samorządowe plan transportowy powinien określać priorytety potrzeb transportowych w mieście i z niego winna wynikać istotna dla danej społeczności rola transportu publicznego oraz komunikacji pieszej i rowerowej jako alternatywy dla indywidualnego transportu samochodowego, jak też winien zawierać studium wykonalności i analizę diagnostyczną SWOT.**

Ważne ponadto w planowaniu transportu jest podkreślanie, że powinien być to sieciowy układ dróg umożliwiający dziesiątki różnych sposobów przejechania przez miasto, a nie skupianie potoków w dużych drogach zbiorczych, które rozcinają dzielnice i powodują ich zamieranie (por. art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 cyt. ustawy: [Przy opracowywaniu planu transportowego należy uwzględnić w szczególności] sytuację społeczno-gospodarczą danego obszaru; wpływ transportu na środowisko).

Należy również odnotować stopniowo rosnącą rolę pojazdów elektrycznych w transporcie w mieście. Są tu jednak dwa ważne zastrzeżenia: pojazdy z alternatywnym napędem nie rozwiązują problemu zatłoczenia na drogach w polskich miastach, a korzyści środowiskowe z ich użytkowania nie są jednoznaczne. Z omawianego punktu widzenia problemów urbanistycznych miast wynikających z nadmiernej liczby pojazdów, inny rodzaj napędu samochodu nie wnosi zmian w tej kwestii. Samochód elektryczny nadal zajmuje tyle samo miejsca na drodze i parkingu, nadal powoduje presję społeczeństwa na budowę coraz to nowych dróg, a nie na zapewnianie alternatywnych sposobów transportu np. w postaci komunikacji zbiorowej.

Jeśli chodzi o aspekt ekologiczny, to według Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie tylko ok. 7% drogowych zanieczyszczeń powietrza pochodzi ze spalania paliwa, kilkanaście procent ze ścierania się opon i klocków hamulcowych, zaś przeważająca ilość, ok. 80%, z tzw. unosu wtórnego tych osadów z jezdni poprzez przejeżdżające pojazdy (Dybalski 2018). Również nie do końca potrafimy jeszcze oszacować straty środowiskowe wynikające z konieczności utylizacji akumulatorów czy innych alternatywnych źródeł napędu, jak również z ryzyka ich nielegalnego składowania.

Wobec tego najefektywniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia miasta będzie wprowadzanie rozwiązań elektromobilnych w pojazdach komunikacji publicznej zarządzanej przez samorząd. W tym przypadku to władze samorządowe mają kontrolę nad bieżącą eksploatacją i finalną utylizacją akumulatorów zgodnie z przepisami. Samorząd ma zresztą już teraz prawo do określenia udziału przewozów z wykorzystaniem pojazdów o alternatywnym napędzie na swoim terenie w planie transportowym gminy (par. 12 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym).

Wnioski i rekomendacje:

- Należy stwierdzić, iż rola zrównoważonej mobilności powinna być wyraźnie obecna w dokumentach planowania przestrzennego gminy, szczególnie w Studium, oraz dobrze zaplanowana w długoletniej perspektywie i restrykcyjnie przestrzegana zgodnie z planem transportowym, co uniezależni te procesy od decyzji zmiennych politycznie. Specustawa nie powinna być wykorzystywana do obchodzenia zapisów studium – polityka transportowa musi być zgodna z planowaniem przestrzennym, zatem **w specustawie drogowej powinien znaleźć się zapis o konieczności bezwzględnej zgodności miejskich inwestycji drogowych ze studium (należy wykreślić zapis o możliwości niezgodności), jak również o możliwości wykonywania w ramach specustawy samodzielnych inwestycji w postaci linii tramwajowych czy dróg dla rowerów.**
- Z uwagi na fakt, iż gminy nie odczuwają wsparcia systemowego ze strony państwa, by budowały dobrej jakości infrastrukturę rowerową i pieszą, obecnie podejmowane działania zależą od inicjatywy indywidualnych samorządów. Proponuje się zatem **wprowadzenie krajowego funduszu kierowanego na rozbudowę infrastruktury rowerowej i pieszej.** Dotacje powinny być zależne od dotychczasowych działań samorządu: taki, który już może się pochwalic dobrą infrastrukturą dla pieszych i rowerzystów,





zamykaniem dla ruchu samochodowego ulic przy szkołach lub chociażby wprowadzaniem stref Tempo-30 lub stref zamieszkania, powinien być premiovany większą dotacją w myśl konieczności zapewnienia efektu skali i powiązania układu w spójną sieć. W ślad za tym należy rozważyć wprowadzenie obowiązku sporządzenia dokumentu planistycznego nt. koncepcji przebiegu tras rowerowych, jak też standardów budowy chodników na terenie miasta/gminy (standardy rowerowe przyjęte przez poszczególne samorządy pozwoliły zbudować dosyć dobrej jakości infrastrukturę, jednak standardy te są różne w różnych gminach).

Ogólnokrajowe standardy dotyczące ruchu pieszego powinny zarówno zapewnić odpowiednią jakość infrastruktury pieszej, jak i ujednoczyć wymagania w tym zakresie, winny też mieć rangę analogiczną jak standardy dostępności/universalnego projektowania<sup>9</sup>, z którymi powinny się pokrywać w zakresie przestrzeni zewnętrznych (ulice, place, parki itp.).

- Jedną z ważnych przeszkód swobodnego i adekwatnego planowania sieci transportowej przez gminy są zapisy rozporządzenia ministra właściwego w sprawach transportu określające podział dróg na poszczególne klasy i wymuszające określone parametry budowy według danej klasy (Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych... Dz.U. 2016 poz. 124). Wpływa to negatywnie na kolejne ulice w mieście i usytuowanie rozwiązań dla innych niż kierowcy uczestników ruchu drogowego (odległość pomiędzy skrzyżowaniami i pomiędzy przejściami dla pieszych, szerokość pasa ruchu wg klasy drogi itd.). Ekspertcy zaproponowali, aby **wyłączyć obszar miasta (lub przynajmniej centrum) z obowiązywania zapisów o warunkach technicznych dróg i pozostawić samorządom decyzję, jak chcą kształtować ulice na swoim obszarze niezależnie od przepisów dotyczących dróg krajowych**

**i autostrad.** Alternatywnie konieczna jest zmiana szczegółowych przepisów rozporządzenia jak np. obniżenie widełek szerokości pasa ruchu w zależności od klasy drogi i/lub uproszczenie procedury odstępstw od wymogów.

- Należy zwiększyć nadzór rządu nad celowością wydatkowania środków na inwestycje transportu publicznego przez samorządy, w szczególności z wykorzystaniem funduszy unijnych. Należy wdrożyć taki **mechanizm oceny, który będzie weryfikował rzeczywistą poprawę warunków dla transportu zbiorowego względem poniesionych wydatków**, nawet kosztem zmniejszenia przepustowości pojazdów indywidualnych.

Niedopuszczalne są sytuacje, gdy projekt jest procedowany jako budowa infrastruktury rowerowej lub transportu publicznego, *de facto* polega na rozbudowaniu układu drogowego dla transportu indywidualnego. I to układu, w którym droga dla rowerów nie ma ciągłości ani nie łączy się z pozostałą siecią, a priorytet dla transportu zbiorowego obowiązuje tylko na fragmencie inwestycji.

Za przykłady „swobodnej” interpretacji założeń projektu przez władze samorządowe, bez szczegółowej kontroli organów wyższego szczebla, może posłużyć rozbudowa ulicy Nakielskiej w Bydgoszczy. Choć była projektowana jako „Budowa infrastruktury rowerowej na ul. Nakielskiej na odcinku od ul. Bronikowskiego do ul. Łochowskiej wraz z rozbudową jezdni”, to objęła również wiele innych elementów. Jak można przeczytać w opisie inwestycji: „w ramach rozbudowy ulicy proponuje się m.in. następujące elementy dodatkowe: pętlę awaryjną dla autobusów po zachodniej stronie wiaduktu, wyznaczenie miejsc postojowych, wyznaczenie zatok postojowych, budowę parkingu” (ZDMiKP Bydgoszcz 2017).

Innym przykładem jest pakiet ulic w Lublinie, gdzie dofinansowanie planuje się wydać m.in. na „przedłużenie ul. Lubelskiego Lipca 80 od ul. Stadionowej do ronda Krochmalna-Diamantowa. Te prace będą się wiązały z wyburzeniem około 140 obiektów, w tym ponad 60

<sup>9</sup> W myśl (Ustawy o zapewnianiu... Dz.U. 2019 poz. 1696).



domów” a „skrzyżowanie ul. Głębokiej i al. Kraśnickiej byłoby dwupoziomowe”. W tych planach nie widać wyraźnego odzwierciedlenia faktu, że „unijne wymogi zakładają, że na ulicach powinny pojawić się buspasy lub powinna zawisnąć albo zostać zmodernizowana trakcja trolejbusowa” (Kozłowski 2019).

Zdecydowanie w planowaniu mobilności w mieście należy promować środki transportu zbiorowego o napędzie alternatywnym do spalinowego: tramwaje, trolejbusy, autobusy napędzane prądem lub gazem czy innym alternatywnym paliwem. W sytuacji zagrożeń klimatycznych szczególnie dotkliwych na takim obszarze zagęszczenia ludności, jakim jest miasto, każde działanie ograniczające emisję spalin jest bezcenne. Szczególna rola należy tu do samorządu, który jako organizator przewozów zbiorowych może znacząco wpływać na ograniczenie wykorzystywania komunikacji indywidualnej, niezwykle trudnej do szczegółowej weryfikacji pod względem norm zanieczyszczenia powietrza (np. wycinanie filtrów cząstek stałych DPF<sup>10</sup>).

## Wyzwanie 2. Bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego, w szczególności pieszych

Skala wypadków śmiertelnych na polskich drogach jest alarmująca. Co roku ginie tu blisko 3 tysiące osób (Symon 2019), z czego 38% to piesi i rowerzyści (w 2018 roku 803 pieszych i 286 rowerzystów). W dużych miastach ta grupa niechronionych uczestników ruchu to ponad 60% wszystkich ofiar śmiertelnych. W ostatnich kilku latach maleje ogólna liczba ofiar śmiertelnych wśród pieszych, jednak bardzo niepokojący jest wzrost ofiar śmiertelnych na przejściach dla pieszych (w 2018 roku 271 zabitych pieszych). Rośnie także liczba rowerzystów biorących udział w wypadkach (w 2018 roku odnotowano o 30% więcej zabitych i niemal o 12% więcej rannych niż w roku wcześniejszym) (KRBRD b.r.). W latach 2015–2018 długość infrastruktury dla rowerzystów wzrosła o 28%<sup>11</sup> (z 10.797 km do 13.904 km). W dużych miastach znacznie wzrasta udział ruchu rowerowego w podróżach niepieszych (w Warszawie w latach 2015–2017 wzrost o 40%) (ZDM 2017), coraz gęstsza jest też sieć wypożyczalni rowerów publicznych. Jednak

wzrost popularności rowerów nie powinien oznaczać większej liczby ofiar wśród rowerzystów.

Zgodnie z zaleceniami międzynarodowymi (Bank Światowy, Unia Europejska) dla uzyskania wymiernych efektów (*Vision Zero*, czyli zero zabitych i rannych w wypadkach drogowych) należy wdrożyć działania mające na celu stworzenie bezpiecznego systemu (*Safe System Approach*) (KE 2019), aczkolwiek *Vision Zero* to cel ilościowy i jako taki jest tylko elementem szerszego podejścia do *Safe System Approach* (KE 2019). Uznaje się, że ciało ludzkie jest bardzo narażone na obrażenia i że ludzie popełniają błędy, dlatego twórcy systemu przy jego projektowaniu powinni uwzględnić odporność ciała ludzkiego na uderzenie (odpowiednie zarządzanie prędkością), a przyjęte rozwiązania powinny minimalizować ciężkość konsekwencji błędów człowieka („wybaczące drogi”). Na poziomie miast skuteczne wdrażanie tej filozofii wymaga przyjęcia długofalowego planu działania, zaangażowania i ścisłej współpracy różnych instytucji miejskich (transport, zdrowie, policja) i włączenia społeczności lokalnej.

**Najpoważniejszym czynnikiem zagrożenia na drogach jest nadmierna prędkość, dlatego szczególnie w obszarach zabudowanych należy promować i stosować różne środki uspokojenia ruchu (legislacyjne, infrastrukturalne, organizacyjne).**

Tworzenie infrastruktury bezpiecznej dla niechronionych uczestników ruchu sprzyja poprawie bezpieczeństwa wszystkich użytkowników dróg. „Projektowanie w sposób zapewniający bezpieczeństwo rowerzystom gwarantuje większą różnorodność w funkcjonowaniu ulicy, która staje się przyjaźniejsza dla wszystkich użytkowników, bo ludzie są na niej lepiej widoczni, a ich zachowania bardziej przewidywalne” (Sadikh-Khan, Solomonow 2017). Opublikowany w 2019 r. raport Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego obrazuje katastrofalny wręcz stan na polskich drogach i powszechność przekraczania limitów prędkości przez kierowców. Według raportu „w obszarach o dopuszczalnej prędkości równej 50 km/h, tj. obszarach zlokalizowanych w miastach i małych miejscowościach, ok. 85% kierowców przekracza dopuszczalną prędkość, dojeżdżając do wyznaczonego przejścia” (Dąbrowska-Loranc M. i inni 2019).

Władze samorządowe poruszają się jednak w dość ściśle określonych przepisach o budowie infrastruktury, niechętnie szukają i stosują rozwiązania infrastrukturalne dozwolone, ale niedookreślone w przepisach. Miasta, które podjęły takie decyzje, są wyjątkiem, a miasto, które podjęło taką decyzję jako swoją całościową politykę transportu w mieście, jest w Polsce dotychczas

<sup>10</sup> „Według ostrożnych szacunków więcej niż 30 proc. samochodów sprowadzonych z silnikami z zapłonem samoczynnym miało usuwane filtry cząstek stałych” – (Górny P., Górski R. 2020).

<sup>11</sup> <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>.



jedno – Jaworzno. Należałoby wprowadzić rozwiązania systemowe zachęcające samorządy do odważnego stosowania „bezpiecznej” infrastruktury. Same rekomendacje czy standardy to za mało, nie zobowiązują urzędników do ich wdrażania, w przeciwieństwie do ściśle określonych przepisów prawa, za niestosowanie których są określone sankcje; również decydenci polityczni nie wybiorą pewnych rozwiązań bez bezpośrednich przepisów prawnych.

#### Wnioski i rekomendacje:

- **Zmiana pakietu przepisów dot. warunków technicznych projektowania dróg:** m.in. szerokość pasów ruchu względem klasy drogi, przepisów zwiększających szerokość miejsc parkingowych, zapisów o odległościach przejść dla pieszych i skrzyżowań względem klasy drogi, zmniejszenie minimalnej odległości progu zwalniającego od przejścia dla pieszych, konieczność projektowania bezpiecznych rozwiązań drogowych w danych sytuacjach: np. minironda, odgięte dojazdy do ronda, obowiązkowe przystanki wiedeńskie (to brak takich przystanków mógłby być co najwyżej odstępstwem od ustawowych wymogów). Należy rozważyć infrastrukturalną kontrolę przestrzegania przepisów przez kierowców, np. automatyczne kamery rejestrujące przejazd na czerwonym świetle. **Konieczne jest uzupełnienie regulacji prawnych o systemowe i jednolite w kraju rozwiązania zapewnienia bezpieczeństwa, szczególnie pieszych, podczas prowadzenia prac drogowych w czasie budów i przebudów dróg.**
- **Pilne nadanie pierwszeństwa przejścia przez jezdnię pieszym zbliżającym się do przejścia dla pieszych** – w obecnej sytuacji brak jednoznacznego określenia pierwszeństwa między aktami ustawowymi a rozporządzeniem. Powoduje to psychologiczną konsekwencję, że kierowcy „nie widzą” pieszego, nie będąc zmuszeni do takiego obowiązku. Zmiana spowoduje jednoznaczną interpretację przepisów i w ślad za tym zwiększenie uwagi kierowcy na otoczenie przejść dla pieszych i zachowanie wymaganej tam szczególnej ostrożności. Rekomenduje się nałożenie na samorządy obowiązku przeprowadzenia audytów przejść dla pieszych, w szczególności pod kątem zapewnienia pola widoczności, oznakowania, oświetlenia czy wdrażania rozwiązań infrastrukturalnych uniemożliwiających rozwijanie nieprzepisowej prędkości.
- **Konieczność znaczącego podwyższenia kwot mandatów, liczby fotoradarów i zmniejszenia limitów prędkości** (postulaty kampanii społecznej Chodzi o Życie dot. bezpieczeństwa pieszych (Stowarzyszenie Miasto jest Nasze 2019a)), tj.:
  - podwyższenie wysokości mandatów za wykroczenia drogowe plus ich stała waloryzacja oraz powiązanie stawki OC z liczbą i rodzajem wykroczeń<sup>12</sup>;
  - propozycja zwiększenia liczby fotoradarów do co najmniej 2000 (teraz jest ich zaledwie ponad 400)
  - wprowadzeni co najmniej 300 odcinkowych pomiarów prędkości;
  - pilna rezygnacja z dopuszczenia podwyższonego nocnego limitu prędkości w miastach do 60 km/h w godz. 23:00–5:00, tj. w okresie kiedy warunki widoczności są gorsze i mniej widać pieszego.
- **Konieczność przywrócenia gminom prawa instalowania fotoradarów (nieoznakowanych) przy proponowanym obowiązkowym minimalnym wskaźniku 1 fotoradar na 10.000 mieszkańców, pozostawienie samorządom decyzji o lokalizacji fotoradarów i wyznaczania odcinkowych pomiarów prędkości przy roli Inspekcji Transportu Drogowego ograniczonej do zatwierdzania urządzeń i opiniowania lokalizacji.** Przyjęcie regulacji stanowiącej, że kwota równoważna dochodom z mandatów wystawionych dzięki radarom trafia do samorządu z przeznaczeniem na poprawę infrastruktury, w szczególności rowerowej i pieszej, oraz na poprawę funkcjonowania lokalnej komunikacji zbiorowej.
- **Podstawą do podejmowania skutecznych działań w zakresie bezpieczeństwa winna być wiedza o charakterze i przyczynach zagrożeń.** Źródłem tej wiedzy powinny być badania zachowań uczestników ruchu i pogłębione analizy najbardziej brzemiennych w skutkach zdarzeń drogowych (wizje lokalne, analiza dokumentacji dochodzeniowej itp.). Jedną z form pozyskania szczegółowych danych może być **powoływanie komisji powypadkowych na miejscu w terenie (pracujących po wypadku celem oceny infrastruktury) o interdyscyplinarnym składzie** (m.in. policja, pogotowie, straż pożarna, zarządca drogi, specjalista projektowania infrastruktury) jako jednego z elementów w procesie wdrażania nowego podejścia do BRD w myśl *Safe System Approach*.
- **Priorytetem wdrożenia zmian poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego powinny być obszary**

<sup>12</sup> Od 1997 roku maksymalny mandat wynosi 500 zł, podczas gdy średnia pensja wynosiła 1100 zł, obecnie to ponad 5000 zł.



wokół szkół, np. poprzez wypracowanie i wprowadzenie do kodeksu ruchu drogowego standardu ulicy szkolnej ze strefą uspokojonego ruchu (lub z czasowym zamknięciem ruchu), zapewnionymi strefami bezpiecznego dojścia pieszo oraz dojazdu rowerem, w tym od przystanku komunikacji publicznej, z szeroko stosowanymi rozwiązaniami uspokojenia ruchu (np. wyniesione skrzyżowania i przejścia dla pieszych, progi zwalniające, przystanki klepsydrowe).

- Powołanie krajowego pełnomocnika ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego, we współpracy z Krajową Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego umocowanego przy ministrze właściwym do spraw transportu, do którego zadań należeć będzie systemowe wdrażanie zmian (m.in. wyżej zaproponowanych) prawnych, infrastrukturalnych i edukacyjnych w zakresie bezpieczeństwa drogowego w Polsce w dążeniu do wizji zero. Należy odnotować pojawiające się w ostatnim czasie poparcie decydentów parlamentarnych i samorządowych dla wdrożenia nowych przepisów i wymogów zawierających nawet znaczne restrykcje w ruchu drogowym celem poprawy bezpieczeństwa (Dybalski J. 2019, Waluś M. 2019).

### Wyzwanie 3. Rower w mieście jako alternatywa dla samochodu w podróżach codziennych i okazjonalnych oraz w transporcie towarów

Lawinowo powstały w Polsce systemy rowerów „miejskich” (tj. publicznych) generalnie oceniane jako duży sukces samorządów, nierzadko we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Systemy sharingowe (współdzielenia) mogą stanowić ważny bodziec do zachęcania do korzystania z roweru w codziennych podróżach lub w ich uzupełnieniu na ostatnim, docelowym odcinku (np. w połączeniu z komunikacją zbiorową). Są też dobrą odpowiedzią na potrzebę podróży okazjonalnych. Ale same systemy rowerów publicznych bynajmniej nie wystarczą do osiągnięcia realnego efektu zwiększenia procentu udziału rowerzystów w podróżach miejskich – nie uda się to bez spójnej sieci dróg rowerowych i traktowania rowerów zarówno przez prawo, jak i przez samorządy jako równoprawnych uczestników ruchu drogowego.

Czy zatem transport rowerowy, w tym z wykorzystaniem systemu roweru publicznego, ma szansę stać się w Polsce realną alternatywą dla transportu samochodowego z wynikiem 40–50% podróży po mieście

(jak Kopenhaga, Amsterdam, Utrecht<sup>13</sup>)? Należy tu odpowiedzieć, iż podstawą jest spojrzenie na projektowanie i budowanie infrastruktury rowerowej nie jako dla rowerzystów (profesjonalnych), a dla wszystkich mieszkańców (młodszych, starszych, z dziećmi). Kluczowe są w tej materii standardy budowy dróg rowerowych, które obecnie niestety są w poszczególnych samorządach inne i rozbieżne od siebie. Brakuje też realnego przyspieszenia budowy infrastruktury rowerowej w kontekście aglomeracyjnym jako zapewnienie dojazdu między miastem rdzeniowym a otaczającymi gminami.

Nie do pominięcia jest też funkcja roweru w transporcie towarów, szczególnie w kontekście dostaw w śródmieściach miast i wdrażanych tam ograniczeń w ruchu samochodowym. Rowery cargo mogą stanowić tu alternatywę dla dostawców towarów, a władze miejskie winny rozważyć stworzenie miejsc przeładunku (transport „ostatniej mili”). Takie działanie jednocześnie musi być wsparte prawnie możliwością tworzenia stref wolnych od samochodów. Kluczowe znaczenie miałoby przekonanie największych przewoźników do użytkowania rowerów cargo (np. Poczta Polska). Należy tu zauważyć, że zgodnie ze światowymi trendami dostawy kurierskie będą w najbliższej przyszłości rosły lawinowo, a zdecydowana większość tych paczek jest małogabarytowa i mieści się w przestrzeni ładunkowej rowerów cargo. Podobnie oferta wypożyczalni cargo może być przyczynkiem dla ograniczenia ruchu samochodowego w mieście, jednak ważne jest, by cargo były widziane w przestrzeni publicznej – w miejskich wypożyczalniach, u dużych przewoźników (np. kurierów), wykorzystywane w usługach świadczonych czy zlecanych przez samorząd (np. sprzątanie ulic).

#### Wnioski i rekomendacje:

- Propozycja **stworzenia ujednoczonych standardów budowy infrastruktury rowerowej umocowanych w przepisach prawa** (nie tylko jako wytycznych opracowanych przez Ministerstwo Infrastruktury): obecnie standardy budowy funkcjonują niezależnie w każdym samorządzie lub wręcz ich brak, co jest szczególnie dotkliwie w przypadku zwartych miejskich aglomeracji (np. Łódź-Zgierz-Pabianice, Trójmiasto czy konurbacja śląska), gdzie infrastruktura jest budowana cząstkowo, a poszczególne fragmenty niezależnie od siebie. Wspólne standardy winny też zapewniać zgodność z zapisami konwencji wiedeńskiej czy jednoznacznie

13 Bicycle Dutch, <https://bicycledutch.files.wordpress.com/2018/11/copenhagen121.jpg>.





określać warunki budowy infrastruktury rowerowej (np. rodzaj nawierzchni, opaska rozdzielająca od chodnika, oddzielenie krawężnikiem od jezdni czy nie).

- Należy przeanalizować wdrożenie znacznie **większych ułatwień prawnych tworzenia stref wolnych od ruchu samochodowego w centrach miast** (np. szczególnie tych, które stanowią starówki listy UNESCO czy sanatoria lecznicze), z możliwością zapewnienia alternatywy transportem rowerami cargo (ZTP w Krakowie b.r., Gdynia Mobilna 2018). Upowszechnienie włączenia rowerów publicznych w funkcjonowanie komunikacji zbiorowej może wspomóc upowszechnianie i promowanie omawianego środka transportu.
- Należy rozważyć wdrożenie ogólnokrajowej polityki rowerowej mającej na celu opracowanie i wprowadzenie wyżej wymienionych standardów budowy infrastruktury, jak i kształtowanie układu krajowych i międzynarodowych tras rowerowych (ustalenie i oznakowanie przebiegów tras, jednolita numeracja, określenie klas infrastruktury analogicznie do klas sieci dróg) oraz promowanie użytkownika roweru jako ważnego czynnika zdrowego trybu życia i przeciwdziałania chorobom cywilizacyjnym.
- Należy też tak kształcić specjalistów drogownictwa, by uwzględniali wszystkie środki transportu jako równoprawne (specjaliści nie od poszczególnych środków transportu, a od zrównoważonej mobilności) oraz stosowali standardy dostępności.

#### Wyzwanie 4. Efektywny i zrównoważony transport zbiorowy miejski/podmiejski

W pracach grupy ekspertów uzgodniono podstawowy wniosek, by nie stawiać wyraźnej granicy między transportem miejskim a podmiejskim. Komunikacja miejska nie może być organizowana w oderwaniu od komunikacji podmiejskiej regionu – musi być organizowana i finansowana zarówno przez miasto rdzeniowe, jak i okoliczne gminy (i posiadać wspólną taryfę z regionem). Rekomenduje się zatem powrót krajowej polityki miejskiej do sformalizowanych miejskich obszarów funkcjonalnych wokół największych miast.

Dla sprawnej komunikacji miejskiej/podmiejskiej absolutnie kluczowe znaczenie mają węzły przesiadkowe dostosowane również do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, zapewniające m.in. dogodną zmianę środka transportu („drzwi w drzwi”), połączenie linii magistralnych i dowozowych, bliskie dojścia na tym

samym poziomie, informację pasażerską odnośnie do całego węzła na każdym z przystanków itp. Węzły przesiadkowe muszą być bardzo dobrze zaplanowane, projektowane z punktu widzenia codziennego użytkownika, a nie wyłącznie architekta-urbanisty, bez oszczędności kosztów względem funkcjonalności.

**Węzły przesiadkowe powinny zapewniać możliwość wykorzystania wszystkich dostępnych w danym miejscu środków transportu: autobusy i tramwaje (metro), rowery (i hulajnogi), autobusy podmiejskie, koleje miejskie/podmiejskie, parkingi Park&Ride, systemy sharingowe (współdzielenia) oraz bezpieczny i komfortowy ruch pieszy.**

Należy ocenić, iż władze samorządowe słabo radzą sobie z projektowaniem funkcjonalnych węzłów przesiadkowych, problemem jest m.in. kwestia współpracy pomiędzy właścicielami terenu np. PKP a samorządem (problem granicy inwestycji). Planowanie węzłów przesiadkowych powinno być poprzedzone rzetelną pracą studialną, koncepcyjną i oparte w miejskich dokumentach planistycznych, konsekwentnie realizowanych (studium, plan transportowy). Jednak plany te są często zlecane na zewnątrz firmom nieznanym lokalnych uwarunkowań (gdzie podstawowym kryterium jest niska cena), wskutek czego lokalne władze z zawartymi propozycjami się nie identyfikują – miasta powinny robić to własnymi siłami (choć można zlecić poszczególne elementy, np. badania natężenia ruchu).

Nie mniejsze jest znaczenie systemów informacji pasażerskiej, adekwatna taryfa czy kanały dystrybucji biletów (płatności on-line, aplikacje telefonów komórkowych itp.). Warto odnotować efekt mechanizmów preferencyjnych, np. tanie bilety dla uczniów, wskutek czego odnotowano wzrost sprzedanych biletów pełnopłatnych (opiekunowie zaczęli odwozić dzieci komunikacją publiczną i kupować własne bilety). Zamiast pojęcia „wspólnego biletu” należy dążyć do „wspólnej taryfy” – mieszkańcy powinni płacić za przejazdy, a nie za bilety; powinny powszechnie funkcjonować rozwiązania mobilne bez konieczności posiadania fizycznych





biletów (przykład Jaworzna: 70 tys. kart miejskich w mieście 90-tysięcznym).

Należy odnotować niekorzystne dążenie poszczególnych samorządów do finansowania zadań transportowych wyłącznie w granicach własnej gminy (finansowanie komunikacji miejskiej przez miasto, a podmiejskiej przez okoliczne gminy), nie zaś wspólnie, w czym widać brak prawnego uregulowania miejskich obszarów funkcjonalnych. Z tego wniosek, że miejski zarządca transportu częstokroć nie widzi powiązania, że jeśli miasto dopłaci do komunikacji na terenie podmiejskim, to zaoszczędzi na budowie dróg, parkingów, nie mówiąc o korzyściach z czystsze- go powietrza czy mniejszym prawdopodobieństwie wypadków drogowych. Z drugiej strony trzeba mieć na uwadze zagrożenie, że dofinansowanie do transportu na zewnątrz miasta niesie ryzyko ułatwiania suburbanizacji.

Wnioski i rekomendacje:

- **Zaleca się pilne przywrócenie w polityce sformalizowanych miejskich obszarów funkcjonalnych** zakładających jako swoją podstawę wspólne finansowanie usług transportowych przez miasto rdzenowe i okoliczne gminy.
- **Należy tak skonstruować regionalne systemy transportowe w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, by organizowane były na poziomie samorządu województwa**, co pozwoli uniknąć problemu „granicy” między transportem miejskim a podmiejskim, organizatorem przewozów w jednym powiecie a drugim czy pomiędzy poszczególnymi gminami. Marszałek województwa jako organizator przewozów winien ustalać trasy, częstotliwość, dopuszczenie przewoźników realizujących zleczone kontrakty, zagwarantować integrację taryfową i racjonalne wykorzystanie dostępnych

### Kluczowe czynniki wykorzystania kolei jako elementu transportu aglomeracyjnego

Warta podkreślenia jest rola, jaką może pełnić kolej w obsłudze aglomeracji, co jednak jest utrudnione przez odnotowane wyżej potencjalne spory kompetencyjne pomiędzy właścicielami gruntów, wielością branżowych spółek kolejowych, trudnością w zaprojektowaniu funkcjonalnych węzłów przesiadkowych. W przypadku wykorzystania kolei, jak i integracji innych środków transportu, kluczowymi czynnikami są:

– **częstotliwość** – w ruchu miejskim pasażer powinien cieszyć się możliwością poruszania się koleją praktycznie bez konieczności sprawdzania rozkładów jazdy; w największych aglomeracjach najdłuższe odstępy między pociągami powinny wynosić nie więcej niż 30 minut;

– **dostępność** – kluczowym elementem jest odpowiednia lokalizacja stacji i przystanków kolejowych, tak by istniały one przy przecięciu linii kolejowych z najważniejszymi ulicami, przy dużych osiedlach oraz przy dużych generatorach ruchu (centra handlowe, uczelnie, obiekty sportowe); w dobie modernizacji sieci kolejowej bardzo ważne jest, aby władze miast wpływały na spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe, by przedsięwzięcia modernizacyjne na terenie aglomeracji obejmowały swym zakresem budowę nowych przystanków kolejowych oraz zmianę lokalizacji istniejących w celu przysunięcia ich do ważnych celów podróży; przy powstawaniu nowych przystanków i zmianie lokalizacji istniejących ważne jest także jak najlepsze ich dowiązanie do otoczenia poprzez stworzenie krótkich i wygodnych dojazdów do przystanków tramwajowych i autobusowych, na przykład poprzez lokalizację peronów pod wiaduktami z zapewnieniem wyjść bezpośrednio na przystanki;

– **integracja taryfowa** – warunkiem jest jak najpełniejsza integracja systemu taryfowego tradycyjnej komunikacji miejskiej (autobusy i tramwaje) z systemem taryfowym kolei na terenie aglomeracji miejskich (wzorowe jest rozwiązanie stosowane w stolicy Czech: w Pradze i okolicach w pociągach honorowane są wszystkie bez wyjątku bilety komunikacji miejskiej, a te krótkookresowe po prostu przed wejściem do pociągu kasuje się w kasowniku stojącym na peronie);

– **relacje** – znaczną barierą blokującą wzrost wykorzystania kolei w obsłudze aglomeracji jest planowanie tras pociągów regionalnych w sposób uznający centra dużych miast za docelowy punkt dojazdów; tymczasem w obliczu rozbudowy osiedli na przedmieściach oraz powstawania centrów biurowych i centrów handlowo-usługowych na obrzeżach potrzeby przejazdów w ramach aglomeracji coraz częściej przebiegają przez centra tranzytem, konieczne jest więc zapewnianie przelotowych relacji pociągów, które nie będą kończyć się na stacjach w centrach miast.



środków transportu, w tym głównie kolei dowozowej. Obecnie ustawa o transporcie rozdziela kompetencje pomiędzy poszczególne szczeble samorządu, co skutkuje sytuacjami, gdzie na jednej trasie może być trzech organizatorów transportu – gminny, powiatowy i wojewódzki (w efekcie na żadnym szczeblu samorządu nie ma poczucia odpowiedzialności za daną trasę). Skupienie zadań transportowych w rękach jednego dużego organizatora na poziomie wojewódzkim spowoduje profesjonalizację usług, obniżenie cen przewozów wskutek korzyści skali, ujednoczenie odpowiedzialności za organizowanie transportu w szczególności na przecięciu granic miasta czy gmin, da możliwość właściwego zarządzania wielością środków transportu (od autobusów miejskich poprzez komunikację międzygminną aż do regionalnych połączeń kolejowych).

- Zdecydowanie należy powrócić do kwestii realizowania przez Polskie Linie Kolejowe, spółkę grupy PKP, inwestycji na obszarach miast, w szczególności z uwzględnieniem kwestii transportu aglomeracyjnego. Inwestycje kolejowe w granicach miasta winny wpisywać się w plany transportowe i przestrzenne samorządu oraz zapewniać zintegrowanie w węzłach różnych środków transportu.

## Wyzwanie 5. Skuteczna polityka parkingowa

W sytuacji zapaści transportu regionalnego w Polsce miasta borykają się z napływem niespotykanej dotąd liczby prywatnych samochodów (niejednokrotnie w liczbie zbliżonej do liczby stałych mieszkańców) (Osowski J. 2017) z okolicznych gmin, wskutek czego narastają problemy komunikacyjne i środowiskowe<sup>14</sup>, tak w mieście, jak i aglomeracji. Zauważalna jest odwieczna trudność w przekonaniu samorządów do wprowadzania i egzekwowania ograniczeń parkowania, w szczególności przy takiej presji kierowców. Powszechne nielegalne parkowanie jest traktowane jako zjawisko związane z rozwojem miasta, wzrostem wskaźnika motoryzacji, brakiem parkingów na osiedlach pobudowanych w okresie PRL. Niedawna deklaracja prezydenta Wrocławia walki z powszechnym nielegalnym parkowaniem jest tu wyjątkiem (Kokoszkiwicz M. 2019). Generalnie istnieje raczej powszechna akceptacja

(mieszkańców i władz) dla nielegalnego parkowania na chodnikach, na trawnikach, drogach pożarowych itp. przy całkowitym ignorowaniu faktu niszczenia (kosztownego) mienia komunalnego, jak i realnego zagrożenia dla zdrowia i życia w sytuacji zablokowania dojazdu służb ratunkowych.

Ostatnio powstały nowe możliwości kreowania przez samorządy polityki parkingowej po zmianie widełek ustawowych opłat wnoszonych za parkowanie pojazdów. Jednakże w ustawie nie powinno być maksymalnego limitu wysokości opłat za parkowanie, powinien być jedynie limit minimalny. Nieumieszczenie stawek w ogóle na poziomie ustawowym i oddanie decyzji samorządom może skutkować znacznymi rozbieżnościami w zależności od „czynnika ludzkiego”, czyli od włodarzy w poszczególnych samorządach (niektórzy będą stosować znaczne restrykcje, inni zaś nie będą chcieli ruszyć problemu i miasto pozostanie zdegradowane przez nadmierną ilość samochodów). Przykłady dobrych rozwiązań w pojedynczych miastach w praktyce jednak nie emanują na pozostałe samorządy i tworzą się niezależne „wyspy” przeróżnych standardów budowy infrastruktury i egzekwowania przepisów.

Wśród problemów obecnego prawa z punktu widzenia zarządcy drogi można wymienić fakt, iż dopuszczalne jest usuwanie samochodów z drogi, w zasadzie tylko gdy zagrażają bezpieczeństwu ruchu, wskutek czego zarządca najczęściej nie decyduje się na odholowanie pojazdu. W tym zakresie obecne przepisy są niejednoznaczne i nadużywane przez kierowców. Do problemów można zaliczyć niedookreślone godziny funkcjonowania parkingów odstawczych czy brak jednoznacznego wskazania terminu, do kiedy należy ostatecznie uiścić opłatę za odholowanie pojazdu. Warto też zwrócić uwagę na brak jednoznacznych uregulowań, czy wydanie odholowanego samochodu z parkingi odstawczego może być dokonane za dodatkową opłatą. Decyzje niektórych sądów stwierdzające, że opłata miejska za odholowanie pojazdu nie może być wyższa niż faktycznie poniesione wydatki miasta, uniemożliwiają osiągnięcie efektu odstrasającego w postaci wysokiej kary. Dodatkowo niskie kary za nielegalne parkowanie to niski zysk za usługę odholowania, czyli przeszkoda w zleceniu zadania na wolny rynek i przekazania obowiązków obsługi systemu z samorządu na zleceniobiorcę.

Przy obecnej skali zjawiska służby miejskie nie radzą sobie z problemem, zwłaszcza że w wielu miastach straż miejska jest niedofinansowana i cierpi na braki kadrowe. Brak jest też woli władz samorządowych do wdrożenia/poszerzenia stref płatnego parkowania

<sup>14</sup> Według Najwyższej Izby Kontroli smog odsamochodowy odpowiada za większą ilość zanieczyszczeń powietrza niż niska emisja z pieców, tj. do 80% zanieczyszczeń w centrach dużych miast – (NIK 2019b, Klyta T. 2019).



oraz do wykorzystywania straży miejskiej do zdecydowanej walki z nielegalnym parkowaniem. Policja zaś reaguje co do zasady tylko na zagrożenia związane z bezpieczeństwem (np. parkowanie na skrzyżowaniach czy przejściach dla pieszych).

#### Wnioski i rekomendacje:

- Ważne jest przekonanie samorządów do tego, że nielegalne parkowanie przynosi więcej szkód dla jakości przestrzeni publicznej i bezpieczeństwa pieszych niż ewentualnych „zysków” z nieporuszenia tego problemu oraz realne straty materialne dla mienia komunalnego. Należy podejść do tego zagadnienia systemowo i zdecydowanie, przykładowo w drodze ogólnokrajowej kampanii informacyjnej skierowanej zarówno do władz samorządowych, jak i do mieszkańców. Zmiany przyzwyczajęń są możliwe, o czym przekonuje historia związana z wprowadzeniem w Polsce zakazu palenia wyrobów tytoniowych w lokalach. Początkowo opór wydawał się poważny i powszechny, grożono upadającymi biznesami i „zamachem na wolność”, a w efekcie w ciągu kilku-kilkunastu tygodni polskie lokale gastronomiczne stały się bardziej przyjazne dla zdrowia, a ich właściciele odnotowali wyższe zyski z obsługi nowych klientów, którzy wcześniej nigdy by nie przyszli (np. rodziny z dziećmi).
- Należy w kodeksie ruchu drogowego wykluczyć możliwość parkowania na chodnikach oraz zwiększyć sankcje za parkowanie w miejscach do tego nieprzeznaczonych, co w sposób podstawowy zagraża bezpieczeństwu pieszych, niszczy infrastrukturę komunalną, stwarza warunki do powszechnego nieprzestrzegania przepisów (parkowanie przed przejściami dla pieszych, w obrębie skrzyżowań, na drogach pożarowych). Jeżeli jest miejsce na wyznaczenie przepisowych miejsc postojowych na chodniku, to jest też miejsce na wykonanie zataki parkingowej, co jednoznacznie określi, jaka część przestrzeni ulicy jest dla aut i jaka dla pieszych.
- **Należy wyposażyć służby miejskie w bezwzględne prawo odholowania pojazdu naruszającego przepisy o parkowaniu**, w tym parkowaniu w obrębie przejść dla pieszych i skrzyżowań, na chodnikach, na trawnikach, na drogach pożarowych, wejściach do posesji itd. **Służby ratownicze należy wyposażyć zaś w bezwzględne prawo usunięcia pojazdu w toku akcji ratunkowej** bez ponoszenia odpowiedzialności za ewentualne szkody.
- **Konieczne jest zniesienie z wymogów planowania przestrzennego wskazywania współczynnika**

**parkingowego**, tj. minimalnej liczby miejsc postojowych przypadających na lokal mieszkalny czy powierzchnię usługową.

- Potrzebna jest kolejna nowelizacja ustawy o drogach publicznych zakładająca zniesienie górnego limitu opłaty za parkowanie z pozostawieniem limitu dolnego (również dla miast poniżej 100 tys. mieszkańców) w określonej kwocie, np. związanej z procentem średniego wynagrodzenia lub średniej rynkowej ceny benzyny; możliwe jest też wprowadzenie dynamicznych stawek za parkowanie ustalanych w czasie rzeczywistym w zależności od zainteresowania parkowaniem w danym obszarze.
- W uzupełnieniu, ważne jest systemowe ograniczenie wjazdu do centrów miast (szereg argumentów w publikacji Wesołowskiego i Makowskiego (2017)), np. **zasadne byłoby wprowadzenie ogólnopolskich dobrych praktyk tworzenia systemów parkingów Park&Ride** na obrzeżach miast zatrzymujących napływ pojazdów mieszkańców okolicznych gmin; obecnie samorządy nie mają żadnych wytycznych w tym zakresie i tworzą je w zależności od subiektywne pojmowanej doraźnej polityki (parkingi na obrzeżach z powodzeniem mogą być jednorodniowe ze względu na znaczne koszty konstrukcji kubaturowych). Zadanie opracowania wytycznych należałoby do kompetencji ministra właściwego do spraw transportu.

#### Wyzwanie 6. Bezpieczna „nowa mobilność” – urzędzenia transportu osobistego (UTO)

Należy ocenić, iż polskie miasta bezwzględnie poddały się ekspansji komercyjnych systemów wypożyczalni skuterów czy hulajnóg, lecz nie nadążają za wynikającymi z tego problemami. Brak jest sprawdzonych uniwersalnych rozwiązań czy dobrych praktyk. Ponadto hulajnoga ze względu na swoją konstrukcję jest pojazdem do poruszania się po gładkiej nawierzchni, np. asfaltowej, a nie po chodniku, który może być zbudowany z dowolnego rodzaju materiału. Jest jednak pojazdem niestabilnym, zatem poruszanie się jezdnią czy drogą rowerową nie jest bezpieczne, zostaje więc chodnik, gdzie z kolei zagraża pieszym. Z drugiej strony hulajnoga może łatwo uzupełnić intermodalność transportu (po zaparkowaniu samochodu podróż hulajnogą na ostatnim odcinku).

Skalę problemu zwiększa brak poczuwania się do odpowiedzialności operatorów systemów wypożyczania hulajnóg czy skuterów w sytuacji, gdy użytkownicy



pozostawiają je w przypadkowych miejscach, niejednokrotnie zagrażających pieszym np. z dysfunkcjami wzroku. Czy jednak są możliwości prawne wdrożenia przepisów wymuszających odpowiedzialność operatorów systemów sharingowych jako posiadających dane kierowcy niestosującego się do przepisów (np. parkowania)? Eksperci podnosili w tym miejscu szereg trudności egzekwowania odpowiedzialności operatorów: umowa jest zawierana zdalnie poza granicami kraju, problem różnych systemów prawnych i możliwości pociągnięcia operatora do odpowiedzialności; również zabieranie w depozyt przez zarządcę drogi nieprawidłowo pozostawionych hulajnóg może być niezgodne z prawem.

Wystąpiła zatem pilna konieczność wdrożenia przepisów prawa dla pojazdów indywidualnych będących alternatywą dla samochodów, szczególnie wspomaganych elektrycznie, ze względu na prędkość i potencjalne niebezpieczeństwo dla wolniejszych użytkowników ruchu drogowego ze strony użytkowników: skuterów, e-hulajnóg, deskorolek, jednokołowców itp. Finalnie ustawodawca określił, że „o zakwalifikowaniu sprzętu jako UTO mają decydować przede wszystkim waga (20 kg), prędkość (nie więcej niż 25 km/h) i długość (1,25 m). Wszystko, co nie zmieści się w tych kryteriach, nie będzie kwalifikowane jako UTO i takim sprzętem nie będzie można handlować. UTO miałyby podróżować co do zasady po drodze rowerowej, co jest problematyczne, bo w miastach infrastruktura rowerowa wciąż pozostawia wiele do życzenia, zaś „biznes szeringowy to klasyczny przykład uspołeczniania kosztów i prywatyzacji zysków. Rodzi problemy społeczne i generuje koszty, a zysk pozostaje prywatny. Operator nie ponosi żadnych kosztów za użytkowanie przestrzeni miejskiej, która nie jest darmowa” (Romanowska M. 2019).

#### Wnioski i rekomendacje:

- Przepisy o UTO pojawiły się pod presją czasu wymuszoną nagłym pojawieniem się nowego środka transportu i koniecznością pilnego dostosowania prawa, wymagają jednak refleksji nad koniecznością wprowadzenia kolejnych zmian; przykładowo nie ma uzasadnienia dla dopuszczania UTO po chodnikach (w najczęstszej typowo w miastach sytuacji, tj. prędkości na jezdni powyżej 30 km/h) w innym zakresie niż rowerów, w tym elektrycznych, ze względu na zbliżone osiągnięte prędkości, a obecna możliwość dopuszczenia ruchu takich pojazdów między pieszymi stwarza ryzyko wypadków z tymi najsłabszymi uczestnikami ruchu w miejscu stworzonym pod ich potrzeby, w którym powinno być zapewnione maksymalne bezpieczeństwo.
- **Jeżeli w nowych przepisach UTO zdefiniowano jako pojazdy, należy określić ich obowiązkowe wyposażenie:** np. 2 niezależne skuteczne hamulce (w tym jeden mechaniczny), oświetlenie przednie i tylne zapewniające odpowiednią widoczność, sygnał dźwiękowy oraz system sygnalizowania zmiany kierunku jazdy (Stowarzyszenie Miasto jest Nasze 2019b).
- Dobrą praktyką jest negocjowanie umowy samorządu z operatorem celem określenia wskazania miejsc zostawiania hulajnóg, np. poprzez przeniesienie tego zobowiązania na użytkownika pod groźbą naliczenia wyższej opłaty, w efekcie czego poprawnego zaparkowania pojazdu pilnuje sam użytkownik. W tym zakresie należy rozważyć **prawne wdrożenie opracowanych przez Stowarzyszenie Miasto jest Nasze zasad dekalogu operatora**, tj. odpłatność za korzystanie z przestrzeni publicznej do celów komercyjnych, możliwość wyłączenia pojazdów z użytkowania określonych obszarów, wymóg rejestracji, zawarcia umowy z samorządem i możliwości regulowania liczby pojazdów, ponoszenie lokalnych podatków i obowiązkowe ubezpieczenie, zapewnienie serwisu obsługi klienta, obsługi w języku polskim oraz otwartych danych (Stowarzyszenie Miasto jest Nasze 2019c).

## Podsumowanie

Odpowiednio zorganizowany transport w mieście i jego obszarze funkcjonalnym może być – i powinien – narzędziem kierowania procesami urbanistycznymi i kształtowania struktury miast. Winien być też sposobem przeciwdziałania depopulacji szczególnie małych, słabo skomunikowanych ośrodków, gdzie nawet kilkunastokilometrowe odległości między miastami powodują, że nie ma jak dojechać do szkół czy punktów świadczenia usług i mieszkańcy podejmują decyzję o wyprowadzce.

Zapaść transportu publicznego w całym kraju spowodowała, że prawie 14 mln Polaków jest wykluczonych komunikacyjnie na co dzień (Gitkiewicz 2019), co oznacza, że rezygnują z codziennych aktywności takich jak wybór lepszej szkoły



## w większym mieście, wizyta lekarska, relacje rodzinne czy też uczestnictwo w kulturze.

Ci mieszkańcy są skazani na samochód, a w przypadku jego braku nie mogą zaspokajać swoich podstawowych potrzeb i oczekiwań. Ci zaś, którzy korzystają z samochodu, potęgują niedogodności komunikacyjne i środowiskowe w miastach docelowych swych podróży.

Również w dużych aglomeracjach kluczem do korzystania z ich oferty jest zapewnienie sprawnego – częstego i gwarantowanego – dojazdu do miejsc ich świadczenia. Nie można pominąć również wzajemnych zależności układu transportowego i kształtowania przestrzeni miasta. Tak jak zaplanujemy przestrzeń, takich rozwiązań transportowych będzie dany obszar wymagać, a to będzie miało wpływ na otaczające środowisko, nie tylko z uwagi na zanieczyszczenia

komunikacyjne, ale i terenochłonność rozwiązań drogowych, wybór środka poruszania się po mieście przez mieszkańców czy wręcz możliwość wyjścia z domu, mając na uwadze seniorów czy osoby z niepełnosprawnościami.

Zagadnienia te należy podjąć głównie na szczeblu krajowym, tak by najlepsze rozwiązania były zagwarantowane dla każdego mieszkańca polskiego miasta, a nie zależały od indywidualnych decyzji poszczególnych samorządów. Dotychczasowe doświadczenie wskazuje, że dobre praktyki nie emanują na inne ośrodki. Przykładowo rozwiązania rowerowe sprawdzone i stosowane w Gdańsku nie mają żadnego wpływu na sytuację rowerzystów w Bydgoszczy. Podobnie rozwiązania drogowe Jaworzna, wskazywane co najmniej od kilkunastu miesięcy w debacie publicznej jako dobre praktyki, nie znajdują akceptacji wśród włodarzy większych miast, mimo że widać tu jak na dłoni efekt zaplanowanego i konsekwentnie wdrażanego od kilku lat planu transportowego miasta.



# MIESZKALNICTWO



**Redakcja: Alina Muzioł-Węclawowicz**

**Skład grupy:**

**Kierowanie pracami zespołu:**

Alina **Muzioł-Węclawowicz** – ekspertka niezależna, stale współpracująca z Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

**Eksperci zespołu roboczego:**

Radosław **Cyran** – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Wojciech **Daniel** – Tarnowskie TBS sp. z o.o.

Joanna **Erbel** – PFR Nieruchomości

Marek **Goluch** – Urząd M. St. Warszawy

Bogumiła **Krystek-Kucewicz** – Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Piotr **Mync** – Urząd Miasta Stargard

Magdalena **Ruszkowska-Cieślak** – Habitat for Humanity Poland

Grażyna **Szotkowska** – Szczecińskie TBS sp. z o.o.

Agata **Twardoch** – Politechnika Śląska

# 3



## Wprowadzenie – tezy wyjściowe

Polityka miejska jest polem rozwoju, poprawy i różnicowania polityki państwa wobec miast. Powinna ona wspierać rozwój mieszkalnictwa, w szczególności mieszkalnictwa społecznego (dostępnego), w tych zakresach problemowych, w których efekty dotychczasowych polityk są niewystarczające. Brak dostępnych cenowo mieszkań jest barierą w rozwoju miast i poprawy jakości życia obywateli, dlatego polityka państwa powinna szczególną uwagę kierować na problem mieszkalnictwa w miastach, zwłaszcza na zwiększenie liczby i jakości dostępnych cenowo mieszkań czynszowych. Poprawa dostępności mieszkań jest najważniejszym lub jednym z najważniejszych warunków pożądaných zmian w życiu społeczeństwa i wielu obywateli we współczesnej Polsce.

## Integracja polityki mieszkaniowej z innymi politykami sektorowymi jest słabą stroną polskich reform, a odzwierciedla się właśnie w miastach.

W nich ogniskują się skutki deficytu mieszkań i trwałych problemów mieszkalnictwa. W Narodowym Programie Mieszkaniowym (NPM) do wyzwań polityki mieszkaniowej zaliczono: deficyt mieszkań, lukę remontową i niski standard mieszkań, niską dostępność mieszkań, wyzwania demograficzne, potrzebę poprawy jakości przestrzeni (NMP s. 48). Dodatkowymi wyzwaniami są: zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej w indywidualnych miastach i brak wykształconej praktyki współpracy władz publicznych z sektorem prywatnym w realizacji projektów mieszkaniowych dostępnych cenowo szerokiemu gronu mieszkańców.

Zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej w miastach<sup>15</sup> wymaga indywidualizacji podejścia gospodarzy miast

15 Różnorodność sytuacji mieszkaniowej w indywidualnych gminach miejskich i miejsko-wiejskich w mieszkalnictwie publicznym przedstawiono w „Raportie o stanie polskich miast Mieszkalnictwo społeczne” (Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, Warszawa, 2018). Zróżnicowaniu poszczególnych aspektów mieszkalnictwa w miastach towarzyszy niski postęp w rozwiązywaniu podstawowych problemów mieszkaniowych.



i władz krajowych w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych w poszczególnych miastach, z uwzględnieniem złożoności uwarunkowań rozwojowych, w tym perspektywy depopulacji, preferencji mieszkaniowych społeczeństwa i konieczności wyrównywania szans w dostępie do mieszkań. Obszar oddziaływania polityki mieszkaniowej powinien być zróżnicowany, w pierwszym rzędzie uwzględniając odmienną problematykę i potrzeb w metropoliach i dużych miastach od mieszkaniowych problemów i potrzeb w małych miastach i na wsi. Duże miasta mają największe potrzeby w zakresie naprawy stanu i wzrostu sektora mieszkań społecznych. Stąd tym miastom warto dedykować w szczególności nowe instrumenty polityki miejskiej w mieszkalnictwie.

W rozwiniętych krajach – wobec permanentnego niedoboru środków finansowych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludzi – sektor prywatny jest włączany do rozwiązywania problemów wynikających z niedoboru mieszkań dostępnych cenowo. W Polsce zarówno regulacje prawne z zakresu planowania przestrzennego i strategicznego, jak i praktyka działalności deweloperskiej nie dają jeszcze podstaw do szerszego włączenia firm prywatnych w realizację publicznych programów mieszkaniowych, mimo że funkcjonują regulacje w zakresie PPP.

Intensywnie rozwija się rynek nowego budownictwa deweloperskiego w dużych miastach i rynek kredytów hipotecznych. Ich rola jest istotna w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych wyższych grup dochodowych.

## Ocenia się jednak, że ok. 60% populacji nie stać na zakup mieszkania na własność. Ta grupa ludności ma też ograniczoną ofertę mieszkań w zasobach społecznych. Stąd wynika potrzeba rozwoju sektora mieszkań dostępnych.

Dostępne budownictwo mieszkaniowe to zasoby przeznaczone dla osób, które mają problem z zaspokojeniem swoich potrzeb mieszkaniowych (Twardoch A. 2019, s. 40). Wiążąc dostępność mieszkań z wydatkami gospodarstw domowych na utrzymanie mieszkania



można przyjąć, że sferę mieszkań dostępnych tworzą te mieszkania, na których użytkowanie gospodarstwo domowe nie wydaje więcej niż 30% dochodów. Taki jest standard UN Habitat i ogólnie przyjęta norma europejska. W Polsce w 2018 r. średnie wydatki na użytkowanie mieszkania i nośniki energii sięgały 18,3% ogółu wydatków gospodarstw domowych (GUS 2019). Wydaje się, że mamy jeszcze średnio pewne rezerwy dla wzrostu wydatków mieszkaniowych Polaków. Rzecz w tym, że wydatki te mają różny udział w budżetach gospodarstw według grup społeczno-ekonomicznych, liczby osób w gospodarstwie, regionu i wielkości miejscowości zamieszkania. Zatem progi wydatków mieszkaniowych dla dostępności mieszkaniowej powinny być wyznaczane lokalnie i/lub dla precyzyjnie określanych grup ludności.

Z reguły sektor mieszkań dostępnych jest kojarzony z mieszkaniami wynajmowanymi, powstającymi w ramach programów korzystających z finansowej pomocy publicznej (preferencyjne kredyty, finansowanie z budżetu gminy, dotacje). Nieliczne zasoby dostępne mogą powstawać w sektorze własnościowym na zasadach korzystania z programów rządowych wspierających własność mieszkaniową, samopomocy i samoorganizacji zainteresowanych osób lub w ramach programów rządowych opartych na finansowaniu rynkowym (Mieszkanie Plus). Mieszkania dostępne mogą powstawać również w wyniku działalności podmiotów prywatnych, jednak z reguły ze wsparciem ze środków publicznych (bezpośrednim lub pośrednim, np. w formie ulg podatkowych). Obecnie skala takich działań jest minimalna. Istniejące prywatne mieszkania na wynajem z czynszem niższym niż rynkowy można wykorzystać w działalności Społecznych Agencji Najmu. Można budować nowe zasoby przez tzw. deweloperów społecznych, działających non-for-profit (np. spółdzielnie mieszkaniowe) lub też przez deweloperów komercyjnych w wyniku tzw. kontrybucji społecznych<sup>16</sup>.

Podstawowy zasób mieszkań dostępnych tworzą jednak mieszkania czynszowe – społeczne mieszkania czynszowe. Według definicji krajowej jest to budownictwo mieszkaniowe spełniające trzy warunki: dostęp do lokali odbywa się na zasadach nierynkowych określanych przez władze publiczne, podmioty realizujące takie mieszkania korzystają ze wsparcia środkami publicznymi na etapie budowy lub eksploatacji zasobów,

podmioty je realizujące nie mają na celu zysku jako głównego celu działania. W tym znaczeniu do zasobów społecznych kwalifikują się mieszkania komunalne w zasobach towarzystw budownictwa społecznego i spółek komunalnych, spółdzielcze lokatorskie oraz – ewentualnie – powstające przy udziale KZN (Krajowego Zasobu Nieruchomości). Ponieważ mieszkania dostępne w Polsce są realizowane praktycznie wyłącznie z udziałem gmin angażujących się bezpośrednio w realizację mieszkaniowego zasobu gminy lub jako organy właścicielskie spółek komunalnych budujących i zarządzających zasobami mieszkaniowymi na wynajem, można przyjąć, że aktualnie pojęcia „mieszkania dostępne” i „społeczne mieszkania czynszowe” określają w praktyce te same zasoby. Termin „mieszkalnictwo społeczne” ma jeszcze inne konotacje. W szerokim ujęciu oznacza całość zasobów powstających przy wsparciu publicznym, a więc wymienione powyżej, ale też np. mieszkania własnościowe w ramach programu rządowego z lat 2012–2018 „Mieszkanie dla Młodych”. W węższym ujęciu z kolei termin ten oznacza czynszowe zasoby mieszkaniowe towarzystw budownictwa społecznego i innych spółek komunalnych budowane przy udziale preferencyjnego finansowania kredytowego z Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Odpowiedni program rządowy nosi nazwę programu społecznego budownictwa czynszowego (SBC).

Kolejną wątpliwość terminologiczną może budzić pojęcie „zasoby socjalne”; jako mieszkania należące do gmin stanowią one integralną część zasobów komunalnych, są przeznaczone dla osób o najniższych dochodach, w szczególności trudnej sytuacji życiowej oraz dla osób z orzeczoną eksmisją do lokalu socjalnego. Dodatkowo ostatnie zmiany przepisów o ochronie praw lokatorów wprowadziły tu zmianę nazewnictwa, zastępując pojęcie „lokale socjalne” terminem „najem socjalny” przy zachowaniu podstawowych reguł dotyczących tych mieszkań. Oznacza to w istocie przesunięcie akcentu z obniżonego standardu lokalu socjalnego na niski czynsz – nie wyższy niż połowa najniższego czynszu w zasobie standardowym komunalnym. Jest to projekcja założenia, że wszystkie lokale mieszkalne, w tym także te objęte najmem socjalnym, będą miały współczesny standard.

System mieszkaniowy stanowi całość składającą się z wzajemnie powiązanych podsystemów (sektorów). Zmiany w jednej części systemu wpływają na pozostałe elementy. Ważne jest, by w polityce mieszkaniowej zachowane zostało podejście holistyczne, by reformy jednego sektora nie ograniczały potencjału rozwojowego pozostałych. W tym kontekście posunięcia polityki

16 W niektórych państwach regulacje planistyczne i inne przepisy pozwalają narzucać prywatnym inwestorom mieszkaniowym obowiązek dostarczenia określonej części tworzonych mieszkań jako mieszkania dostępne.





państwa nie powinny prowadzić do fragmentaryzacji rozwiązań i odrębnych regulacji podstawowych elementów. Przykładowo usprawnienie procedur windykacyjnych i eksmisyjnych przy zachowaniu ogólnych reguł ochrony lokatorów jako rozwiązanie systemowe (funkcjonujące w najmie rynkowym i społecznym) pozwoliłoby uniknąć specjalnych formuł notarialnego zobowiązania najemców w niektórych sektorach do dobrowolnej rezygnacji z najmu w razie niespełniania jego podstawowych reguł. Ostatnio złamano racjonalną zasadę, że oprócz czynszu wynajmujący może żądać jedynie opłat niezależnych od właściciela, tj. opłat za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych. W regulacji najmu instytucjonalnego ustawodawca określił, że „z tytułu najmu instytucjonalnego lokalu, oprócz czynszu, właściciel pobiera jedynie opłaty niezależne od właściciela, chyba że umowa stanowi inaczej”. Pozwala to na wprowadzanie dodatkowych kategorii opłat, określanych np. w programie Mieszkanie Plus PFR Nieruchomości jako opłata administracyjna. Taka opcja powoduje dodatkowe komplikacje w analizach porównawczych stawek czynszu, może też dezinformować słabiej zorientowanych interesariuszy.

Niemniej zwraca uwagę rosnąca świadomość decydentów różnego szczebla o znaczeniu dostępności mieszkań dla jakości życia ludzi, rozwoju społecznego i przyszłości miast. Mówiąc o potrzebie rozwoju mieszkalnictwa społecznego, zwraca się uwagę na jego wieloaspektowe funkcje.

**Władze lokalne, decydując o inwestycjach mieszkaniowych w sektorze społecznym, nie tylko zaspokajają potrzeby mieszkaniowe obywateli, ale też kształtują rozwój swojego miasta.**

Nieruchomości mieszkaniowe w gestii gminy (gminny zasób mieszkaniowy, zasoby spółek komunalnych, w tym towarzystw budownictwa społecznego) są środkiem do budowy zrównoważonego miasta, poprawy jakości życia, wyrównywania szans, przeciwdziałania depopulacji, zwiększenia mobilności społecznej, realnego wsparcia dla rodzin, budowy zdolności gminy do generowania dochodów budżetowych. Stawiając za cel zintegrowanej polityki mieszkaniowej tworzenie zrównoważonego miasta, gminy poprzez

kształtowanie społecznych zasobów mieszkaniowych realnie wpływają nie tylko na poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, ale też tworzą majątek wspólnoty samorządowej, poszerzają bazę dochodów podatkowych, mobilizują lokalny rynek pracy, zachęcają do związania się z miastem młodych ludzi, kształtują ład przestrzenny.

Miasta posiadają zróżnicowaną skalą i zakresem problemy w miejskim sektorze mieszkaniowym i prowadzą bardzo różne lokalne polityki mieszkaniowe. W szczególności trudnej sytuacji znajdują się miasta dysponujące dużym zasobem mieszkań komunalnych. Zasób ten bazuje na starych budynkach, silnie zdegradowanych i częstokroć pozbawionych podstawowej infrastruktury, a położone w nich mieszkania cechuje niski standard funkcjonalny. Wobec deficytu mieszkań komunalnych, ocenianego na 154,2 tys. lokali (GUS 2018), należy intensywnie modernizować zasoby komunalne. Skala luki remontowej i modernizacyjnej jest bardzo duża, nie do pokonania przez gminy bez znaczącego wsparcia finansowego ze strony państwa.

**Wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową należą do najniższych w Unii Europejskiej. Bezpośrednie wydatki budżetowe rzędu 2,1 mld zł w 2018 r. i 1,2 mld zł w 2019 r. nie są wystarczające do znaczącej zmiany sytuacji w sferze mieszkalnictwa społecznego.**

Stanowi to ok. 0,08% PKB kraju przy średnich wydatkach na cele mieszkaniowe w krajach Unii Europejskiej na poziomie 0,5% PKB. Żeby osiągnąć ten unijny poziom finansowania mieszkalnictwa z budżetu państwa, roczne wydatki tego budżetu na gospodarkę mieszkaniową powinny sięgać ok. 10 mld zł.

Polityka miejska powinna zatem dostarczyć nowych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa orientowanych na rozwiązanie najpilniejszych problemów i adresowanych do konkretnych grup miast.

Standardem w większości z ponad 900 miast jest niski priorytet dla mieszkalnictwa gminnego i dążenie do wywiązywania się jedynie z obligatoryjnych zadań własnych. W ostatnich latach rośnie jednak liczba miast prowadzących aktywną politykę mieszkaniową wykraczającą poza zobowiązania ustawowe, oferującą



rozwiązywanie problemów mieszkaniowych grupom obywateli zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym (m.in. ludzie młodzi, ludzie ze specjalnymi potrzebami w zakresie komfortu zamieszkiwania) lub grupom pożądanym w mieście. Działania tych miast zasługują na szczególną uwagę i wsparcie w ramach polityki miejskiej w zakresie mieszkalnictwa. Aktualnie efekty ich indywidualnych, nieobligatoryjnych miejskich programów polityki mieszkaniowej są niewystarczające w stosunku do potrzeb. Stanowią ciekawe projekty pilotażowe niemogące jednak doprowadzić do faktycznej poprawy sytuacji w dającej się przewidzieć przyszłości.

Istotnym ograniczeniem rozwojowym w mieszkalnictwie jest brak jednolitego systemu gromadzenia informacji i monitoringu zmian. Zmniejsza to znacząco możliwości analityczne i jest barierą w rozlicznych debatach mieszkaniowych, w których trudno o wiarygodne, porównywalne dane.

Miejskie programy mieszkaniowe skierowane do wybranych grup mieszkańców, często o charakterze innowacyjnym/pilotażowym, powinny korzystać z przywilejów formalnoprawnych i finansowych w ramach polityki miejskiej. Nadając takim programom status pilotażu czy programu wieloletniego, można usprawnić programy miejskie i spowodować zwiększenie ich skali i efektywności. W szczególności należy wspierać miasta w realizacji programów mających na celu wzrost liczby i podnoszenie standardu mieszkań najbardziej dostępnych w mieszkaniowym zasobie gminy oraz społecznych mieszkań czynszowych. Niezależnie od potencjału wzrostu innych sektorów mieszkaniowych zapotrzebowanie na te mieszkania pozostaje całkowicie w gestii miast i utrzymuje się na wysokim poziomie, ponieważ dotyczy ok. 60% społeczeństwa, licząc potencjalnych użytkowników mieszkań komunalnych w zasobach TBS i innych zasobach społecznych, dla których nie są dostępne cenowo inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Poprawa standardu mieszkaniowego wpłynie korzystnie na ład i estetykę dzielnic mieszkaniowych.

Stosownie do wskazań Narodowego Programu Mieszkaniowego polityka mieszkaniowa powinna być ściślej powiązana z polityką planistyczną, a interwencja publiczna na rynku mieszkaniowym powinna być rozpatrywana w kategorii wspierania ładu przestrzennego, zwłaszcza przez uwypuklenie walorów krajobrazu kulturowego i przyrodniczego (NMP s. 47). W kontekście polityki miejskiej szczególnie ważną sprawą jest wyznaczanie terenów pod nową zabudowę wewnątrz granic miast w strefach zurbanizowanych, w tym w ramach programów rewitalizacji zdegradowanych obszarów.

## Kluczowe wyzwania oraz rekomendacje dla polityki miejskiej w obszarze mieszkalnictwa

Politykę mieszkaniową tworzą władze państwowe i samorządowe, wypełniając konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP). Rząd, formułując cele w sferze mieszkaniowej, kształtuje instrumenty polityki mieszkaniowej kierowane do różnych podmiotów tej sfery. Znaczącym odbiorcą instrumentów polityki mieszkaniowej są samorządy gminne. Na gminy nałożono szereg obligatoryjnych zadań w sferze mieszkalnictwa, adresowanych bezpośrednio do mieszkańców najuboższych i najbardziej zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym. Gminy mają też szerokie pole dla własnych inicjatyw i programów mieszkaniowych, do realizacji w powiązaniu z ich prerogatywami w zakresie planowania przestrzennego, gospodarowania majątkiem komunalnym, działalności na rzecz dobrostanu społeczności lokalnej i ochrony środowiska.

Współcześnie nawet w najbardziej rozwiniętych gospodarkach wzrasta interwencjonizm władz publicznych mający na celu rozwój sektora mieszkań społecznych (dostępnych). Na ten rozwój należy patrzeć jako na wiodący element realizacji idei miasta zrównoważonego, gdzie odpowiedź na potrzeby mieszkaniowe jest ważnym, ale nie jedynym celem.

**Miasto poprzez swoje inwestycje w mieszkalnictwo społeczne bezpośrednio wpływa na stan gospodarki lokalnej, rozwiązuje problemy wynikające z niedoboru mieszkań o godziwych warunkach dostępu, zapewnia wzrost rynku pracy, mityguje emigrację, zachęca nowych przybyszów do zakwaterowania się w tym mieście.**

Polityka państwa przewiduje obecnie jedną kategorię interwencji na rzecz gmin w sferze mieszkalnictwa. Jednolicie traktuje się wszystkie jednostki samorządu gminnego w zakresie zadań własnych, oferując – na zasadzie dobrowolności – dostęp do rządowych



programów polityki mieszkaniowej. Zachodzi potrzeba powołania drugiej kategorii – programów adresowanych do miast znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji w konkretnej dziedzinie mieszkalnictwa społecznego i/lub miast silnie angażujących się w rozwiązywanie swoich problemów mieszkaniowych. Należy przy tym brać pod uwagę kompleksowe uwarunkowania rozwojowe, w tym stan rynku pracy w tych miastach, dynamikę depopulacji, strukturę społeczną i demograficzną ludności. Z kolei miasta chcące korzystać z rządowych programów mieszkaniowych adresowanych problemowo (w pewnym sensie terytorialnie) powinny przygotować się do absorpcji tych programów, spełniając pewne kryteria potwierdzające determinację władz do rozwiązania problemów mieszkaniowych miasta poprzez właściwą diagnozę sytuacji i aktywną politykę mieszkaniową.

Wyzwaniem w polityce miejskiej wobec mieszkalnictwa społecznego jest podejście zgodne z ideą strategii zintegrowanych, w szczególności:

- inkorporacja lokalnych strategii do programów rządowych jako źródeł innowacji w formie programów pilotażowych,
- wdrożenie subsydiarnych instrumentów finansowych w celu rozwiązania najbardziej palących problemów mieszkalnictwa społecznego w miastach,
- wzmocnienie roli współpracy międzysektorowej w skali lokalnej, ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji społecznych jako skutecznych instytucji wdrażających innowacje społeczne,
- podniesienie standardów i rangi lokalnych mieszkaniowych dokumentów strategicznych oraz wzmocnienie roli badań i ewaluacji w działaniach samorządów terytorialnych i innych decydentów w sferze mieszkaniowej.

W dalszej części raportu przedstawione zostały wyzwania i wynikające z nich rekomendacje do potencjalnego zastosowania w polityce miejskiej na poziomie krajowym. W sferze polityki mieszkaniowej wobec miast zidentyfikowano następujące wyzwania:



## Kluczowe wyzwania oraz rekomendacje dla polityki miejskiej w obszarze mieszkalnictwa

### Wyzwanie 1.

**Właściwa diagnoza problemów i sytuacji mieszkaniowej miast, merytoryczny i systemowy monitoring sytuacji mieszkaniowej miast oraz zintegrowane programowanie rozwoju mieszkalnictwa w miastach**

### Wyzwanie 2.

**Partnerstwo w realizacji przedsięwzięć mieszkaniowych i innowacje mieszkaniowe**

### Wyzwanie 3.

**Rozwój sektora mieszkań na wynajem**

#### Wyzwanie 3.1.

**Wzrost liczby mieszkań komunalnych i podniesienie ich standardu**

#### Wyzwanie 3.2.

**Rozwój społecznego sektora czynszowego**

#### Wyzwanie 3.3.

**Rozwój instytucjonalnego sektora czynszowego**

### Wyzwanie 4.

**Zwiększenie roli projektów mieszkaniowych w ramach programów rewitalizacji**

### Wyzwanie 5.

**Osiedla zrównoważone**



## Wyzwanie 1. Właściwa diagnoza problemów i sytuacji mieszkaniowej miast, merytoryczny i systemowy monitoring sytuacji mieszkaniowej miast oraz zintegrowane programowanie rozwoju mieszkalnictwa w miastach.

Sektor mieszkaniowy w miastach powinien zostać objęty systemowym monitoringiem oraz programowaniem strategicznym.

Rozwój mieszkalnictwa w miastach uwarunkowany jest wieloma zmiennymi czynnikami, które wpływają na dostępność i różnorodność oferty oraz pojemność rynku mieszkaniowego w danym czasie, tworząc tym samym możliwości realizacji potrzeb na podstawie indywidualnych preferencji gospodarstw domowych w relacji do ich siły nabywczej i dostępnej oferty. Bezpośredni wpływ na sytuację mieszkaniową w mieście mają m.in. cechy demograficzne społeczeństwa, poziom rozwoju gospodarczego miasta, potencjał przestrzenny, infrastrukturalny, zasobowy.

Ze względu na silny związek pomiędzy liczbą, strukturą wiekową i statusem ekonomicznym ludności a procesami rozwoju rynku mieszkaniowego potrzebna jest szczegółowa znajomość miejskich procesów demograficznych wpływających na lokalny cykl koniunkturalny rynku mieszkaniowego, efekty i ceny sprzedaży oraz wysokość czynszów najmu.

## Istotny wpływ na rozwój sektora nieruchomości oraz preferencje mieszkaniowe ma potencjał gospodarczy miasta, w szczególności poziom przedsiębiorczości, liczba miejsc pracy, stopa bezrobocia, wysokość osiągniętych dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych.

Znajomość podstawowych wskaźników definiujących poziom rozwoju gospodarczego miasta ma istotny wpływ na decyzje inwestorów zarówno po stronie podaży, jak i popytu mieszkaniowego.

Bezsprzecznie rozwój budownictwa mieszkaniowego jest silnie skorelowany z dostępnością gruntów budowlanych, siecią infrastruktury technicznej i drogowej, ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego terenów inwestycyjnych. Istotny potencjał rozwoju tworzy zasób gruntów miasta, które można w przyszłości przeznaczyć zarówno pod budownictwo komunalne, społeczne, w ramach programu Mieszkanie Plus, jak i prywatne. Grunty miejskie mogą być również wnoszone jako aport rzeczowy, co zwiększa szanse na planowanie inwestycji z udziałem spółek komunalnych i partnerów zewnętrznych. Znajomość czynników rozwoju sektora mieszkaniowego pozwala na racjonalne gospodarowanie ograniczonym zasobem gruntów i infrastruktury. Poziom rozwoju mieszkalnictwa zdefiniować można m.in. poprzez: liczbę i jakość oraz strukturę własności zasobu mieszkaniowego, efekty rzeczowe i strukturę inwestorską budownictwa. Ważna jest właściwa diagnoza poziomu statystycznej nadwyżki lub deficytu mieszkań w relacji do liczby gospodarstw domowych. Niedobór mieszkań jest jednym z czynników emigracji pogłębiających depopulację w wielu miastach. Istotne znaczenie odgrywa również realna możliwość realizacji potrzeb mieszkaniowych w zasobie mieszkaniowym gminy. Analizowanie i prognozowanie popytu na lokale mieszkalne przeznaczone na najem na czas nieoznaczony, najem socjalny oraz na lokale zamienne pozwala władzom miasta z wyprzedzeniem planować niezbędną podaż tych lokali. Konieczne jest jednak zdiagnozowanie teraźniejszej sytuacji mieszkaniowej w mieście jako punktu wyjścia dla rzetelnej prognozy.

Na decyzje mieszkaniowe w głównej mierze wpływa poziom cen mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym oraz wysokość czynszów najmu. Niezbędnym jest zwiększenie przejrzystości rynku mieszkaniowego, co przyczyni się do racjonalizacji podejmowanych decyzji mieszkaniowych. Spore zasoby danych z aktów notarialnych, umów najmu (np. w zasobach TBS, najmu okazjonalnego) nie są przetwarzane i upubliczniane. Dla dostępności mieszkań istotna jest relacja przeciętnych dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych z różnych grup społeczno-ekonomicznych do cen mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym oraz poziomu czynszów najmu mieszkań w różnych typach zasobów. Istotna jest także wysokość opłat całkowitych za użytkowanie lokalu mieszkalnego, na jej podstawie można określić minimalny poziom dochodu rozporządzalnego niezbędny do realizacji potrzeb mieszkaniowych w różnych sektorach.

Kluczowe dane do monitoringu mieszkaniowego powinny dostarczać specjalistyczne instytucje, głównie GUS i resorty. Rząd powinien umożliwić opracowywanie i podawanie do publicznej wiadomości cen mieszkań i indeksów cen nieruchomości mieszkaniowych





w skali lokalnej – indywidualnych miast dużych<sup>17</sup> i powiatów. Akty notarialne umów kupna-sprzedaży nieruchomości są w elektronicznych bazach danych Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości. Trudniejsza sytuacja jest z umowami najmu mieszkań, ale nie ma powodów, by nie wprowadzić obowiązkowego rejestru umów najmu w pełni sparametryzowanego na potrzeby monitoringu, obejmującego m.in. wysokość czynszu czy czas, na jaki zawarto umowę. Nieoficjalny rynek najmu i nadmierna ochrona „tajemnicy biznesu” u części podmiotów rynku mieszkaniowego nie są czynnikami wartymi ochrony i dalszego funkcjonowania.

Reasumując, brak kompleksowej, aktualnej informacji o podstawowych wskaźnikach charakteryzujących miejski sektor mieszkaniowy znacząco utrudnia zarówno podejmowanie efektywnych decyzji inwestycyjnych, jak i właściwe planowanie strategiczne (politykę) w obszarze mieszkalnictwa. Dostępność szczegółowych danych z monitoringu mieszkaniowego, aktualnych, w porównywalnym układzie pozwoli na podejmowanie racjonalnych decyzji w sprawach mieszkaniowych przez władze publiczne, sektor rynkowy i samych indywidualnych użytkowników mieszkań.

#### Rekomendacja 1A. Monitoring sytuacji mieszkaniowej w mieście

Rekomenduje się wprowadzenie obowiązku tworzenia przez władze miasta dokumentu z zakresu monitoringu sytuacji mieszkaniowej w mieście. Dokument ten powinien diagnozować:

- potencjał demograficzny, gospodarczy, przestrzenny i infrastrukturalny rozwoju mieszkalnictwa w mieście;
- zasób mieszkaniowy pod względem ilościowym i jakościowym;
- efekty rzeczowe oraz strukturę inwestorską budownictwa mieszkaniowego;
- rynkowe potrzeby mieszkaniowe oraz potrzeby w sektorze dostępnym i społecznym<sup>18</sup>;

<sup>17</sup> Do ustalenia jest minimalna wielkość miasta, dla którego powinny być systematycznie publikowane dane o rynku nieruchomości, i okresy sprawozdawcze. Wydaje się, że szczegółowym monitoringiem powinny być objęte wszystkie miasta duże, liczące ponad 100 tys. mieszkańców, może też część średnich – powyżej 50 tys. mieszkańców. Dla pozostałych obszarów odpowiednią jednostką będą powiaty. Informacje powinny być podawane w cyklu półrocznym: na koniec czerwca i grudnia, z możliwie krótkim okresem opracowywania.

<sup>18</sup> Należy przy tym rozróżnić potrzeby mieszkaniowe od oczekiwań mieszkaniowych. Oczekiwania są zindywidualizowane,

- pojemność rynku mieszkaniowego na sprzedaż i wynajem wraz z cenami transakcyjnymi;
- dostępność mieszkaniową dla gospodarstw domowych z różnych grup społeczno-ekonomicznych.

Na potrzeby monitoringu mieszkaniowego miasta powinny gromadzić dane w szczegółowych skalach przestrzennych pozwalające na analizy:

- **demograficzne**, w tym, poza podstawowymi, prognozy obciążenia demograficznego,
- **gospodarcze**, w tym zmian w rejestrach podmiotów gospodarczych, udziału podatku dochodowego od osób fizycznych w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa transferowanych do budżetów miast w ostatnich latach, udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gminy w ostatnich latach, dochodów z podatku od nieruchomości,
- **przestrzenne**, w tym dostępności publicznych połączeń komunikacyjnych z głównymi miejscami pracy, planowanych inwestycji drogowych, struktury przestrzennej miasta, zasobu przyrodniczego w mieście, powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wraz z szacunkiem potrzeb, zasobu gruntów miasta o możliwym przeznaczeniu pod budownictwo mieszkaniowe wraz z poziomem uzbrojenia, planowanych inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, przestrzeni wolnego czasu i innych inwestycji,
- **mieszkaniowe**, w tym podstawowych wskaźników mieszkaniowych, struktury własności zasobów, budownictwa mieszkaniowego,
- **bilansu potrzeb mieszkaniowych**, w tym relacji liczby mieszkań do liczby gospodarstw domowych rodzinnych i nierodzinnych, liczby osób oczekujących na wskazanie lokalu mieszkalnego (najem socjalny i standardowy), pustostanów wraz z oceną ich przydatności do remontu/modernizacji,
- **rynku mieszkaniowego**, indywidualnie w całym zakresie własności, dla różnych kategorii mieszkań pod względem lokalizacji, wielkości, wieku,
- **dostępności mieszkaniowej** przy uwzględnieniu różnych poziomów dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych oraz kosztów nabycia mieszkania/najmu mieszkania i jego utrzymania w fazie eksploatacji w relacji do dostępnej oferty

wiążą się z aspiracjami i statusem; miejscem ich realizacji jest rynek mieszkaniowy. Potrzeby mieszkaniowe, nawiązując do przyjętych w społeczeństwie standardów, powinny być zaspokajane na podstawowym poziomie, z udziałem władz publicznych.

na miejskim rynku mieszkaniowym. [Poszerzona propozycja monitoringu mieszkaniowego dostępna jest na <http://obserwatorium.miasta.pl/raporty-rekomendacje-ekspertow-krajowa-polityka-miej-ska/>]<sup>19</sup>.

Konieczne jest również prowadzenie badań preferencji mieszkaniowych w oparciu o badania ilościowe przy użyciu różnych technik badań sondażowych (ankietowych) oraz badań jakościowych (np. wywiady pogłębione, wywiady fokusowe) wśród osób pracujących na stanowiskach kierowniczych i decyzyjnych w firmach deweloperskich i innych instytucjach prywatnego i społecznego sektora mieszkaniowego.

Efektywne, komplementarne i kompleksowe działania inwestorów i innych podmiotów działających w sektorze mieszkaniowym możliwe są jedynie w warunkach przejrzystości rynku mieszkaniowego, przy właściwym rozpoznaniu potrzeb, silnych i słabych stron, szans i zagrożeń.

#### **Rekomendacja 1B. Nowe lustro czynszowe**

Przykładem nieskutecznego systemu informacji mieszkaniowych jest lustro czynszowe. Mimo formalnego zobowiązania gmin (Ustawa o ochronie praw lokatorów... Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733) do gromadzenia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, a położonych na ich obszarze, system ten nie funkcjonuje. Dla rozeznania sytuacji na lokalnym rynku najmu ważne są dane o komercyjnych stawkach czynszu w zasobach wynajmowanych przez osoby fizyczne i instytucje, ale również dane – w tym samym przekroju czasowym, przestrzennym i merytorycznym – o stawkach czynszu w zasobach komunalnych i TBS, wysokości opłat odpowiadających czynszom w zasobach spółdzielczych, we wspólnotach mieszkaniowych.

Rekomenduje się wdrożenie programu pilotażowego analiz czynszowych na wybranych lokalnych rynkach mieszkaniowych w oparciu o nową metodologię badania czynszów. Program powinien objąć reprezentatywną grupę miast o zróżnicowanej wielkości, lokalizacji, strukturze rynku mieszkaniowego i dostarczyć *know-how*, w tym zasad standaryzacji procedur pozyskiwania, weryfikacji i analizy informacji o czynszach. Niejawność stawek czynszu utrudnia decyzje wszystkich interesariuszy, w tym osób poszukujących mieszkań

do wynajęcia i inwestorów mieszkaniowych oraz władz samorządowych.

#### **Rekomendacja 1C. Obowiązkowy program polityki mieszkaniowej**

Rekomenduje się wprowadzenie obowiązku programowania rozwoju mieszkalnictwa w mieście poprzez dokument strategiczny o nazwie polityka mieszkaniowa miasta. Można rozważyć ustanowienie progu wielkościowego i objąć tym obowiązkiem miasta liczące powyżej 20 tys. lub powyżej 50 tys. mieszkańców.

Na podstawie programów strategicznych miasta i rekomendowanego monitoringu sytuacji mieszkaniowej w mieście można racjonalnie zaprojektować instrumenty wsparcia lokalnego rynku budowlanego i rynku nieruchomości w postaci właściwie zaadresowanej miejskiej polityki mieszkaniowej. Obecnie polityka mieszkaniowa prowadzona w miastach w sposób ogólny zdefiniowana jest jedynie w strategii rozwoju miasta, często jako element wizji (dobra jakość życia), jako jeden z celów strategicznych (poprawa warunków życia) lub operacyjnych (np. poprawa stanu i rozwój mieszkaniowego zasobu gminy, współpraca z inwestorami). Często programowanie mieszkalnictwa ogranicza się jedynie do gospodarowania własnym zasobem mieszkaniowym w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Opracowanie polityki mieszkaniowej, a przede wszystkim jej wdrożenie, pozwoli realizować wypracowaną wizję, priorytety, cele i kierunki rozwoju sektora mieszkaniowego w gminie w średnim okresie czasu, zaś zaprojektowane przedsięwzięcia strategiczne, które władze miasta w sposób uporządkowany, przemyślany, komplementarny będą realizować w kolejnych latach, przyczynią się w sposób bezpośredni do polepszenia jakości zamieszkania i rozwoju miasta.

**Kierunki rozwoju mieszkalnictwa w mieście bezpośrednio powinny wynikać z przeprowadzonej pogłębionej diagnozy stanu mieszkalnictwa oraz analizy potencjału rozwoju sektora mieszkaniowego.**

Planowanie strategiczne w sektorze mieszkaniowym oparte na wskazanej analizie i diagnozie uwzględniającej jednocześnie teraźniejszą i przyszłą sytuację ekonomiczną, demograficzną, rynku budowlanego i rynku nieruchomości oraz dostępność mieszkaniową pozwoli

19





zoptymalizować działania władz miasta w zakresie prowadzenia racjonalnej, a zarazem efektywnej polityki mieszkaniowej, zarówno w odniesieniu do zasobu mieszkaniowego miasta i podmiotów z nim powiązanych, jak i tworzenia warunków do rozwoju lokalnego, komercyjnego rynku mieszkaniowego dla mieszkańców o różnych oczekiwaniach wynikających z siły nabywczej, wieku, modelu gospodarstwa domowego.

Programowanie strategiczne pozwoli wykorzystać motory rozwoju lokalnego i regionalnego do tworzenia możliwie najatrakcyjniejszych warunków dla realizacji potrzeb mieszkaniowych mieszkańców zarówno w formie najmu, jak i własności, prowadzić aktywne działania zachęcające właścicieli zasobów do rewitalizacji istniejących zasobów oraz zwiększyć efektywność gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta.

Miasta poprzez zaprojektowane w polityce mieszkaniowej przedsięwzięcia w pełni komplementarne z mechanizmami rynkowymi i je wręcz aktywizujące oraz monitoring i ewaluację realizacji założeń polityki mieszkaniowej miasta zapewnią zarówno wyższą efektywność i przejrzystość lokalnemu rynkowi mieszkaniowemu i budowlanemu, jak i przyczynią się do wzrostu atrakcyjności zamieszkania w mieście.

## Wyzwanie 2. Partnerstwo w realizacji przedsięwzięć mieszkaniowych i innowacje mieszkaniowe

Alokacja wystarczających środków publicznych na realizację znaczących ilościowo, odpowiadających współczesnym normom jakościowym dostępnych mieszkań jest zadaniem przekraczającym możliwości sektora finansów publicznych (budżetów gmin i budżetu państwa). Stąd poszukiwanie źródeł finansowania, a także kompetencji i efektywności działania prowadzi do tworzenia rozwiązań międzysektorowych, budowy partnerstw różnego rodzaju podmiotów i instytucji. Samorządy gminne i ich podmioty zależne (TBS, spółki komunalne) oraz sektor prywatny winny finansować i organizować mieszkaniowe przedsięwzięcia inwestycyjne. W fazie eksploatacji zasobów, szczególnie w zasobach objętych programami społecznymi (mieszkania wspomagane, chronione, obsługujące programy wychodzenia z bezdomności, integracji i reintegracji społecznej) duże wyzwania stoją przed organizacjami pozarządowymi (NGO)<sup>20</sup> jako partnerami organizującymi

i/lub świadczącymi usługi wsparcia dla mieszkańców tych zasobów. Organizacje pożytku publicznego (OPP) są w stanie zabezpieczyć kadry (zawodowe i wolontariat) i pozyskiwać finansowanie na usługi opiekuńcze w mieszkaniach. Dzięki większej elastyczności organizacje pozarządowe mogą łatwiej identyfikować i obsługiwać szczególne potrzeby mieszkaniowe.

Ważną formą partnerstwa jest formalnie regulowane partnerstwo publiczno-prywatne. Nie ma ono jeszcze własnego portfolio zrealizowanych projektów mieszkaniowych.

Można rozważać wiele innych partnerstw, w tym kilkupodmiotowych, w realizacji inwestycji i eksploatacji zasobu mieszkaniowego, łączących samorządy lokalne i regionalne, OPP, podmioty prywatne, spółdzielczość mieszkaniową.

**Jako społeczeństwo stoimy przed koniecznością pilnej reakcji na zmiany demograficzne i społeczne. Skala problemów mieszkaniowych jest znacząca, a grupy potrzebujące wsparcia bardzo zróżnicowane.**

Od osób zagrożonych bezdomnością poprzez repatriantów, imigrantów, seniorów, osoby niepełnosprawne, osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i rodzinnej, rodziny wielodzietne, usamodzielniającą się młodzież, w tym opuszczającą placówki pieczy zastępczej, **aż do osób opuszczających jednostki penitencjarne.**

Dla zidentyfikowania grup osób potrzebujących wsparcia, dla określenia optymalnych form pomocy (silnie zindywidualizowanych), a także dla testowania nowych rozwiązań, niezbędne jest podejmowanie działań w obszarze innowacji mieszkaniowych.

Przykładem grupy wymagającej inicjatyw w obszarze wsparcia mieszkaniowego są seniorzy. niespotykane tempo i skala zjawiska starzenia się społeczeństwa wymaga dostosowania mieszkań do warunków, które będą bezpieczne i godne dla seniorów. Nie jesteśmy przygotowani do tworzenia warunków do jak najdłuższego przebywania seniorów w dotychczasowym miejscu

<sup>20</sup> W raporcie określenia „organizacje pozarządowe”, „organizacje pożytku publicznego” i ich akronimy stosuje się zamiennie. Niemniej w pracy organizacji pozarządowych nastawionych

na rozwiązywanie problemów mieszkaniowych status OPP jest niezwykle przydatny.



zamieszkiwania, pozostawania w samodzielności, z dostępem – w miarę potrzeb – do specjalistycznej pomocy. Warto pamiętać, że dla budżetu gminy prowadzenie i/lub wspieranie mieszkań wspomaganych jest znacznie tańsze niż finansowanie działalności Domów Pomocy Społecznej. W związku z tym istotnym wyzwaniem jest konieczność pilnej budowy systemu mieszkalnictwa senioralnego od pomocy seniorom świadczonej w ich mieszkaniach po różne formy mieszkań wspomaganych oraz wdrożenie systemu współzamieszkiwania dla seniorów.

Innym przykładem są osoby młode, usamodzielniające się po opuszczeniu pieczy zastępczej, młodzieżowych ośrodków wychowawczych czy młodzież pełnoletnia z rodzin defaworyzowanych. Program usamodzielnienia dla tych osób w obecnej formie nie jest skuteczny, nie chroni wielu z nich od zagrożenia bezdomnością. Udzielenie pełnoletniej młodzieży opuszczającej instytucje dostępnych dla nich cenowo „na start” mieszkań treningowych – wspomaganych lub chronionych, w których dodatkowo nabywają niezbędne dla samodzielnego życia umiejętności – niewątpliwie zmniejszy zagrożenie wykluczeniem społecznym oraz bezdomnością.

**Wybrane przykłady innowacji w sferze usług mieszkaniowych** [poszerzony katalog wraz ze szczegółowym opisem dostępny na: <http://obserwatorium.miasta.pl/raporty-rekomendacje-ekspertow-krajowa-polityka-miejska/><sup>21</sup>

- **wolontariat** – dobrowolne zaangażowanie w pomoc potrzebującym, w tym pomoc w budowie, adaptacji, remontach mieszkań (praktyka fundacji Habitat for Humanity Polska),
- **mieszkania treningowe** – usługi świadczone w ramach mieszkań treningowych łączą możliwość zamieszkania z uzyskaniem dodatkowego wsparcia w postaci m.in. usług opiekuńczych, poradnictwa specjalistycznego, integracji ze społecznością lokalną, usług asystenckich, w tym treningu do zwiększenia lub utrzymania samodzielności, zarządzania własnym budżetem. Mieszkania treningowe stanowią wyjątkową formę profilaktyki wielu problemów społecznych (np. bezdomności), służą przystosowaniu do samodzielnego życia, np. młodzieży opuszczającej ośrodki pieczy zastępczej, ośrodki wychowawcze. Z zasady dostęp do tej formy zamieszkania

jest limitowany czasowo, trwa od kilku miesięcy do kilku lat (praktyka fundacji Habitat for Humanity Polska, Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej, Stowarzyszenia Rodzin i Przyjaciół Osób z Zaburzeniami Psychicznymi INTEGRACJA),

- **Społeczna Agencja Najmu** – niekomercyjny pośrednik między wynajmującymi mieszkania a osobami ich potrzebującymi znajdującymi się w trudnej sytuacji. Działa w Warszawie od 2017 roku, zapewnia podnajemcom mieszkań nie tylko zaspokojenie potrzeby mieszkaniowej, ale również usługi pomocnicze w poszukiwaniu i utrzymaniu zatrudnienia, załatwianiu spraw urzędowych (praktyka M. St. Warszawy i Fundacji Habitat for Humanity Polska),
- **Program Dom dla Seniora** – adresowany do starszych mieszkańców program pomocy w miejscu zamieszkania w oparciu o odpowiednio przygotowany zasób mieszkań (wynajmowanych, chronionych) i lokali użytkowych przeznaczonych na społeczne ośrodki wsparcia, dzienne domy opieki społecznej, kluby seniora (praktyka Miasta Szczecina i Szczecińskiego TBS, mieszkania senioralne budują towarzystwa budownictwa społecznego w kilku miastach, np. w Poznaniu, Toruniu, Wrocławiu),
- **Program Potrzebny Dom** – partnerski program pomocy mieszkaniowej adresowany do szczególnie wrażliwych grup ludzi, prowadzony na podstawie decyzji i działań władz samorządowych, organizacji pozarządowych i TBS. Wyróżniono programy i zbudowano mieszkania dostosowane do potrzeb osób starszych (Nie Sami), niepełnosprawnych (Bez Barrier), opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodzinne domy dziecka i rodziny zastępcze (Na Start), dzieci pozbawionych domu rodzinnego (Nasz Dom), dla osób bezdomnych (Od Nowa) (praktyka Miasta Stargard, Stargardzkiego TBS i dla miejscowych organizacji pozarządowych),
- **Dom Wielopokoleniowy** – połączenie w jednym środowisku mieszkaniowym przedstawicieli różnych grup społecznych, mające przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu oraz przyczyniać się do budowania wspierającej się społeczności lokalnej (praktyka Miasta Łodzi),
- **Ekodom ze wsparciem** – innowacja społeczna w powiązaniu z technologiczną. W 2017 r. powstał budynek w technologii prefabrykatów drewnianych przeznaczony dla różnych grup osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W kilku etapach mieszkańcy – uczestnicy różnych programów społecznych prowadzonych przez organizacje pozarządowe

21







i Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie uzyskują kompetencje do samodzielnego funkcjonowania (Praktyka Miasta Gdańsk).

**W niezwykle trudnej sytuacji ze względu na szczególne potrzeby mieszkaniowe są osoby z niepełnosprawnościami, osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i rodzinnej, rodziny wielodzietne, repatrianci, osoby opuszczające więzienia czy też osoby w kryzysie bezdomności.**

Ofertą dla nich powinny być mieszkania spełniające, obok warunku dostępności, również szczególne wymagania przydatne w zaspokajaniu ich specjalnych potrzeb bytowych i społecznych w mieszkaniach.

Mówiąc o innowacjach mieszkaniowych, należy szczególnie podkreślić znaczenie rozwiązań pozwalających efektywniej wykorzystywać już istniejące zasoby – w szczególności zasoby prywatne, które, dzięki zastosowaniu odpowiednich zachęt, mogą stać się skutecznym remedium w walce ze zdiagnozowanym problemem.

Na chwilę obecną, spośród szeregu innowacyjnych form mieszkalnictwa dostępnego<sup>22</sup>, na szczególną uwagę zasługują:

- społeczne agencje najmu (SAN) – jednostki (samorządowe lub pozarządowe lub ich konsorcja) pośredniczące w wynajmie mieszkań z istniejącego zasobu lokali. SAN oferuje najemcom mieszkania dostępne cenowo, a właścicielom (prywatnym, samorządowym czy państwowym) gwarancję stałego czynszu (ale na niższym poziomie niż rynkowy) oraz zarządzanie nieruchomością. Do zasobów mieszkaniowych SAN mogą być również włączane pustostany (po przeprowadzeniu niezbędnych remontów) oraz lokale o nieuregulowanym statusie prawnym, które nie stanowią standardowego zasobu komunalnego. Niewątpliwymi zaletami SAN są włączenie do zasobu mieszkań dostępnych istniejących już, pustych

mieszkań z rynku prywatnego oraz tworzenie przemieszania lokatorskiego z pomocą usługi najmu SAN;

- mieszkania chronione (wspierane i treningowe) oraz mieszkania wspomagane – rozwiązanie to zostało przewidziane w Narodowym Programie Mieszkaniowym jako instrument zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin w trudnej sytuacji życiowej, niesamodzielnych, niepełnosprawnych czy starszych. Tworzenie przez jednostki samorządu terytorialnego, spółki z większościowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego (TBS lub inne spółki) bądź podmioty ekonomii społecznej mieszkań wspomaganych, w których osoby potrzebujące mogą zaspokoić potrzebę mieszkaniową oraz uzyskać dodatkowe wsparcie, jest niezbędne dla powstania odpowiedniego zasobu mieszkań niejako podwójnie dostępnych, bo o niskich kosztach utrzymania i dostosowanych do różnorodnych ograniczeń lub potrzeb ich użytkowników. Mieszkania te są organizacyjnie i infrastrukturalnie dostosowane do potrzeb użytkowników, posiadają specjalne rozwiązania architektoniczne i zapewniony dostęp do niezbędnych usług (opieka dla niepełnosprawnych intelektualnie, asystent dla wychowanków pieczy zastępczej, koordynator w domu seniora itp.);
- aktywność komunalnych spółek działających w sferze mieszkalnictwa (TBS i inne spółki) w różnych, innowacyjnych zakresach (wykraczających poza zadania podstawowe) obejmujących zintegrowane projekty rewitalizacji, mieszkalnictwo wspomagane, programy mieszkaniowe na wynajem z opcją wykupu mieszkań w przyszłości, w tym dla młodych ludzi o zróżnicowanych dochodach;
- kooperatywy mieszkaniowe – oddolne inicjatywy osób poszukujących mieszkania zmierzające do zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych poprzez samodzielne wybudowanie lub remont lokali mieszkalnych dla członków kooperatywy mieszkaniowej. Miasta mogą udzielać kooperatywom mieszkaniowym potrzebnego wsparcia, np. poprzez wskazanie gruntów pod zabudowę, wprowadzenie możliwości rozliczenia ceny za grunt poprzez przekazanie lokali do zasobu komunalnego, udzielenie wsparcia organizacyjnego czy prawnego. Wdrożenie tego rozwiązania przyczyni się do zwiększenia dostępności mieszkań i również może mieć pozytywny wpływ na zagospodarowanie, przyczyniając się do dogęszczania zabudowy mieszkaniowej i remontów zużytych zasobów;

<sup>22</sup> Wspomniane tu formy, w szczególności Społeczne Agencje Najmu oraz kooperatywy mieszkaniowe, mogą służyć rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych również innych grup społecznych poszukujących mieszkań.

- współzamieszkiwanie (*co-housing*) niespokrewnionych osób znajdujących się w podobnej sytuacji życiowej. Współzamieszkiwanie w odpowiednio dostosowanych lokalach mieszkalnych pozwala na obniżenie kosztów użytkowania mieszkania, zwiększenie kontaktów społecznych, w tym – w miarę potrzeby – świadczenie pomocy wzajemnej. Tradycyjnie z tej formy zamieszkiwania korzystają studenci, ale warto promować również *co-housing* senioralny i *co-housing* imigrantów z kraju i z zagranicy przybywających do miast za pracą lub *co-housing* samotnych rodziców.

#### **Rekomendacja 2A. Popularyzacja PPP i innych przejrzystych form współpracy samorządów z sektorem prywatnym**

Rekomenduje się objęcie patronatem ministerialnym i instytucji działających na rzecz rozwoju PPP – programu popularyzacji przedsięwzięć – z zakresu mieszkalnictwa dostępnego, realizowanych w formule PPP lub innej formule pozwalającej na przejrzystą współpracę samorządów z sektorem prywatnym. Można rozważyć organizację konkursu dla inicjatorów PPP, opracowanie programu doradztwa prawnego i ekonomicznego dla miast przygotowujących przedsięwzięcia mieszkaniowe w formule współpracy sektora prywatnego i publicznego.

#### **Rekomendacja 2B. Spółdzielczość mieszkaniowa w partnerstwie**

Poszukując partnerstw do rozwiązywania problemów mieszkaniowych, warto powrócić do idei spółdzielczości. W partnerstwie samorządowo-spółdzielczym spółdzielnie mieszkaniowe (SM) mogą na wielu polach podejmować aktywności i działania inwestycyjne stosownie do polityki mieszkaniowej gminy. Spółdzielnie mieszkaniowe jako inwestorzy non-for-profit mogą stworzyć zasób mieszkań dostępnych w klasycznej formule działania (budowa mieszkań własnościowych), ale mogą też korzystać – we współpracy z gminami – z oferty programów rządowych w rodzaju preferencyjnego kredytowania społecznego budownictwa czynszowego<sup>23</sup>, grantu na budowę mieszkań czynszowych ze środków Funduszu Dopląt czy też dopłat do czynszów w pierwszych latach użytkowania mieszkania w ramach programu Mieszkanie na Start. Warto też powrócić do idei małych spółdzielni mieszkaniowych dążących do obniżania kosztów budowy poprzez

zaangażowanie członków spółdzielni w przygotowanie i realizację inwestycji mieszkaniowych.

#### **Rekomendacja 2C. Program pilotażowy „Innowacje mieszkaniowe” oparty na partnerstwie**

Rekomenduje się wprowadzenie w partnerstwie rządu, samorządu terytorialnego z udziałem jednostek organizacyjnych gmin (TBS, spółek komunalnych), OPP i sektora prywatnego pilotażowego programu „Innowacje mieszkaniowe”. Program ten powinien mieć charakter interdyscyplinarny i być stosowany w odpowiedzi na różne nietypowe lub niepraktykowane wcześniej rozwiązania z zakresu polityki społecznej, mieszkaniowej, rewitalizacji, gospodarowania przestrzenią, w których warunkiem koniecznym byłoby tworzenie zasobu mieszkań dostępnych poprzez budowę nowych zasobów oraz modernizację/adaptację istniejących obiektów, zoptymalizowanie działań na rzecz dostępności mieszkań.

Program pilotażowy „Innowacje mieszkaniowe” powinien być otwartym programem nowej polityki miejskiej. Wypracowywanie rozwiązań należy prowadzić pod szczegółowym nadzorem publicznym. W zamian za wsparcie – **głównie doradcze, finansowe i organizacyjne** – beneficjenci programu będą zobligowani do szerokiego udostępniania informacji o swoich projektach oraz stosowania narzędzi monitoringu i ewaluacji wdrażanych projektów.

Charakter i podstawy programu powinny zostać wypracowane w partnerstwie wszystkich zainteresowanych stron. Formalne umocowanie programu będzie zależało od dalszych rozstrzygnięć, w tym dostępności funduszy unijnych w kolejnej perspektywie i zaangażowania instytucji i podmiotów do tej pory niepowiązanych silnie z mieszkalnictwem.

Priorytetem przy wspieraniu projektów zgłaszanych do tego programu powinna być, poza samą racjonalnością, realizacja mieszkań dostępnych.

Pomoc państwa w promocji partnerstw mieszkaniowych powinna polegać na wsparciu finansowo-organizacyjnym. Większość programów zakładających finansowanie ze środków publicznych została uchwalona w formie ustawy. Mamy tu do czynienia z dylematem, ponieważ pilotaż poprzedzany ustawą jest narażony na ograniczenia koncepcyjne i zbyt dużą formalizację. Program mógłby mieć formułę programu wieloletniego na zasadach ustawy o finansach publicznych. Wydaje się, że jego prowadzenie powinno być przekazane organizacjom skupiającym jednostki samorządu terytorialnego (np. Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich).

Do wieloletniego programu promocji partnerstw mieszkaniowych mogłyby zostać włączone już

<sup>23</sup> Spółdzielnie mieszkaniowe mogą ubiegać się o kredyt na budowę mieszkań lokatorskich lub czynszowych.



funkcjonujące przedsięwzięcia partnerskie, np. dotyczące mieszkalnictwa senioralnego, społecznych agencji najmu (SAN).

#### **Rekomendacja 2D. Wsparcie tworzenia Społecznych Agencji Najmu**

Zaleca się stworzenie uregulowań prawnych, finansowych i organizacyjnych wspierających tworzenie Społecznych Agencji Najmu (SAN), które będą mogły odpowiadać na potrzeby mieszkaniowe zarówno osób z grupy „luki czynszowej”<sup>24</sup>, jak i osób zagrożonych wykluczeniem (w tym drugim wypadku oferta SAN powinna obejmować również dodatkowe formuły wsparcia).

Udzielenie wsparcia dla powstawania i zwiększania skali działalności przez SAN (obejmującego finansowanie działania SAN, utworzenie funduszu gwarancyjnego, zapewnienie środków na remonty i modernizacje mieszkań) przyczyni się do szybkiego zwiększenia liczby mieszkań dostępnych.

Na szczególną uwagę zasługują Społeczne Agencje Najmu funkcjonujące w formule partnerstwa/konsorcjum jednostek samorządu terytorialnego z OPP. Pozwoliłoby to połączyć korzystanie z zasobów mieszkań prywatnych i zasobów gminnych nienadających się do wynajęcia na zasadach komunalnych ze względu na ich stan prawny czy techniczny. Organizacje pożytku publicznego mogą wnieść swoje doświadczenie w pracy z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym, *know-how* i umiejętność niskobudżetowej działalności. W formule SAN powinny być głównie wykorzystywane mieszkania prywatne. Ich właściciele do obniżenia czynszu może motywować gwarancja długoterminowego wynajmu (Muzioł-Węclawowicz A. 2017). Pomocną byłaby też reforma dodatków mieszkaniowych prowadząca do zwiększenia udziału dodatku w kosztach najmu co najmniej dla gospodarstw domowych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej lub zagwarantowanie dopłat do czynszu na zasadach zbliżonych do przewidzianych w Ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania.

#### **Rekomendacja 2E. Ewaluacja mieszkań chronionych**

Rekomenduje się ewaluację programu mieszkań chronionych tworzonych przez różne podmioty

pod kątem dostosowania zasad ich funkcjonowania do reguł publicznego sektora czynszowego. Powinno to przyczynić się do zwiększenia liczby realizowanych przedsięwzięć oraz do podniesienia komfortu beneficjentów programu traktowanych na podobnych zasadach jak inni najemcy mieszkań objęci pomocą gmin (umowy najmu, dodatki mieszkaniowe, obniżki czynszu).

#### **Rekomendacja 2F. Granty dla podmiotów prowadzących mieszkania chronione i wspomagane**

Zaleca się objęcie sektora mieszkań chronionych i wspomaganych wsparciem finansowym i organizacyjnym ze strony ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w formie systemowego programu grantowego dla inicjatyw mieszkaniowych kierowanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób o specjalnych potrzebach, gdzie usłudze mieszkaniowej towarzyszą dodatkowe usługi wsparcia w formie doradztwa, treningu, pomocy w wykonywaniu codziennych czynności, opieki psychologicznej, szkoleń. Program grantowy powinien funkcjonować dla danego beneficjenta przez kilka lat na okres inicjacji i pierwszych lat funkcjonowania, kiedy wsparcie jest szczególnie cenne i pozwala okrzepnąć inicjatywie i zbudować partnerstwa konieczne do kontynuacji programu.

Jednym z projektów mogłaby być specjalna formuła Społecznej Agencji Najmu dedykowana seniorom pozwalająca na czasowe przekazanie mieszkań własnościowych przez seniorów do wynajęcia w ramach zadań SAN w zamian za ofertę najmu mieszkań wspomaganych, dostosowanych do potrzeb seniorów. Innego rodzaju projektami powinny być działania prowadzące do zagospodarowania pustostanów komunalnych, np. w formule kooperatyw remontowych. Kolejnym rodzajem przedsięwzięć kwalifikujących się do wsparcia powinny być programy wychodzenia z bezdomności oferujące usługę mieszkaniową „Najpierw mieszkanie” (*Housing First*). Na uwagę zasługują też oddolne inicjatywy – z reguły rodzicielskie – mające zagwarantować dach nad głową i opiekę w mieszkaniach chronionych lub innych wspomaganych ich dzieciom z głęboką niepełnosprawnością. Warto również zwiększyć liczbę programów mieszkań treningowych dla usamodzielniającej się młodzieży, np. opuszczającej instytucje czy pochodzącej z rodzin defaworyzowanych, oraz zapewnić niezbędne wsparcie mieszkaniowe samotnym rodzicom.

<sup>24</sup> Chodzi tu o osoby osiągające dochody wyższe od limitów kwalifikujących do najmu w zasobach komunalnych lub TBS, ale za niskie, by wynajmować mieszkania na zasadach komercyjnych na rynku.

### Rekomendacja 2G. Reforma systemu dodatków mieszkaniowych<sup>25</sup>

Od wielu lat postuluje się reformę systemu dodatków mieszkaniowych pod kątem wysokości kwoty dodatków, źródeł ich finansowania, zakresu uprawnień do dodatków. Dodatki mieszkaniowe w obecnej formule są coraz słabszym instrumentem pomocy w sprawach mieszkaniowych i pełnią tę funkcję pomocy w ponoszeniu kosztów utrzymania mieszkań jedynie w odniesieniu do gospodarstw domowych wynajmujących mieszkania w zasobach niskoczynszowych. W przypadku innych zasobów pomoc w ponoszeniu kosztów utrzymania mieszkania w postaci dodatków mieszkaniowych w obecnej formule jest zdecydowanie za niska w stosunku do potrzeb gospodarstw domowych. Nie jest też oczywistym pozostawienie obowiązku wypłaty dodatków wyłącznie w gestii gmin.

Konieczną wydaje się ewaluacja programu dodatków mieszkaniowych. Wśród pytań badawczych w ramach ewaluacji powinny znaleźć się pytania o adekwatność dodatków mieszkaniowych do potrzeb osób wynajmujących mieszkania na zasadach rynkowych oraz o możliwość ujednoczenia bądź zbliżenia systemu dodatków mieszkaniowych z dopłatami do czynszu w programie „Mieszkanie na Start” dostępnymi wyłącznie dla jednego sektora – nowego budownictwa czynszowego. Takie nierówne traktowanie istniejących zasobów i zasobów nowo budowanych w ułatwianiu w ponoszeniu kosztów najmu wskazuje, że intencją tego systemu jest przede wszystkim pomoc inwestorom mieszkaniowym w pozyskiwaniu najemców i pomoc wąskiej grupie najemców niż działanie na rzecz kompleksowego wsparcia potencjalnych najemców w trudnej sytuacji oraz instytucji najmu mieszkań. Warto zatem rozszerzyć program dopłat do czynszu do najmu na rynku prywatnym bez względu na to, czy najem dotyczy nowobudowanego mieszkania czy nie. W szczególności takie dodatki byłyby celowe dla zwiększenia skali działalności społecznych agencji najmu.

### Wyzwanie 3. Rozwój sektora mieszkań na wynajem

Sektor czynszowy ma do odegrania istotną rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Czy z wyboru, czy z konieczności (w konsekwencji braku środków

<sup>25</sup> Rekomendacja ta odnosi się również do innych wyzwań mieszkaniowych, np. dotyczących mieszkalnictwa gminnego i TBS.

na pozyskanie własności mieszkania) część społeczeństwa korzysta z wynajmowanych mieszkań. Cechą wyróżniającą zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w formie najmu mieszkania – w przeciwieństwie do jego zakupu – jest relatywnie niski początkowy koszt dostępu, czyli wejścia w prawa użytkownika. Wymagana jest w tym przypadku z reguły zapłata kaucji zabezpieczającej i bieżące regulowanie opłat z tytułu najmu (czynsz i media). Te wydatki stanowią znikomą część wartości mieszkania. W zasobach TBS czynnikiem podwyższającym koszt początkowy może być opłata partycypacji w kosztach budowy najmowanego lokalu. Partycypacja jest zwracana po rewaloryzacji przy zakończeniu najmu. Użytkownicy mieszkań o niskich dochodach mogą korzystać z systemu dodatków mieszkaniowych, całkowicie nieefektywnego obecnie w przypadku najmu prywatnego. Od niedawna funkcjonuje też system dopłat do czynszu najmu w pierwszych latach użytkowania (program „Mieszkanie na Start”) kierowany wyłącznie do najemców pozagminnych nowych zasobów lub zasobów modernizowanych w ramach programu rewitalizacji w Specjalnej Strefie Rewitalizacji<sup>26</sup>.

Można mówić o kilku podstawowych grupach społecznych, dla których najem mieszkania jest rekomendowaną lub nawet jedyną dostępną opcją. Są to:

- osoby i gospodarstwa domowe o niskich i bardzo niskich dochodach, których nie stać na zakup mieszkania nawet w długim okresie oszczędzania środków na ten cel, nie posiadają oni również wystarczających dochodów na wynajem mieszkania na rynku komercyjnym; z reguły potrzeby tych ludzi zaspokaja społeczny sektor mieszkaniowy,
- osoby i gospodarstwa domowe osób młodych, o różnym stopniu zamożności, w tym migrujących do innych miejscowości; z reguły sytuacja rodzinna i zawodowa tych osób nie jest jeszcze ustabilizowana i przed podjęciem decyzji o docelowym mieszkaniu łatwiejsze i dogodniejsze jest dla nich wynajmowanie mieszkań,
- osoby i gospodarstwa domowe zaspokajające swoje potrzeby mieszkaniowe poprzez najem z wyboru, pomimo osiągnięcia dochodów umożliwiających zakup lokalu ze środków własnych czy też z kredytem.

<sup>26</sup> Uzależnienie prawa do dopłaty od wynajmowania mieszkania w nowym zasobie jest kolejnym przykładem niesystemowego podejścia do mieszkalnictwa. Nie pozwala na mobilizację prywatnego rynku najmu w istniejących zasobach i stanowi źródło nierówności społecznych. Najemca nowo wybudowanego mieszkania w osiedlu TBS może – po uzyskaniu dopłaty – płacić dużo niższy czynsz niż jego sąsiad z takiego samego, ale starszego bloku w pobliżu, mimo że obaj posiadają podobne dochody.





Ze względów ekonomicznych znacząca część najemców pozostaje w społecznym sektorze czynszowym na wiele lat bądź na stałe. Społeczeństwo polskie ciągle jest mało mobilne, jeśli chodzi o zmianę użytkowanych mieszkań. Warto też podkreślić, że przez wiele lat dominował w kraju rynek własnościowy, a polityka mieszkaniowa państwa wspierała kupno mieszkań. Zmiany postaw i zainteresowanie najmem wywołały problemy kredytobiorców hipotecznych, którzy zaciągnęli kredyty denominowane we frankach szwajcarskich. Młode pokolenie ma też inne priorytety i nie wszyscy młodzi ludzie budują swoją przyszłość mieszkaniową w oparciu o posiadanie mieszkania, przynajmniej w pierwszych latach samodzielnego życia. Polityka mieszkaniowa wspierająca budowanie mieszkań na wynajem może sprawić, że stabilny najem, a nie tylko własność, będą tworzyły bezpieczeństwo mieszkaniowe.

Prywatny sektor czynszowy opiera się głównie na indywidualnych osobach wynajmujących swoje mieszkania na rynku prywatnym. Komercyjny, instytucjonalny sektor czynszowy dopiero rozpoczyna funkcjonować za sprawą działalności funduszy inwestycyjnych, Funduszu Mieszkań na Wynajem, programu Mieszkanie Plus realizowanego przez PFR Nieruchomości, inwestorów zagranicznych.

Analizując dostępność mieszkań, należy brać pod uwagę środki, jakimi dysponują gospodarstwa domowe. Powszechnie uważa się, że jedynie osoby osiągające dochody w najwyższych decylach dochodowych mają warunki do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na rynku mieszkaniowym poprzez własność mieszkania lub najem rynkowy. Dla najniższych grup dochodowych dedykowane są mieszkania komunalne na najem socjalny lub standardowy. Dostępność mieszkań TBS, spółdzielczych, mieszkań z programu Mieszkanie Plus dla grup o średnich dochodach wymaga szczegółowych analiz, pamiętając, że i dochody, i koszty użytkowania mieszkań są zróżnicowane regionalnie i w poszczególnych miastach.

Punktem odniesienia dla określania poziomu dostępności może być kryterium stosowane przez UN Habitat, zgodnie z którym mieszkanie dostępne to takie, które nie pochłania więcej niż 30% dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego.

### Wyzwanie 3.1. Wzrost liczby mieszkań komunalnych i podniesienie ich standardu

Zwiększanie liczby mieszkań komunalnych dla osób najbardziej potrzebujących jest istotnym wyzwaniem, ponieważ w większości przypadków budżety gmin nie

pozwalają na podejmowanie nowych, dużych inwestycji mieszkaniowych, które skutecznie zaspokoilyby potrzeby mieszkaniowe i zmniejszyły liczbę osób ubiegających się o wynajem lokalu z zasobu gminy. Obok nowych inwestycji potrzebne jest zwiększenie nakładów na remonty i modernizacje w istniejącym zasobie komunalnym, co również powinno rozwiązać problem pustostanów znajdujących się w tych zasobach<sup>27</sup>.

**W wyniku komunalizacji mienia gminom przekazano silnie zdekapitalizowane zasoby mieszkaniowe, często nieremontowane przez cały okres PRL. Zasoby komunalne są nierównomiernie rozmieszczone w kraju.**

Różne są też potrzeby remontowe – zależnie od wieku, standardu zabudowy i stanu utrzymania. Potrzeby te będą wzrastać wraz z postępującym zużyciem substancji mieszkaniowej, najwyższym w komunalnych i prywatnych zasobach czynszowych w miastach. Bieżące statystyki dotyczące remontów i modernizacji zasobów komunalnych potwierdzają tezę o zwiększaniu się luki remontowej w zasobach komunalnych<sup>28</sup>.

Potrzeby remontowe i modernizacyjne w zasobach komunalnych są zróżnicowane terytorialnie. W stopniu znaczącym występują w części miast. Koncentracja potrzeb remontowych nie jest prostą funkcją wielkości miasta, jego struktury funkcjonalnej i przestrzennej oraz lokalizacji. Trudno też stwierdzić,

27 W 2016 r. było 49 234 pustostanów w zasobach komunalnych. Najwięcej pustostanów jest w dużych i średnich miastach, w których są zlokalizowane znaczne zasoby mieszkań komunalnych: Warszawa – 8 931 pustostanów, Łódź – 6 966, Wrocław – 2 278, Katowice – 1 823, Bytom – 1 454, Szczecin – 1 275, Bydgoszcz – 958, Gdańsk – 980, Toruń – 901, Kraków – 846, Gliwice – 605, Poznań – 578 pustostanów (źródło: BDL GUS, stan na koniec 2016 r.).

28 W 2016 r. przeprowadzono roboty remontowe w zasobach komunalnych polegające na wymianie instalacji w 18 465 mieszkaniach (2,1% ogółu), remoncie dachu w odniesieniu do 12 393 mieszkań (1,4%), wymianie stolarki budowlanej w 22 344 mieszkaniach (2,6%). Roboty remontowe prowadzące do podwyższenia standardu mieszkania polegające na doprowadzeniu kanalizacji przeprowadzono w 1 365 mieszkaniach (0,2%), na doprowadzeniu centralnego ogrzewania – w 2 492 mieszkaniach (0,3%), na doprowadzeniu ciepłej wody – w 2 177 mieszkaniach

że dotychczasowa polityka miast wobec własnych zasobów (wydatki na remonty, polityka prywatyzacji) jednoznacznie doprowadziła w poszczególnych miastach do istotnej poprawy standardu zasobów. Konieczność rozwiązania problemu remontów zasobów komunalnych i zagospodarowania pustostanów komunalnych jest zatem ograniczona terytorialnie. Kryteria wyznaczania jednostek wymagających wsparcia w tej dziedzinie wydają się nieostre, ale jednym z istotniejszych wyznaczników jest tu wielkość miasta (trudniejsza jest sytuacja w dużych miastach) i wielkość zasobu komunalnego (trudniejsza jest sytuacja w miastach z dużą liczbą mieszkań komunalnych). W tym kontekście postuluje się, by polityka miejska w sprawach mieszkaniowych tworzyła uzupełniający program wsparcia tych miast, które zmagają się z największymi problemami mieszkaniowymi, a zarazem są zdeterminowane, by aktywnie je rozwiązywać.

Konieczność wzrostu sektora czynszowych mieszkań komunalnych wynika z potrzeb zgłaszanych przez samorządy oraz z założeń Narodowego Programu Mieszkaniowego. Zwiększenie liczby pełnostandartowych mieszkań komunalnych jest możliwe w wyniku:

- wzrostu liczby nowo budowanych mieszkań komunalnych,
- intensyfikacji liczby remontowanych i modernizowanych zasobów, w tym działań pozwalających na ponowne użytkowanie pustostanów,
- znaczącego zmniejszenia skali prywatyzacji zasobów komunalnych.

W NPM miernikiem realizacji komponentu wsparcia „zwiększenie efektów w segmencie mieszkań komunalnych”, a w zasadzie całego celu z NPM: „Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową” jest likwidacja kolejki osób oczekujących na najem mieszkań komunalnych do 2030 r. Warto podkreślić, że sama kolejka osób oczekujących na najem mieszkań z zasobu gminy jest funkcją lokalnych kryteriów uprawniających do tego najmu, głównie dochodowych, nie jest zatem w pełni jednoznacznym wskaźnikiem zapotrzebowania na mieszkania komunalne. Niestety, utrzymanie w przyszłości

(0,3%). Łącznie nowe instalacje doprowadzono do 4 848 mieszkań (0,6%), a ocieplenia budynków dotyczyły 4 894 mieszkań (0,6%) (źródło: BDL GUS, stan na koniec 2016 r.). Nie są dostępne statystyki zbiorcze dotyczące potrzeb remontowych w zasobach komunalnych. Z obliczeń szacunkowych wynika, że wydatkowanie na remont zasobów komunalnych średnio 1 tys. zł na 1m<sup>2</sup> wymagałoby zaangażowania w wysokości 369 mld zł.

obserwowanego w ostatnich latach tempa spadku liczby osób oczekujących na najem mieszkań komunalnych nie stwarza możliwości realizacji celu NPM. W 2014 roku w kolejce po mieszkanie komunalne było 165 213 osób, w 2017 – 144 729. Zakładając tempo zmniejszania kolejki po mieszkania wynikające z różnicy stanu w 2017 i 2014 roku, w 2030 roku dzisiejsza kolejka po najem mieszkań komunalnych zmniejszy się do 56 tys. mieszkań. To uproszczone wskazanie, ponieważ o najem mieszkań komunalnych będą ubiegać się kolejne grupy zainteresowanych osób i rodzin, będą zmieniały się zarówno uwarunkowania dostępności mieszkań dla grup słabszych ekonomicznie i/lub zagrożonych wykluczeniem, jak i same kryteria kwalifikacyjne.

Dobrze oceniany przez samorządy rządowy program wsparcia budowy mieszkań komunalnych (na najem socjalny i standardowy<sup>29</sup>) mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych w formie dotacyjnej ze środków Funduszu Dopłat służy w zasadzie powiększaniu zasobów komunalnych drogą tworzenia nowego zasobu. Z tekstu Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych wynika, że celem finansowego wsparcia jest tworzenie zasobów, a nie ich remontowanie czy modernizacja. Spektrum przeznaczenia dotacji wynikające z ustawy jest szerokie, obejmuje – obok budowy – zakup, adaptację, rozbudowę, niemniej remonty i modernizacje funkcjonujących zasobów są wyłączone z zakresu oddziaływania tego programu.

W praktyce gminy mogą ubiegać się o dotacje z Funduszu, podejmując budowę, a wyjątkowo również na odtworzenie i modernizację mieszkań wyłączonych z użytkowania decyzją powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Aktualnie środki Funduszu Dopłat przeznaczone na wsparcie budownictwa komunalnego są wystarczające w odniesieniu do zapotrzebowania zgłaszanego przez gminy, a w planach na następne lata przewidziano wyższe zasilanie Funduszu (500 mln zł w 2020 roku i po 1 mld zł rocznie do 2025 roku). Program finansowego wsparcia budownictwa mieszkaniowego na wynajem działa już od ponad 10 lat, w tym czasie BGK przyznał bezzwrotne wsparcie w łącznej wysokości prawie 1,3 mld zł, co pozwoliło na współfinansowanie ponad 1,6 tys. przedsięwzięć mieszkaniowych obejmujących łącznie 19 tys. mieszkań i 1,1 tys. miejsc noclegowych dla osób bezdomnych o wartości 3,92 mld zł (dane BGK). Ten instrument ma bardzo silny wpływ

29 Pod tym pojęciem rozumie się najem mieszkań komunalnych na czas nieoznaczony.



na decyzje miast o budowie (tworzeniu) nowych zasobów mieszkań komunalnych lub też mieszkań w zasobie TBS udostępnianych na tych samych zasadach co lokale komunalne.

Oferta rządowych programów mieszkaniowych dotyczy budowy nowych mieszkań komunalnych<sup>30</sup>. Nie ma takiego programu, poza Funduszem Termomodernizacji i Remontów, ułatwiającym termomodernizację współfinansowaną kredytem komercyjnym, który dostarczałby atrakcyjnego finansowania remontów zasobów komunalnych. A są one konieczne z wielu względów, w tym środowiskowych i społecznych. Działaniem priorytetowym w ramach polityki miejskiej powinna być – obok wypełnienia deficytu ilościowego, w tym zaspokojenia popytu na mieszkania dostępne – intensyfikacja prac remontowych i modernizacyjnych zasobów komunalnych. Działania miast w tym zakresie powinny być również odpowiednio przygotowane pod względem planistycznym i infrastrukturalnym z zachowaniem zasad miasta zwartej i zrównoważonej.

Mając na uwadze zasady programu wsparcia budowy mieszkań na wynajem ze środków Funduszu Dopłat dotyczące TBS oraz zaangażowanie części miast – poza dotacjami z Funduszu Dopłat – w tworzenie przez TBS zasobów mieszkań dla najemców komunalnych należy podkreślić, że prosty podział na mieszkania komunalne i mieszkania w zasobach TBS nie musi odpowiadać podziałowi funkcjonalnemu. Funkcje mieszkań komunalnych pełni też część zasobów formalnie będących własnością TBS lub innych podmiotów komunalnych. Miasta mają prawo wykorzystywać do realizacji mieszkaniowych zadań własnych zasoby własne, jak i mieszkania należące do innych podmiotów.

### **Rekomendacja 3.1A. Wieloletni program „Wsparcie remontów i modernizacji czynszowych zasobów komunalnych”**

Rekomenduje się wprowadzenie wieloletniego programu rządowego (horyzont 10–15 lat) „Wsparcie remontów i modernizacji czynszowych zasobów komunalnych”<sup>31</sup>. Program powinien być adresowany do miast, które równocześnie spełniają podstawowe warunki, do których należą:

- zły stan techniczny zasobów komunalnych objętych wsparciem;
- kompleksowy charakter remontu/modernizacji, powodujący poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub>;
- prowadzenie polityki limitowanej prywatyzacji zasobów komunalnych, z wyłączeniem z prywatyzacji zasobów remontowanych w ramach programu, nowo budowanych zasobów itp.;
- pełna diagnoza sytuacji mieszkaniowej w mieście i oparty na niej program polityki mieszkaniowej gminy;
- realna polityka ekonomizacji czynszów.

Pierwsza faza programu (2 lata) obejmowałaby jego przygotowanie, tj. opracowanie programu, legislację, wdrożenie procedur, nabór i kwalifikację miast uczestniczących. W kolejnych latach następowałaby realizacja programu przez miasta, które zgłosiły akces i spełniły kryteria dostępu. Zaleca się stały monitoring programu i przeprowadzenie ewaluacji śródkresowej. Źródłem finansowania powinien być budżet państwa, a formą – dotacje do kosztów kwalifikowanych. Można rozważyć zróżnicowanie poziomu dotacji w relacji do sytuacji budżetowej miast, np. wskaźnika dochodów własnych na 1 mieszkańca.

Wykorzystanie formuły programu wieloletniego na zasadach ustawy o finansach publicznych jest jak najbardziej zasadne merytorycznie i możliwe organizacyjnie. Istotą takiego programu powinno być intensywne wsparcie gmin w finansowaniu remontów i modernizacji zasobu mieszkaniowego. Ważne jest także w obecnej sytuacji to, że horyzont czasowy najbliższych 10–15 lat ma krytyczne znaczenie. Jeśli to się nie stanie, za kilka lat można będzie zaproponować program wieloletni rozbiórek pustostanów komunalnych. Należy przy tym stawiać miastom – beneficjentom programu wieloletniego – ambitne programowo i finansowo warunki udziału w przedsięwzięciu i zadbać, by nie miały miejsca niedobory środków w programie.

### **Rekomendacja 3.1B. Rozwój programu Funduszu Dopłat**

Rekomenduje się dalszy rozwój rządowego programu wsparcia tworzenia zasobu mieszkań komunalnych, chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Można rozważyć różnicowanie poziomu finansowego wsparcia w zależności od potrzeb i możliwości danego miasta.

Zasadne jest dalsze synchronizowanie tego programu z programem społecznego budownictwa

<sup>30</sup> Dotacje ze środków Funduszu Dopłat jako wsparcie gmin w budowie mieszkań na wynajem, w tym również przez TBS i inne spółki komunalne mogące budować mieszkania udostępniane najemcom za czynsz komunalny.

<sup>31</sup> Program wieloletni na zasadach określonych w art. 136 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).



czynszowego i działalnością Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Wartość gruntu niestanowiącego własności gminy, koszt obowiązkowych miejsc postojowych pod budynkiem oraz poza gruntem nieruchomości w finansowaniu ze środków Funduszu Dopłat powinny być zaliczane do kosztów kwalifikowanych objętych finansowym wsparciem.

Zasadne jest zwiększenie grantu z Funduszu Dopłat do 30% kosztów realizacji przedsięwzięcia, ujednoczenie katalogu kosztów kwalifikowanych w programach rządowych.

Postuluje się istotne zwiększenie dotacji na realizację mieszkań chronionych, noclegowni, domów dla bezdomnych (do 80% przy nowych budynkach; do 90% przy remontach). Ponadto należy dopuścić do finansowania także nowopowstające ogrzewalnie zlokalizowane w obiektach, w których nie ma noclegowni i/lub schroniska.

Ponadto gminy powinny otrzymywać stałe wsparcie finansowe na prowadzenie mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych i ogrzewalni, podobnie jak mieszkań wspomaganych.

### Wyzwanie 3.2. Rozwój sektora społecznego budownictwa czynszowego

Program społecznego budownictwa czynszowego (SBC) realizowany w podstawowym wymiarze przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) funkcjonuje, z pewnymi ograniczeniami, już 25 lat. Towarzystwa budownictwa społecznego wybudowały w latach 1996–2015 ponad 81 tys. mieszkań, mimo że corocznie notowano deficyt środków kredytowych na realizację zgłaszanych przedsięwzięć, a w 2009 r. całkowicie zastopowano rządowe, preferencyjne finansowanie programu. Większość zasobów (69,6%) wybudowały towarzystwa będące spółkami gminnymi. Spośród 223 TBS będących kredytobiorcami BGK najliczniej reprezentowane są TBS gminne dysponujące mieszkaniem w liczbie od 100 do 500. 83 takie podmioty wybudowały łącznie 20,3 tys. mieszkań. Towarzystw o największych zasobach – ponad 500 mieszkań – jest 38, a łącznie wybudowały 44,8 tys. mieszkań czynszowych. Kilkaście towarzystw stanowią spółki międzygminne. TBS na koniec 2016 r. miały swoje zasoby w 25,6% polskich miast, w tym w 12,1% ogółu miast liczących do 20 tys. mieszkańców, 60,9% miast liczących od 20 tys. do 50 tys., 72,3% miast pomiędzy 50 a 100 tys. mieszkańców, 82,6% miast liczących od 100

tys. do 200 tys. mieszkańców i we wszystkich miastach największych, liczących ponad 200 tys. mieszkańców (Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K. 2018, s. 184–187)<sup>32</sup>.

Oznacza to, że TBS<sup>33</sup> są najważniejszymi, poza samymi gminami, podmiotami lokalnej polityki mieszkaniowej funkcjonującymi w większości miast liczących co najmniej 20 tys. ludności.

Niemniej jednak dostrzega się niedoceniając program SBC przez rząd i samorządy. Strona rządowa, likwidując Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, zrezygnowała z koncepcji samofinansującego się funduszu kredytowego<sup>34</sup>, a nie kontynuując finansowania programu w latach 2010–2014, spowodowała problemy wizerunkowe. Samorządy zaś nie doceniają zalet ekonomicznych i społecznych programu SBC w perspektywie wieloletniej i jego wpływu na politykę miejską. Miasta narzekają na kapitałochłonność inwestycji, mimo że często ponoszą zaledwie 30% jej kosztów. I to w części w formie aportu gruntowego. Zasoby są dobrze utrzymane, a czynsze można uznać za ekonomiczne. Od roku 2015, również w ramach NPM, zachodzą korzystne modyfikacje programu zwiększające możliwości i elastyczność montażu finansowego przedsięwzięć w oparciu o preferencyjne finansowanie kredytowe. Wynika to również z uzupełniającej oferty BGK w zakresie kredytów budowlanych<sup>35</sup>.

32



<sup>33</sup> Od 2015 roku takie same zadania jak TBS mogą wykonywać spółki komunalne niebędące TBS, a także spółdzielnie mieszkaniowe w zakresie mieszkań na wynajem i spółdzielczych lokatorskich.

<sup>34</sup> Krajowy Fundusz Mieszkaniowy w perspektywie 2018–2020 roku, wskutek spłat dużego portfela kredytów mieszkaniowych, byłby w stanie – spłacając pożyczki z Międzynarodowych Instytucji Finansowych – udzielać dalszych kredytów ze środków własnych, bez pomocy budżetu państwa.

<sup>35</sup> Jest to oferta komercyjnych kredytów na budowę mieszkań z BGK dla TBS pozwalającą na większą swobodę w wyborze strategii inwestycyjnej, np. dopuszcza się wykup mieszkania czynszowego po pewnym okresie, swobodę limitów dochodowych przyszłych najemców.





W efekcie poszerza się zakres działalności TBS dający się sprowadzić do dwóch podstawowych formuł<sup>36</sup>:

- klasycznej działalności inwestorskiej w myśl podstawowych zasad Ustawy z dnia 26 października 1996 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego,
- działalności inwestorskiej uzupełniającej zadania sektora komunalnego poprzez wykorzystywanie różnych montażi finansowych, w tym wsparcia ze środków Funduszu Dopłat prowadzącego do tworzenia zasobu mieszkań o czynszu odpowiednio niższym, udostępnianych osobom oczekującym w kolejkach po najem mieszkania z zasobów miasta czy poprzez wykorzystywanie środków z funduszy UE na działania remontowe i modernizacyjne w zasobach własnych TBS lub przez nie zarządzanych zasobach komunalnych lub wspólnot mieszkaniowych.

W drugim modelu istotne znaczenie ma zwiększanie możliwości finansowania części kosztów budowy oraz kosztów użytkowania zasobów. Mieszkania będące własnością TBS są udostępniane do najmu komunalnego w formule „najem – podnajem”, tj. miasto wynajmuje mieszkania od spółki, a następnie podnajmuje je osobom uprawnionym do najmu komunalnego.

Ostatnio wprowadzono nowe rozwiązania w formie łączenia grantu dla gminy w wysokości do 20% kosztów budowy z Funduszu Dopłat z kredytem SBC dla inwestora, objęcie nowych inwestycji SBC dopłatami do czynszów (Mieszkanie na Start). Te działania prowadzą do wzrostu subsydiarności programu społecznego budownictwa czynszowego względem komunalnych inwestycji mieszkaniowych.

### **Rekomendacja 3.2A. Długi horyzont programu SBC**

Proponuje się zapewnienie stabilnej kontynuacji programu SBC ze strony państwa poprzez deklarację kontynuacji programu na obecnych lub zbliżonych zasadach, jeśli chodzi o finansowanie preferencyjne po 2024 roku, kiedy to upłynie dziesięcioletni termin funkcjonowania nowych zasad finansowania programu. Dodatkowo istotne znaczenie ma utrzymanie czynszowego charakteru zasobów w długiej perspektywie. Zaleca się zatem, by wszystkie mieszkania w zasobach społecznych współfinansowanych na zasadach preferencyjnych

utrzymywały na stałe status lokali wynajmowanych. Przemawia za tym:

- powszechnie zdiagnozowana potrzeba wzrostu sektora czynszowego;
- wysoce niekorzystna relacji liczby i powierzchni mieszkań wymagających sprzedaży dla pozyskania środków własnych na budowę jednego, kolejnego mieszkania (uwzględniając spłatę kredytu i rozliczenie partycypacji);
- logika finansowania preferencyjnego, dla którego źródłem środków są podatki obywateli;
- dostępność innych programów służących przechodzeniu z wynajmu na własność, np. program kredytów budowlanych BGK, program Mieszkanie Plus w wykonaniu PFR Nieruchomości.

### **Rekomendacja 3.2B. Uporządkowana formuła partycypacji w kosztach budowy**

Rekomenduje się podjęcie kierunkowych decyzji w sprawie funkcjonowania systemu partycypacji w kosztach budowy. Możliwość pozyskania do 30% kosztów z wpłaty przyszłego najemcy stanowi poważne ułatwienie w finansowaniu z perspektywy TBS jako inwestora oraz państwa i gminy jako mentorów programu. Dla wielu najemców wpłata zwrotnej i waloryzowanej partycypacji nadal stanowi atrakcyjny czynnik dostępności mieszkania. Dla innych potencjalnych użytkowników znajdujących się w gorszej sytuacji finansowej partycypacja jest poważną barierą uczestnictwa w programie SBC. Przykładowo przy stawce czynszu 14,55 zł za 1 m<sup>2</sup> czynsz za mieszkanie o powierzchni 35,9 m<sup>2</sup> wyniesie miesięcznie 522,35 zł. A partycypacja w wysokości 30% kosztów budowy, jeśli wynoszą one 4 421 zł za 1 m<sup>2</sup>, wynosi 47 614,17 zł (Cyran R. 2019). Jest to wysokie obciążenie dla osób ubiegających się o najem mieszkania, szczególnie że grono potencjalnych najemców jest ograniczone pułapami dochodowymi.

Dość powszechnie wymagana partycypacja przyszłych najemców w kosztach budowy zasobów TBS stanowi czynnik ograniczający zainteresowanie najmem w zasobach TBS i poważnie ogranicza konkurencyjność tego najmu w relacji do innych rozwiązań.

Warto nadmienić, że udział przyszłego użytkownika w kosztach budowy mieszkania jest dopuszczalnym rozwiązaniem stosowanym np. w różnych formach spółdzielczości mieszkaniowej za granicą, jednak – w zasobach o funkcjach społecznych – na poziomie dużo niższym.

Przyjmując jako rozwiązanie perspektywiczne utrzymanie partycypacji osób fizycznych, program

<sup>36</sup> TBS realizują również projekty o charakterze komercyjnym, np. przeznaczając część nowo budowanych mieszkań na sprzedaż, realizując przedsięwzięcia z opcją dojścia do własności.

społecznego budownictwa czynszowego powinien zostać wsparty kredytami na partycypację.

Wysokość wymaganej partycypacji powinna korelować z wysokością grantu dla gmin. Rekomenduje się wzrost dotacji ze środków Funduszu Dopłat (dziś 20%) do wysokości, która ograniczy udział własny partycypanta poniżej 30% przy czynszu regulowanym, odpowiadającym 4% wartości odtworzeniowej kosztu budowy w skali roku. Dla części zasobów można utrzymać grant na poziomie 20% przy czynszu na poziomie 5% wartości odtworzeniowej. W zależności od dochodów rodziny gmina wspierałaby mieszkańców, wnosząc część/całą partycypację w programie czynszu ograniczonym do 4% wartości odtworzeniowej, będącym stawką spełniającą zasadę limitowanych wydatków na utrzymanie mieszkania. Same towarzystwa mogą też dążyć do systematycznego obniżania funkcji partycypacji osób fizycznych do niższego poziomu.

**Można uznać, że docelowo partycypacja osób fizycznych w kosztach budowy społecznych mieszkań czynszowych przez TBS powinna wynosić od 5 do 10%<sup>37</sup>.**

Warto wspierać i promować partycypację w kosztach budowy innych interesariuszy poza przyszłymi najemcami i gminami, np. pracodawców, organizacji pozarządowych.

#### **Rekomendacja 3.2C. Zwiększenie preferencji w finansowaniu SBC**

Mając na uwadze zwiększenie efektów budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, należałoby rozważyć zmniejszenie oprocentowania finansowania zwrotnego poniżej stawki WIBOR, np. do poziomu  $WIBOR * 0,5$ .

#### **Wyzwanie 3.3. Rozwój instytucjonalnego sektora czynszowego**

Oferta mieszkaniowa w Polsce powinna zostać wzbogacona o sektor najmu mieszkań na zasadach

<sup>37</sup> Wówczas w opisanej wcześniej sytuacji partycypacja na poziomie 10% kosztów wynosiłaby 15 971,39 zł, a na poziomie 5% - 7 935,70 zł.

komercyjnych, zapewniający inwestorom instytucjonalnym godziwy zysk z podejmowanych inwestycji. Przy wdrożeniu programu rządowego Mieszkanie Plus przyjęto zbyt optymistyczne założenia co do możliwości osiągnięcia wysokich efektów rzeczowych programu już w pierwszych latach jego funkcjonowania w ramach działalności jednej instytucji – PRF Nieruchomości. Słabością programu Mieszkanie Plus, w jego obecnym kształcie, jest szerokie używanie formuły tajemnicy biznesowej. Skąpe publicznie dostępne informacje o kosztach i zasadach finansowania budynków mieszkalnych i koniecznych inwestycji towarzyszących nie służą dobrze temu programowi. Stosowanie niepoprawnej formuły opłaty administracyjnej (opłata za zarządzanie i administrowanie budynkiem) jako dodatku do czynszu ma służyć podtrzymaniu wrażenia dostępnych czynszów, istotnie niższych od czynszów rynkowych.

#### **Rekomendacja 3.3A. Ewaluacja programu Mieszkanie Plus**

Zaleca się przeprowadzenie śródkresowej ewaluacji programu Mieszkanie Plus. Wyniki ewaluacji powinny posłużyć ewentualnej modyfikacji programu.

#### **Wyzwanie 4. Zwiększenie roli projektów mieszkaniowych w ramach programów rewitalizacji**

Sferą, w której w zakresie mieszkalnictwa szczególnie łatwo zauważyć pole konfliktu między dotychczasową praktyką a potrzebą realnego rozwiązywania problemów, jest w Polsce rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Działaniami rewitalizacyjnymi obejmowane są najczęściej obszary śródmiejskie, w tym historyczne centra miast, kwartały zabudowy mieszkaniowej z XIX i początku XX wieku, czasem też osiedla z wielkiej płyty.

Jednym ze skutków wprowadzenia Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji jest zwrócenie uwagi na rolę mieszkalnictwa w działaniach rewitalizacyjnych. Priorytet ustawowy dla procesów i problemów społecznych wiąże nierozdzielnie rewitalizację z miejscami zamieszkiwania ludzi. A poprawa warunków zamieszkiwania może być osiągnięta w wyniku realizacji mieszkaniowych projektów rewitalizacyjnych.

Ustawa o rewitalizacji wprowadziła rozwiązania legislacyjne bez zapewnienia źródeł finansowania procesu.

Wprowadzone ustawą nowatorskie regulacje (Specjalna Strefa Rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji) są natomiast wyraźnie adresowane do sfery



mieszkalnictwa, jakkolwiek opierają się one na budżetach gmin. Jedne regulacje pozwalają na oszczędności budżetowe, inne tworzą możliwości angażowania środków gminy we współfinansowanie przedsięwzięć mieszkaniowych w prywatnym sektorze mieszkaniowym.

Ogół instrumentów wprowadzonych ustawą o rewitalizacji jest kierowany, bardziej lub mniej pośrednio, do sfery mieszkalnictwa. Poza możliwością ustanowienia prawa pierwokupu gminnego w obszarze rewitalizacji przez 2 pierwsze lata od uchwalenia gminnego programu rewitalizacji rozwiązania zorientowane mieszkaniowo odnoszą się do Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR) i miejscowego planu rewitalizacji. Należy podkreślić, że proces wdrażania gminnych programów rewitalizacji w oparciu o ustawę o rewitalizacji jest czasochłonny i znajdujemy się dopiero w początkowej fazie realizacyjnej.

Od strony finansowej ustawa z dnia 9 października 2015 r. nie rozwiązuje problemów wynikających z deficytu środków publicznych i prywatnych na finansowanie remontów i modernizacji zasobów. Przypomnijmy, że w czasie prac nad ustawą na potrzeby rewitalizacji profilowano wydatkowanie funduszy unijnych z perspektywy 2014–2020 oraz opracowywano dokument operacyjny pn. Narodowy Plan Rewitalizacji, który miał między innymi dodatkowo regulować i wskazywać źródła finansowania rewitalizacji. W istocie w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych i niektórych programów krajowych dostępne są środki na podnoszenie standardów środowiskowych w sektorze mieszkaniowym. Zgodnie z obowiązującymi Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 preferowanymi celami w rewitalizacji są: wspieranie efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, między innymi w sektorze mieszkaniowym. Natomiast Narodowy Plan Rewitalizacji pozostał w sferze projektów. Polityka wobec miast powinna zastąpić funkcje tego planu i wesprzeć finansowo projekty mieszkaniowe w programach rewitalizacji.

Za specjalnym wsparciem mieszkalnictwa w programach rewitalizacji przemawiają:

- niezwykle ważna rola poprawy warunków zamieszkiwania w realizacji celów procesów rewitalizacji wynikająca z uwarunkowań społecznych, materialnych, funkcjonalno-przestrzennych;
- przewaga zabudowy mieszkaniowej w obszarach rewitalizacji;
- obserwowane trudności w realizacji projektów mieszkaniowych w prowadzonych w Polsce

programach rewitalizacji; projektów mieszkaniowych realizuje się nieproporcjonalnie mało w stosunku do zdiagnozowanych potrzeb, a realizowane przedsięwzięcia napotykały trudności w dopinaniu źródeł finansowania.

Doświadczenia miast prowadzących programy rewitalizacji od dłuższego czasu potwierdzają te argumenty. Mimo że w obecnej perspektywie finansowej w programach rewitalizacji podejmowane są liczne projekty mające na celu poprawę efektywności energetycznej i choć wiele miast angażuje towarzystwa budownictwa społecznego i spółki komunalne (korzystające z instrumentów finansowego wsparcia w ramach rządowych programów mieszkaniowych) w mieszkaniowe programy rewitalizacyjne, skala i dynamika prowadzonych projektów mieszkaniowych pozostają niezadowalające.

**Dodatkową trudność stanowi złożona struktura własności w mieszkalnictwie. Wspólnoty mieszkaniowe utworzone na bazie prywatyzacji zasobów komunalnych nie dysponują wystarczającymi środkami do prowadzenia remontów i modernizacji, szczególnie w obszarach kryzysowych.**

Potwierdzeniem potrzeby systematycznego zwiększenia skali projektów mieszkaniowych rewitalizacji są zakresy działań podejmowanych w ramach rewitalizacji w Bytomiu, Wałbrzychu, Łodzi – miastach pilotażowej rewitalizacji realizowanej ze wsparciem finansowym i doradczym udzielonym przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (obecnie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) oraz w 20 miastach realizujących projekty w ramach konkursu „Modelowa Rewitalizacja Miast”. Prawie wszystkie te miasta prowadziły projekty odnoszące się do mieszkalnictwa. Warto podkreślić, że według analiz DG REGIO z 2013 roku warunki mieszkaniowe w odniesieniu do grup społecznych szczególnie zmarginalizowanych stanowią jeden z wielu wymiarów marginalizacji, ale właśnie one powodują szczególnie dyskomfortową sytuację grup zmarginalizowanych. W Polsce nie dysponujemy szczegółowymi analizami jakościowymi ani ilościowymi wiążącymi zagrożenie wykluczeniem społecznym z warunkami mieszkaniowymi.



Natomiast w wielu debatach lokalnych w trakcie przygotowywania programów rewitalizacji jednoznacznie utożsamiane są obszary koncentracji problemów społecznych, w tym zjawisk patologicznych, z nisko standardowymi zasobami mieszkaniowymi.

Bezpośrednim zagrożeniem efektywności procesów rewitalizacji jest pozostawienie projektów mieszkaniowych w ramach rewitalizacji bez dostępu do dodatkowych, preferencyjnych źródeł finansowania.

#### **Rekomendacja 4A. Finansowy instrument wsparcia mieszkalnictwa w rewitalizacji**

Wskazane jest wypracowanie instrumentów finansowych w ramach krajowej polityki miejskiej na rzecz naprawy mieszkalnictwa w obszarach rewitalizacji. Wyzwaniem jest nie tyle wielkość środków budżetowych kierowanych z poziomu krajowego na współfinansowanie mieszkaniowych projektów rewitalizacyjnych, co elastyczność takiego programu w definiowaniu przyszłych beneficjentów i stabilny, długi horyzont czasowy. Jest to potrzebne po to, by również słabsze ekonomicznie, mniej przedsiębiorcze czy otwarte na ryzyko miasta zdołały skorzystać z programu na zasadzie absorpcji sprawdzonych przykładów. Projekty mieszkaniowe mają różną skalę przestrzenną i zakres przedmiotowy interwencji. Począwszy od pojedynczych budynków mieszkalnych (najczęściej – wspólnot mieszkaniowych i budynków prywatnych), przez działania w skali kilku budynków (często – w zasobach komunalnych lub spółdzielczych) po prace w całych kwartałach zabudowy<sup>38</sup>. Te ostatnie przedsięwzięcia należą do najtrudniejszych w przygotowywaniu i realizacji. Najdogodniejszym dla miast instrumentem finansowym byłaby forma grantu/dotacji ogólnej na projekty mieszkaniowe w ramach programów rewitalizacji.

Wsparcie finansowe projektów mieszkaniowych w rewitalizacji mogłoby mieć charakter odrębnego programu polityki mieszkaniowej państwa, na bazie nowej ustawy lub wieloletniego programu rządowego rozpoczętego na podstawie uchwały Rady Ministrów.

#### **Rekomendacja 4B. Drobne, oddolne projekty mieszkaniowe**

Rekomenduje się prowadzenie i popularyzację przedsięwzięć polegających na włączaniu w bezpośrednie prace remontowe, porządkowe, dekoracyjne społeczności

mieszkańców obszarów zdegradowanych. Można wziąć przykłady z projektów dotyczących porządkowania podwórek, organizacji życia sąsiedzkiego czy pierwszych, historycznych już, projektów rewitalizacji dzielnic mieszkaniowych w Lublinie. Część projektów rewitalizacyjnych, odpowiednio wspieranych merytorycznie i wspomaganą rzeczowo, może polegać na wykonywaniu przez mieszkańców drobnych prac porządkowych i remontowych. Trzeba nadać takim działaniom rangę projektów mieszkaniowych zorientowanych społecznie i wpisać je w inne działania miejskie (programy odpracowywania zaległości czynszowych, inicjatywę lokalną). Bezpośrednie włączanie mieszkańców w sprawy remontowe i porządkowe ma nie tylko wymiar praktyczny, ale również animuje kontakty społeczne w bezpośrednim środowisku zamieszkiwania. Niemniej po stronie operatora rewitalizacji wskazane jest wsparcie organizacyjne i merytoryczne (nadzór fachowy).

#### **Rekomendacja 4C. Mieszkania wspomagane w ramach programów rewitalizacji**

Zaleca się wspieranie i popularyzację w programach rewitalizacji mieszkalnictwa dostępnego, w tym wspomaganego, dostosowanego do potrzeb i możliwości wrażliwych grup społecznych (osób z niepełnosprawnościami, seniorów, migrantów i uchodźców, osób wychodzących z kryzysu bezdomności czy uzależnień, samotnych rodziców, usamodzielniającej się młodzieży m.in. z pieczy zastępczej). Obszary rewitalizacji skupiają te grupy społeczne i powinny być polem poszukiwań i wdrożeń nowych, innowacyjnych, dostosowanych do miejscowych uwarunkowań form mieszkalnictwa dostosowanego do potrzeb tych osób. Postuluje się tworzenie na szeroką skalę mieszkań wspomaganych, łączących wsparcie mieszkaniowe z dodatkowym niezbędnym wsparciem (w postaci np. wsparcia w obszarze zatrudnienia czy treningu samodzielności). Warto wykorzystywać na te cele lokalne zasoby i praktykowane formy aktywności sektora pozarządowego. Zaletą – w większości programów rewitalizacji – realizowania mieszkań wspomaganych jest lokalizacja w obszarach śródmiejskich, z dobrą dostępnością do usług publicznych.

#### **Rekomendacja 4D. Monitoring i zmiana przepisów prawa**

Z uwagi na koncentrację w obszarach rewitalizacji mieszkańców o niskich zdolnościach mobilizowania własnych funduszy na poprawę warunków mieszkaniowych, wrażliwych na wzrost kosztów utrzymania mieszkań, potrzebne jest stałe monitorowanie i ewentualna

<sup>38</sup> Znane są przedsięwzięcia tego typu organizowane i prowadzone przez towarzystwa budownictwa społecznego z zasobów własnych i wspólnot mieszkaniowych, częstokroć zarządzanych przez te spółki.





modyfikacja przepisów z zakresu polityki społecznej i obligatoryjnych zadań gmin w sferze mieszkaniowej pod kątem ich synchronizacji i zapewnienia gminom formalnych możliwości elastycznych działań. Jednym z instrumentów finansowania prac remontowych w rewitalizacji może być leasing zwrotny nieruchomości, instrument nieznajdujący jeszcze podstawy prawnej. Postuluje się, by po stronie rządowej były kontynuowane działania informacyjne określane jako Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji ([www.rewitalizacja.gov.pl](http://www.rewitalizacja.gov.pl)), w szczególności w zakresie monitoringu i prezentacji praktyk dotyczących mieszkalnictwa.

### Wyzwanie 5. Osiedla zrównoważone

Dyskusja nad mieszkalnictwem nie może przebiegać bez uwzględnienia kontekstu przestrzennego. Z jednej strony tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową mają wysoki udział w przestrzeni miast, a przez to mają decydujący wpływ na ich kształt, z drugiej – efektem każdego programu mieszkaniowego jest mieszkanie zlokalizowane w kontekście przestrzennym. Kontekst ten ma duże znaczenie dla atrakcyjności i funkcjonalności środowiska zamieszkania oraz dla ekonomii miasta. Od 1987 roku, czyli od czasu ukonstytuowania pojęcia zrównoważonego rozwoju, powstało co najmniej kilkanaście znaczących manifestów i koncepcji rozwojowych, które miały na celu operacjonalizację tego pojęcia. Analiza tych koncepcji, takich jak Nowy Urbanizm (USA, 1995), Smart Growth (USA, 1995), Nowa Karta Ateńska (UE, 1998, 2003) czy Urban Renaissance (Wielka Brytania, 1999) pozwalają na wyznaczenie 5 głównych rekomendacji odnośnie do zrównoważonych osiedli mieszkaniowych obejmujących kwestie przestrzenne i społeczne<sup>39</sup>.

#### Rekomendacja 5A. Zwarta zabudowa mieszkaniowa

Zwarte miasto/osiedle przynosi korzyści środowiskowe, społeczne i ekonomiczne związane z lepszym dostępem do usług, efektywniejszym wykorzystaniem infrastruktury i ograniczeniem strat (np. przesyłowych). W związku z tym rekomenduje się uwzględnienie terenów uprzednio zagospodarowanych jako podstawowego sposobu realizowania zabudowy mieszkaniowej. Wskazuje się rozwijanie zabudowy mieszkaniowej przede wszystkim w ramach uzupełnień istniejącej struktury miast. Chodzi tu o strategię dogęszczania zabudowy także z wykorzystaniem lokalizacji alternatywnych

takich jak dachy, szczeliny między budynkami czy przestrzenie infrastruktury (tzw. mikrourbanizacja) oraz adaptacji na cele mieszkaniowe przestrzeni i obiektów, które straciły swoje dotychczasowe funkcje (tzw. *brownfields*).

Ponieważ z punktu widzenia struktury urbanistycznej zwarte miasto charakteryzuje się najefektywniejszym wykorzystaniem terenu (z tym, że efekt nie jest rozumiany jako maksymalna możliwa do osiągnięcia liczba metrów kwadratowych przestrzeni użytkowej, a wynikowa pomiędzy największą pożądaną liczbą mieszkańców na danym terenie i charakterem miejsca przy dogęszczaniu) dbać należy o ochronę miejskich terenów zieleni i przestrzeni publicznych przed presją urbanizacyjną. Dogęszczanie zabudowy powinno być połączone z modernizacją zabudowy istniejącej, a w obszarach problemowych łączone z procesami rewitalizacji.

Zabudowa na terenach otwartych, dotąd niezainwestowanych, która rozwijana może być dopiero po wykorzystaniu potencjału wewnętrznego jednostek osadniczych, powinna być rozwijana stopniowo w ramach pełnofunkcyjnych osiedli dobrze powiązanych przestrzennie i komunikacyjnie z centralnymi częściami miast.

#### Rekomendacja 5B. Priorytet ruchu pieszego

Przy planowaniu osiedli rekomenduje się wykorzystanie komunikacji publicznej i indywidualnej rowerowej oraz pieszej jako podstawowej. Realizacja tego celu możliwa jest przy stosowaniu czytelnej struktury komunikacji pieszej, zapewnieniu przyjaznych i atrakcyjnych przestrzeni publicznych oraz dbałości o odpowiedni zasięg najważniejszych funkcji oraz przystanków komunikacji publicznej. W ramach przyjmowanych rozwiązań rekomenduje się stosowanie wielofunkcyjnych ciągów komunikacyjnych z pierwszeństwem komunikacji pieszej, czyli „stref zamieszkania” w terenach mieszkaniowych.

Rekomenduje się także obniżenie wskaźników miejsc postojowych na mieszkanie. Obniżenie tych wskaźników przynosi korzyści związane z kwestią zwanego miasta (mniej powierzchni zajętej przez parkingi, większa możliwość dogęszczania miasta) oraz zwiększenia dostępności mieszkań (niższe koszty mieszkania nieobciążonego kosztami parkingu). Z drugiej strony mniejsza liczba samochodów w obszarze zamieszkania ułatwia piesze poruszanie się i przyczynia się do usprawnienia transportu publicznego, który jest tym łatwiej rozwijać, im więcej osób z niego korzysta.

39 Więcej na ten temat: (Bradecki T., Twardoch A. 2013).



### Rekomendacja 5C. Zróżnicowana funkcjonalnie struktura zabudowy

Zróżnicowanie funkcjonalne zabudowy w ramach osiedli przeciwdziała powstawaniu monofunkcyjnych „sypialni” mieszkaniowych, których mieszkańcy wszystkie podstawowe funkcje realizować muszą poza miejscem zamieszkania. Łączy się to z cyklicznym przeciążeniem układów komunikacyjnych i okresowym pustoszeniem dzielnic. Mieszanie różnych funkcji powinno odbywać się zarówno w skali dzielnic, kwartałów, jak i samych budynków. Na uzupełniające zabudowę mieszkaniową funkcje powinny składać się nie tylko przestrzenie handlu, ale także funkcje społeczne (edukacyjne, zdrowia, kultury) oraz miejsca pracy. Dobre praktyki wskazują, że przy dużych inwestycjach deweloperskich możliwe jest stawianie wymogu budowy brakującego elementu infrastruktury w ramach uzyskania zgody na budowę.

### Rekomendacja 5D. Społeczności zrównoważone

Kluczowe dla zapewnienia zrównoważonych osiedli jest zróżnicowanie społeczne w ramach jednostek urbanistycznych. Rekomenduje się takie planowanie i projektowanie zabudowy mieszkaniowej, które umożliwi i ułatwi współzamieszkiwanie osób o zróżnicowanym wieku, zdrowiu, statusie materialnym i społecznym. Podstawowym sposobem na zapewnienie zróżnicowania społecznego jest wprowadzenie wymogu mieszania mieszkań o urozmaiconej wielkości, strukturze, typie oraz standardzie. Drugim rekomendowanym rozwiązaniem jest mieszanie mieszkań o różnych podstawach zasiedlenia (*mixed tenure*), czyli mieszkań wynajmowanych i własnościowych wolnorynkowych z mieszkaniami dostępnymi (komunalnymi, w formule TBS, kooperatywami, wspomaganyymi i innymi). W wielu krajach europejskich mieszanie mieszkań o różnej podstawie zamieszkania odbywa się także w ramach wymogów dla inwestorów prywatnych, którzy w granicach pozwolenia na budowę zobowiązani są do oddania części mieszkań do sektora dostępnego. Często w zamian uzyskują ograniczone wsparcie publiczne<sup>40</sup>. Rekomenduje się także troskę o to, by miejskie lokale mieszkaniowe – w tym mieszkania socjalne – rozlokowane były w ramach zrównoważonych jednostek

40 Np. w postaci skróconego czasu oczekiwania na decyzję o zgodzie na inwestycję, pośredniego wsparcia finansowego (ulgi podatkowe) lub grantu ze środków publicznych. Co ważne, to wsparcie w wymiarze finansowym jest nieproporcjonalnie niskie w relacji do zobowiązań do świadczenia na rzecz społeczności przez inwestora. Podstawą tych zobowiązań są regulacje prawne, w szczególności planistyczne.

osadniczych, a nie w ramach struktur monofunkcyjnych, oraz by status mieszkań nie był możliwy do rozpoznania przez osoby postronne (*blind tenure*).

Wskazuje się także na konieczność poszukiwania nowych i alternatywnych form wytwarzania mieszkań, szczególnie tych angażujących potencjał własny mieszkańców oraz potencjał trzeciego sektora. Chodzi o miejskie ułatwienia i wsparcie skierowane do instytucji *non profit* takich jak fundacje i inicjatywy oddolnego budownictwa mieszkaniowego (kooperatywy, grupy budowlane, *co-housing*). Wsparcie takie związane może być z przekazywaniem *know-how*, pomocą prawną oraz przede wszystkim z przeznaczaniem części terenów pod zabudowę typu *non profit*.

W zakresie tej rekomendacji znajduje się także postulat blokowania możliwości grodzenia osiedli mieszkaniowych w ramach prawa miejscowego uchwalanego w trybie art. 37a Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym gminy mogą ustalać zasady i warunki stosowania ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz materiały.

### Rekomendacja 5E. Rozwiązania prośrodowiskowe w skalach urbanistycznej i architektonicznej

Urbanizacja jest jedną z głównych przyczyn zmiany klimatu. Zrównoważone osiedle wymaga zastosowania rozwiązań, które z jednej strony zminimalizują dalszy wpływ miast na środowisko, a z drugiej zapewnią odporność na spowodowane zamianą klimatu zjawiska. Pierwsza i podstawowa kwestia dotyczy ogrzewania – w gestii miast leży wprowadzanie rozwiązań o możliwie minimalnym negatywnym wpływie na zdrowie i środowisko takich jak obowiązkowe włączenia budynków do miejskich sieci ciepłowniczych czy zakazy stosowania pieców na paliwa stałe. W ramach troski o temperaturę rekomenduje się używanie zieleni miejskiej jako czynnika chroniącego przed wziębiającymi wiatrami czy zbytym nasłonecznieniem. Kluczową sprawą jest też zastosowanie systemów powierzchniowej retencji miejskiej (SPRiM) i maksymalizowanie powierzchni biologicznie czynnych, które to działania ograniczają wpływ powierzchniowy, wspomagając przy tym infiltrację wody deszczowej w głąb gleby oraz jej parowanie. W ramach stosowania SPRiM rekomenduje się zatem m.in. lokalne obniżenia z bioretencją (*bioswale*), rowy chłonne, skrzynki rozszczepiające, przepuszczalne powierzchnie utwardzone, powierzchniowe zbiorniki retencyjne, zielone dachy i place wodne. Wymogi stosowania takich rozwiązań pojawiać się mogą wraz z warunkami przyłączenia do kanalizacji deszczowej.



Nowe Żerniki – przykład osiedla zrównoważonego<sup>41</sup>  
 Nowe Żerniki to 60-hektarowe osiedle mieszkaniowe o pełnym programie funkcjonalnym, które powstaje jako wspólna inicjatywa Dolnośląskiej Okręgowej Izby Architektów RP, wrocławskiego oddziału SARP oraz Urzędu Miejskiego we Wrocławiu. Wyróżnia je jakość projektowania urbanistycznego i architektonicznego. Na terenie osiedla znajdzie się szkoła, przedszkole, dom seniora, a także dom kultury ulokowany w przebudowanym schronie. Układ urbanistyczny Nowych Żernik oparty jest na siatce ulic, która pozwala na wydzielanie foremnych kwartałów mieszkaniowych z półprywatnymi wnętrzami sąsiedzkimi. Osiedle powstaje etapami, większość inwestycji mieszkaniowych ma charakter deweloperski, ale przewidziano też inne formy zabudowy. Na terenie osiedla inwestorami są też Wrocławskie TBS sp. z o.o. oraz kooperatywy mieszkaniowe wyłaniane w trybie przetargowym.

## Podsumowanie

Polityka mieszkaniowa jest adresowana w całości do miast jako społeczności mieszkańców i jako podmiotów o określonych zadaniach w zakresie mieszkalnictwa. O ile w obszarach wiejskich i częstokroć w najmniejszych miastach stosowane są ogólne ramy prawne regulujące szeroko rozumianą sferę mieszkaniową, to w miastach, a szczególnie w dużych miastach, zwiększone znaczenie ma funkcja polityki mieszkaniowej polegająca na tworzeniu warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób, które nie są w stanie ich zaspokajać na zasadach rynkowych. Nie powinno więc dziwić to, że wyzwania miejskie w mieszkalnictwie adresują podstawowe, aktualne problemy polityki mieszkaniowej. Również rekomendacje mają charakter aktualizujących korekt w działaniu państwa i gmin w sferze mieszkaniowej. Czasami rekomendacje jako propozycje korekt programowych mogą wydać się dość drobiazgowo i pragmatycznie. Po części wynika to z korzystnej oceny dokonań w polityce mieszkaniowej w kraju mających miejsce od 2015 roku, w szczególności w zakresie programu Funduszu Dopłat i społecznego budownictwa czynszowego oraz rewitalizacji.

41 Przedstawiona tu inicjatywa została szerzej zaprezentowana na stronie <http://obserwatorium.miasta.pl/raporty-rekomendacje-ekspertow-krajowa-polityka-miejska/>. Więcej informacji można pozyskać również ze strony <https://nowezerniki.pl>.



Postulat terytorializacji miejskiej polityki mieszkaniowej, czyli wprowadzenia odmiennych priorytetów działania i odmiennych instrumentów realizacyjnych, intuicyjnie jest słuszny, jednak niezmiernie trudny do operacjonalizacji. Nie dotyczy on wszystkich rekomendacji w miejskiej polityce mieszkaniowej, ale tych, które odpowiadają na indywidualne problemy, np. wynikające z wysokiego udziału zdegradowanych zasobów komunalnych, szczególnie niekorzystnego stanu mieszkalnictwa w obszarach rewitalizacji czy znaczącej koncentracji gospodarstw domowych wykluczonych społecznie lub zagrożonych wykluczeniem. Proponuje się przyjęcie rozwiązania pośredniego w postaci systemowych warunków włączania poszczególnych miast do nowo tworzonych rozwiązań mieszkaniowych w ramach nowej krajowej polityki miejskiej oraz ogólnych kryteriów dostępności tych przedsięwzięć dla miast. Miasta chcące korzystać z proponowanego instrumentarium krajowej polityki miejskiej w zakresie mieszkalnictwa powinny mieć dobrze zdiagnozowaną sytuację mieszkaniową na swoim terenie i dostosowaną do niej opracowaną i wdrażaną politykę mieszkaniową. A rolą państwa w ramach polityki miejskiej niech będzie tworzenie specjalnej oferty programowej dla tych miast, które podejmują ambitne zadania mieszkaniowe i mają szczególnie trudną sytuację mieszkaniową pod określonymi względami. Wyraźnie jednak należy podkreślić, że instrumentarium polityki miejskiej w sferze mieszkalnictwa powinno szczególnie sprzyjać największym miastom, w których koncentrują się problemy niedoboru mieszkań dostępnych.

Mając na uwadze znaczną skalę zidentyfikowanych wyzwań i zaleceń co do sposobu ich rozwiązywania, można wskazać priorytety, to znaczy te wyzwania, dla których remedium powinno powstać w pierwszej kolejności. Są to wyzwania i rekomendacje zamieszczone w tab.1.

Z kolei pewne istotne zagadnienia nie zostały ujęte w niniejszym raporcie, a wydają się ważne dla mieszkalnictwa.

Po pierwsze, wskazuje się konieczność wypracowania procedur i narzędzi, które pozwoliłyby na prowadzenie regionalnej polityki mieszkaniowej w miejskich obszarach funkcjonalnych. Ponadlokalna współpraca pomiędzy gminami jest konieczna dla ograniczania rozpraszania zabudowy mieszkaniowej na tereny cenne przyrodniczo. Dla przykładu redystrybucja podatków lokalnych pozwoliłaby zatrzymać konkurencję przy pozyskiwaniu mieszkańców, która jest jedną z głównych przyczyn ekstensywnego gospodarowania gruntami w przepisach miejscowych.



Tab. 1. Priorytetowe rekomendacje dotyczące mieszkalnictwa

WYZWANIE	REKOMENDACJA
Właściwa diagnoza problemów i sytuacji mieszkaniowej miast, merytoryczny i systemowy monitoring sytuacji mieszkaniowej [...]	Wdrożenie monitoringu sytuacji mieszkaniowej w miastach i prowadzenie polityki mieszkaniowej odpowiadającej zdiagnozowanym problemom (rekomendacje 1 A i 1 C)
Partnerstwo w realizacji przedsięwzięć mieszkaniowych i innowacje mieszkaniowe	Program pilotażowy „Innowacje mieszkaniowe” oparty na partnerstwie, wsparcie tworzenia Społecznych Agencji Najmu, granty dla podmiotów prowadzących mieszkania chronione i wspomagane, reforma systemu dodatków mieszkaniowych (rekomendacje 2 C, 2 D, 2 F, 2 G)
Rozwój sektora mieszkań na wynajem	Rozwój komunalnego sektora mieszkaniowego poprzez intensyfikację działań remontowych i nowego budownictwa czynszowego korzystającego ze wsparcia ze strony rządowych programów mieszkaniowych oraz społecznego budownictwa czynszowego (wyzwanie 3 A – rekomendacje 3.1 A, 3.1 B, 3.2 A, 3.2 B, 3.2 C)
Zwiększenie roli projektów mieszkaniowych w ramach programów rewitalizacji	Utworzenie nowego instrumentu wsparcia finansowego na rzecz realizacji przedsięwzięć mieszkaniowych w rewitalizacji (rekomendacja 4A)
Osiedla zrównoważone	Tworzenie warunków dobrego zamieszkiwania i oszczędnej eksploatacji środowiska (rekomendacje 5A-5E).

Po drugie, zasadne jest również podjęcie decyzji o przystąpieniu do zreformowania podatku od nieruchomości. Często uznaje się podatek od wartości nieruchomości za rozwiązanie konieczne dla efektywnego gospodarowania zasobami nieruchomości mieszkaniowych w miastach. Wtórą sprawą są stawki podatkowe, ważniejsze jest opracowanie systemu wdrażania podatku. Możliwe jest opracowanie takiego systemu podatku od wartości nieruchomości, który zniweluje większość konfliktów wokół tej inicjatywy, wynikających ze specyfiki tworzenia własności mieszkaniowej w okresie PRL i w pierwszych latach transformacji (tzw. biedni właściciele).

**Ale istnieje też potencjał innych form podatku od nieruchomości, różnicujących jego stawkę zależnie od czynników lokalizacyjnych i funkcjonalnych. Nie przesądzając w tym miejscu szczegółowego kierunku reformy podatku nieruchomościowego, należy wskazać pilną potrzebę podjęcia tej reformy.**

Dodatkowym argumentem jest to, że miasta w wyniku likwidacji użytkownika wieczystego wobec funkcji mieszkaniowych mają jeszcze większe problemy w tworzeniu systemowych rozwiązań przychodowych na rzecz finansowania rozwoju mieszkalnictwa na swoim terenie.

Po trzecie, wskazane jest ponowne zainteresowanie się spółdzielczością mieszkaniową jako formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Czas najwyższy, by zamknąć dyskurs o spółdzielniach mieszkaniowych z doświadczeniami PRL, wrócić do doświadczeń przedwojennych, dobrych współczesnych praktyk i przykładów zagranicznych, np. duńskich, gdzie spółdzielnie mieszkaniowe dzielą się na prywatne i społeczne, i te drugie są podstawą społecznego sektora mieszkaniowego Danii. Tym bardziej, że w wyniku reformy społecznego budownictwa mieszkaniowego spółdzielnie mają obecnie dostęp do preferencyjnego finansowania kredytowego budowy mieszkań lokatorskich i czynszowych, a tak zwane małe spółdzielnie mieszkaniowe są formułą dla chcących współuczestniczyć w rozwiązywaniu swoich problemów mieszkaniowych.

Rekapitułując powyższe wyzwania i rekomendacje dla nowej polityki miejskiej w zakresie mieszkalnictwa,





a raczej w zakresie funkcji miejskich pod znacznym wpływem mieszkalnictwa i, czerpiąc wnioski z polityk krajowych i miejskich, odnośnie do regulacji mieszkalnictwa w największych miastach europejskich, konieczne jest w tej chwili zmobilizowanie wszystkich zasobów do intensywnego wzrostu społecznego sektora mieszkaniowego w największych miastach i ich aglomeracjach.

Po stronie rządowej konieczne jest reformowanie prawa, szczególnie pilne w dziedzinie planowania przestrzennego oraz kompetencji samorządów w kierunkach, które ułatwią współpracę miast z mieszkaniowymi inwestorami prywatnymi poprzez wprowadzenie kontrybucji społecznych i uzyskanie przez samorządy miejskie wpływu regulacyjnego na działania mieszkaniowego sektora prywatnego.

Po stronie samych metropolii jest potrzebne przejęcie inicjatywy w celu zwiększenia wpływu na przestrzenne i strukturalne uwarunkowania mieszkalnictwa społecznego. Do momentu zmian prawa metropolie powinny zmienić swoje podejście do mieszkalnictwa społecznego: odejść od sektorowego celu, jakim jest dostarczanie mieszkań potrzebującym, i przejść do podejścia kompleksowego, zrównoważonego, w którym mieszkania czynszowe tworzone wskutek interwencji miasta są również czynnikiem kształującym ład i estetykę, budującym gospodarkę lokalną, kreującym miejsca pracy i źródła dochodów budżetowych, zapewniającym racjonalne kształtowanie struktur społecznych i przestrzennych dzięki otwarciu się miast na klasę średnią, bez której nie ma szans na prawidłowe funkcjonowanie miasta.



# ŚRODOWISKO I ADAPTACJA DO ZMIAN KLIMATU



**Redakcja:** Agnieszka Sobol

**Skład grupy:**

**Kierowanie pracami zespołu:** Agnieszka **Sobol** – Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

**Eksperci zespołu roboczego:** Tomasz **Bergier** – Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Fundacja Sendzimira

Patryk **Białas** – Stowarzyszenie BoMiasto

Małgorzata **Hajto** – Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy

Paulina **Legutko-Kobus** – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Witold **Lenart** – Uniwersytet Warszawski

Monika **Paradowska** – Uniwersytet Wrocławski

Agnieszka **Rzeńca** – Uniwersytet Łódzki

Piotr **Skubała** – Uniwersytet Śląski

Barbara **Szulczewska** – Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Wojciech **Szymalski** – Instytut na Rzecz Ekorozwoju

**Recenzja:** Justyna **Gorgoń** – Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych

Jakub **Kronenberg** – Uniwersytet Łódzki, Fundacja Sendzimira









## Wprowadzenie

Niniejsza sekcja podsumowuje pracę grupy ds. środowiska i adaptacji do zmian klimatu. W związku z aktualnymi wyzwaniem stojącymi przed miastami, kluczowe stało się uszczegółowienie i rozwinięcie problematyki związanej ze środowiskiem i klimatem poruszone w „Krajowej Polityce Miejskiej 2023” z 2015 roku. Miasta stają się inicjatorem zmian i realnych działań na rzecz ochrony środowiska i budowania odporności miast na zmiany klimatyczne. Raport w syntetyczny sposób prezentuje kluczowe tezy związane z tym zagadnieniem.

Wskazać ponadto należy, iż obszar tematyczny „środowisko i adaptacja do zmian klimatu” łączy dwa tytułowe elementy, które stanowią integralną całość. Oznacza to, że traktuje je w sposób współzależny. Treści dotyczą zatem punktów stykowych pomiędzy środowiskiem w miastach a procesami z zakresu zmian klimatu. Raport nie zawiera tym samym analizy wielu elementów, zjawisk i wartości o charakterze przyrodniczym *sensu stricto*, w rozumieniu analiz elementów, zjawisk i wartości pojedynczych elementów środowiska przyrodniczego. W sposób holistyczny obejmuje wielowymiarowe procesy zachodzące w środowisku miejskim, m.in.: ochrony zasobów i ich racjonalnego wykorzystania, gospodarki niskoemisyjnej, gospodarki obiegu zamkniętego, które determinują jakość środowiska i jego zdolności adaptacyjne do zmian klimatu. Do wyodrębnionych wyzwań przyporządkowany został zestaw rekomendacji na potrzeby Krajowej Polityki Miejskiej. Opracowany materiał poprzedzony został szeroką kwerendą literatury przedmiotu, opracowań i dokumentów, źródeł internetowych oraz analizą studiów przypadku.

Przedstawione w raporcie wnioski są efektem konsensusu. Członkom Zespołu przyświecał wspólny cel, tj. wypracowanie rekomendacji służących poprawie jakości życia w miastach w Polsce w odniesieniu do analizowanego tematu. Poszczególne części opracowania były wkładem autorskim członków zespołu lub powstały w wyniku uwag i propozycji zmian treści w materiale roboczym oraz jego kolejnych wersjach przygotowanych przez koordynatora prac zespołu.

### Założenia

1. Działania KPM w obszarze „środowisko i adaptacja do zmian klimatu” powinny być rozpatrywane interdyscyplinarnie oraz w wielu kontekstach:

- cywilizacyjnym – praw społeczności i przyszłych pokoleń do zaspokojenia potrzeb;
  - politycznym<sup>42</sup> – dostępu do zasobów i wpływu na zmiany globalne;
  - przestrzennym – zagospodarowania przestrzennego w ujęciu równowagi funkcji ekologicznych oraz społeczno-gospodarczych;
  - społecznym – wpływu stylu życia i modelu konsumpcji na środowisko, a także respektowania sprawiedliwości społecznej;
  - gospodarczym – gospodarowania i zarządzania zasobami naturalnymi, internalizacji kosztów zewnętrznych, odpowiedzialności konsumentów i producentów, partnerstwa publiczno-prywatnego;
  - prawnym – regulacji praw i obowiązków administracji, w tym zwłaszcza samorządów terytorialnych<sup>43</sup>; przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego, regulacji z zakresu odpowiedzialności producentów i wiele innych.
2. Wraz z Agendą Miejską dla UE<sup>44</sup>, ustanowioną poprzez tzw. pakt amsterdamski (05.2016, Amsterdam) widoczny jest wzrost rangi polityki miejskiej w ramach polityki unijnej. Obszar „środowisko

42 Wysiłki na rzecz przeciwdziałania negatywnym zmianom klimatu związane są w dużym stopniu z ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych, co promuje UE w krajach członkowskich i globalnie. Większość krajów członkowskich UE przyjęła politykę klimatyczną. Ponadto wiele realizuje strategie lokalne w tym obszarze. Do 2030 roku UE wyznaczyła cel redukcji 40% emisji gazów cieplarnianych (póki co ten cel wydaje się nierealny). Dotychczasowe pozytywne rezultaty odnotowano jedynie w: Szwecji, Grecji, Słowacji, Chorwacji, Portugalii i na Węgrzech. Ambitne zadania w zakresie miejskiej polityki klimatycznej wynikają z przyjętego w grudniu 2019 roku „Europejskiego Zielonego Ładu”. Dokument ten wyznacza kierunki, pakiet zadań oraz środki mające doprowadzić do osiągnięcia poziomu neutralności klimatycznej Unii Europejskiej w połowie stulecia. „Europejski Zielony Ład” łączy nową strategię gospodarczą, w tym transformację energetyczną, z polityką ekologiczną. Na realizację szeregu inwestycji z zakresu przeciwdziałania zmianom klimatu przeznaczone będzie nawet 25% długoterminowego budżetu UE. Konkretnie rozwiązania strategiczne, w tym legislacyjne, mają zostać opracowane w 2020 roku.

43 Ważne w tym zakresie są zapisy Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz. U. 2019 poz. 1295).

44 Agenda Miejska dla UE przyjęta została tzw. paktem amsterdamskim na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich UE ds. rozwoju miast (30.05.2016 r., Amsterdam).



i adaptacja do zmian klimatu”<sup>45</sup> wskazany został jako jeden z 12 kluczowych priorytetów tejże Agendy. Orientacja polityki europejskiej wyznacza zatem kierunek działania dla Polski.

3. Za kluczowe wyzwania w obszarze „środowisko i adaptacja do zmian klimatu” należy uznać:
  - łagodzenie zmian klimatu;
  - wdrożenie gospodarki o obiegu zamkniętym;
  - adaptację do zmian klimatu.
4. Istnieje konieczność zmiany narracji „klimatycznej” z poziomu profilaktycznych działań do konkretnego ryzyka<sup>46</sup>. Globalne ocieplenie powinno być wskazywane jako przegrzanie planety stwarzające fundamentalne zagrożenie w ujęciu przetrwania życia na Ziemi. Wyzwania w łagodzeniu zmian klimatu i adaptacji do nieuchronnych skutków tych zmian powinny być podejmowane ponadsektorowo.
5. Dla miast wyzwaniem rozwojowym jest skuteczne prowadzenie polityki klimatycznej. Powinna ona służyć zmniejszaniu wpływu miast na zmiany klimatu oraz ograniczeniu ryzyka klimatycznego dla zdrowia i życia mieszkańców oraz rozwoju społeczno-gospodarczego miast<sup>47</sup>. Priorytetem powinno być bezpieczne i zdrowe środowisko miejskie, którego warunkiem jest zachowanie struktur i funkcji przyrodniczych w miastach.
6. Konieczny jest powszechny wzrost świadomości klimatycznej, która warunkuje postrzeganie zmian klimatu nie tylko jako zjawiska przyrodniczego, ale jako zjawiska o szerokim kontekście społeczno-gospodarczym. Dla skutecznej realizacji polityki klimatycznej niezbędna jest powszechna edukacja i szeroka informacja na temat skutków zmian klimatu oraz upowszechnianie proekologicznych codziennych działań i nawyków.
7. W obliczu zmian klimatu miasta mają podobne problemy. Jednak z uwagi na specyficzne cechy i funkcje każdego z nich, lokalnej polityki klimatycznej nie można traktować nazbyt uniwersalnie, a raczej indywidualnie, z dostrzeżeniem problemów poszczególnych miast. Polityka ta, bazująca na wiedzy, wymaga dostosowania do indywidualnych cech

miasta oraz uwzględnienia potrzeb i opinii mieszkańców poprzez zapewnienie ich szerokiego udziału w tworzeniu polityk i podejmowaniu decyzji. Jednocześnie niezbędna jest intensyfikacja działań monitoringowych i adaptacyjnych z uwagi na dużą dynamikę zachodzących współcześnie zmian.

8. Wypracowane rekomendacje mają poprzez zapisy Krajowej Polityki Miejskiej służyć miastom w optymalizacji działań w zakresie polityki klimatycznej. Wymaga to systemowych rozwiązań na wyższych poziomach administracji, ponieważ Krajowa Polityka Miejska ma przede wszystkim wspierać, a nie ograniczać miasta w podejmowanych przez nich działaniach. Jednocześnie zauważyć należy, że wola polityczna jest ważną przesłanką realizacji polityki klimatycznej.



## Kluczowe wyzwania oraz rekomendacje dla polityki miejskiej w obszarze ochrony środowiska i zmian klimatu

**Wyzwanie 1.**  
Intensyfikacja działań z zakresu przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu ze szczególnym akcentem na ograniczenie wpływu miast

**Wyzwanie 2.**  
Przeciwdziałanie następstwom zmian klimatu, które najbardziej zagrażają wysokiej jakości życia mieszkańców miast

**Wyzwanie 3.**  
Zapewnienie aktualnych i rzetelnych informacji o stanie środowiska w miastach jako podstawy dla kształtowania i optymalizacji polityk miejskich

**Wyzwanie 4.**  
Zwiększenie społecznej świadomości w zakresie problematyki zmian klimatu jako warunek skutecznego wdrażania rozwiązań

**Wyzwanie 5.**  
Integrowanie działań i podejmowanie współdziałania międzysektorowego na rzecz ochrony środowiska i adaptacji do zmian w ramach krajowej polityki miejskiej

<sup>45</sup> Nazwany w Agendzie Miejskiej dla UE: Adaptacja do zmian klimatu (w tym rozwiązania z zakresu zielonej infrastruktury).

<sup>46</sup> Kluczowe procesy obejmują: zmiany obiegu wody, zmiany cyrkulacji powietrza oraz deformacji obiegu ciepła i wilgoci.

<sup>47</sup> Scenariusze wzrostu śmiertelności w Europie w związku ze zmianami klimatycznymi wskazują na dodatkowe 58 tys. zgonów rocznie przy wzroście temperatury średniorocznej poniżej 2°C oraz 132 tys. przy wzroście temperatury powyżej 2°C (Climate impacts in Europe 2018).



Wyzwanie 6.  
Uwzględnienie wyzwań środowiskowych i klimatycznych w celach i narzędziach planowania przestrzennego oraz naprawa systemu planowania przestrzennego

Wyzwanie 7.  
Rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym w miastach

Wyzwanie 8.  
Racjonalizacja gospodarowania wodą jako warunek przetrwania miast

Wyzwanie 9.  
Racjonalizacja transportu i mobilności w miastach w celu ograniczania negatywnego wpływu środowiskowego

Wyzwanie 10.  
Powszechne wprowadzenie zasad efektywności energetycznej i energooszczędnego budownictwa oraz instalacji OZE

W dalszej części opracowania dokonano krótkiego opisu powyższych wyzwań, przyporządkowując do nich rekomendacje dla miejskiej polityki klimatycznej. Skuteczność wyróżnionych rekomendacji uzależniona jest od systemowych rozwiązań i współdziałania wszystkich szczebli administracji publicznej. Wypracowane rekomendacje dotyczą zatem wszystkich poziomów zarządzania w kraju.

Zaznaczyć należy, że rozwiązania operacyjne (wskazane jako takie) wymagają wdrożenia na poziomie samorządu miejskiego przy wcześniejszym uruchomieniu mechanizmów i instrumentów przez wyższe szczeble administracji (rekomendacje systemowe). Rekomendacje operacyjne przeznaczone są zatem głównie dla poziomu lokalnego, co nie wyklucza, a wręcz wymaga systemowych rozwiązań na wyższych poziomach administracji. W wielu przypadkach nie ma bowiem możliwości jednoznacznego przyporządkowania działań do konkretnego poziomu administracyjnego.

Wyzwanie 1: Intensyfikacja działań z zakresu przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu ze szczególnym akcentem na ograniczenie wpływu miast.

Kryzys klimatyczny niesie fundamentalne zagrożenia dla podstaw funkcjonowania społeczeństw i przetrwania życia. Przekroczenie granicy równowagi klimatycznej zakłóca łańcuch zależności i procesy przyrodnicze, pogarszając w efekcie podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym szczególnie jakość życia w miastach.

W miastach występuje i nasila się koncentracja przyczyn i skutków zmian klimatu<sup>48</sup>. Jednocześnie dotychczasowa polityka miast w niedostateczny sposób kształtuje mechanizmy i narzędzia ukierunkowane na łagodzenie oraz adaptację do zmian klimatu.

Zrównoważony rozwój wciąż stoi w cieniu polityki wzrostu gospodarczego. Pomimo deklaracji politycznych – od poziomu globalnego po lokalny – priorytety ekonomiczne przesłaniają cele środowiskowe, a rozsądek w obliczu zagrożeń cywilizacyjnych jest wciąż na marginesie praktyk niszczących rzeczywiste fundamenty rozwoju.

Zmiany klimatu to ogromne straty gospodarcze i wymierne koszty<sup>49</sup>.

Efektom zaniedbań i błędów dotyczących kształtowania warunków klimatycznych miast (mezoklimatycznych, bioklimatycznych, aerosanitarnych) jest tworzenie się miejskich wysp ciepła. Wzrasta ponadto zagrożenie powodowane powodziami miejskimi i podtopieniami wynikające z rosnącej powierzchni obszarów nieprzepuszczalnych w miastach. Ślad węglowy i w szerszym wymiarze ślad ekologiczny miast wciąż

48 Dotyczą one szerokiego spectrum procesów, w tym emisji gazów cieplarnianych, emisji sztucznego ciepła czy niekorzystnych zmian albedo.

49 Całkowite koszty spowodowane zmianami klimatycznymi w krajach członkowskich UE w latach 1980–2017 wyniosły 556848 mln euro. W 63% spowodowane były zjawiskami hydro-meteorologicznymi (EEA 2019).



rośnie i jest dużo wyższy niż pojemność środowiska przyrodniczego i odporność na nasilającą się presję na to środowisko. Za kluczowe wyzwania w polityce klimatycznej (jako horyzontalnej) uznać należy dążenie do ograniczania wpływu miast na klimat budowania odpornych struktur społecznych i przestrzennych.

W polityce kraju niedookreślone są role poszczególnych szczebli administracji, w tym zwłaszcza miejsce samorządu w przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Władze miejskie wskazują ponadto na mechanizmy i praktyki ograniczające je w skutecznym działaniu w tym zakresie (ograniczenia te dotyczą szerokiego spectrum dziedzin, w tym zwłaszcza gospodarki przestrzennej, transportu, energetyki czy wprost ochrony i kształtowania środowiska). Do właściwego określenia tych ról potrzebne jest opracowanie i wprowadzenie mechanizmów analizy i kontroli stosowania zasady subsydiarności, m.in. poprzez przypisanie kompetencji do poszczególnych poziomów administracyjnych (w tym miast). Bariery skutecznego działania samorządów miejskich jest brak synchronizacji i spójności działań oraz kompatybilności pomiędzy stosowanymi instrumentami<sup>50</sup>. Trudności w kształtowaniu optymalnej polityki miejskiej wynikają ponadto z braku stabilności prawa, które stanowi podstawę funkcjonowania samorządów, w tym realizacji zadań własnych i zleconych.

Obserwuje się brak dostatecznego wsparcia organizacyjnego oraz finansowego miejskiej polityki klimatycznej. Niewłaściwa jest struktura współfinansowania działań z zakresu zmian klimatu przez różne podmioty, tj. niedostateczny jest udział sektora prywatnego (m.in. rozszerzona odpowiedzialność producenta – ROP). Niedośczone są ponadto koszty związane z minimalizowaniem zmian klimatu obciążające samorządy miast.

### Rekomendacje ogólne:

- Niezbędna jest instytucjonalizacja działań w zakresie ochrony klimatu i adaptacji do zmian klimatu na wszystkich poziomach zarządzania. Polityka klimatyczna powinna zostać wprowadzona do głównego nurtu polityki, w tym polityki miejskiej (a nie jak dotychczas jako temat poboczny).
- Należy wzmocnić świadomość negatywnego wpływu nie zrównoważonego rozwoju miast na klimat oraz potrzeby adaptacji do skutków tych zmian poprzez działania systemowe i strategiczne. Niezbędne jest określenie zarówno działań prewencyjnych,

jak i niwelujących, kompensacyjnych czy naprawczych dotyczących negatywnych procesów w zakresie zmian klimatu (szeroko rozumiane budowanie odporności miast na zmiany klimatu oraz łagodzenie zmian klimatu).

- Potrzebne jest pogłębianie współpracy Polski (w tym zwłaszcza samorządów miejskich) w ramach Agendy Miejskiej dla UE, w tym wykorzystanie efektów prac i rekomendacji w ramach 14 partnerstw tematycznych. Celem tych partnerstw jest wypracowanie rekomendacji w obszarach: stanowienia prawa, finansowania i poszerzania bazy wiedzy, w tym z zakresu adaptacji do zmian klimatu, gospodarki o obiegu zamkniętym czy jakości powietrza<sup>51</sup>.
- Potrzebne jest dalsze włączanie się miast w inicjatywy i projekty miejskie tworzone na poziomie europejskim i krajowym, poświęcone budowaniu i wymianie wiedzy w zakresie adaptacji do zmian klimatu<sup>52</sup>.
- Skutki zmian klimatu mają wymiar lokalny i w celu rzeczywistego rozwiązywania problemów niezbędne jest zastosowanie podejścia terytorialnego (*place-based approach*, zasada „myśl globalnie, działaj lokalnie”). Ważne jest więc zwiększenie poczucia sprawstwa na poziomie lokalnym – administracji publicznej, samorządu, mieszkańców i użytkowników miast. Włączenie miast w łagodzenie i adaptację do zmian klimatu może wspomóc działania podejmowane na poziomie krajowym, których celem będzie transformacja całej gospodarki konieczna w obliczu zmian klimatu.
- Współfinansowanie wdrażania polityki klimatycznej powinno dotyczyć wszystkich podmiotów wpływających na rozwój miast i ich użytkowników.

51 Jednym z działań dofinansowanych ze środków UE jest realizowany przez IOŚ – PIB projekt – Klimada 2.0. pn. „Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększania odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń”. Zaplanowane w projekcie prace rozpoczęte w 2019 roku potrwać do 2021 roku. Bieżące informacje udostępniane są na portalu: <http://klimada2.ios.gov.pl>.

52 Dotyczy to w szczególności aktywności w nowej perspektywie planowania 2021–2027 przez KE tzw. Europejskiej Inicjatywy Miejskiej, w ramach której prowadzone są i rozwijane będą projekty (konkursy) dla miast takie jak: Innowacyjne Działania Miejskie (Urban Innovative Actions), sieci miast w programie EWT URBACT czy w projektach na poziomie krajowym takich jak udział w projekcie SOR – Partnerska Inicjatywa Miast koordynowanym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR).

50 Przykładem są Programy Ochrony Powietrza opracowane na poziomie województwa, które nie mają praktycznego przełożenia (wdrożenia, aplikacji) na poziomie gmin.





Należy dokładnie określić podmioty odpowiedzialne za generowane koszty zewnętrzne. Uprzednia wycena kosztów środowiskowych powinna być zestawiona z konkretnymi instrumentami finansowymi (opłatami, podatkami środowiskowymi). Niezbędne jest ponadto dopracowanie struktury kosztów bieżących i inwestycyjnych związanych z miejską polityką klimatyczną.

#### Rekomendacje operacyjne:

- Zarządzanie strategiczne w kierunku ochrony klimatu i adaptacji do zmian klimatu powinno kłaść istotny nacisk na monitoring realizowanych działań i regularny audyt osiągniętych celów. W zarządzaniu strategicznym miasta stosować powinny budżetowanie zadaniowe, które w przejrzysty sposób dostarcza informacji na temat kosztów, korzyści i potencjalnych strat związanych z inwestycjami w obszarze „środowisko i adaptacja do zmian klimatu”<sup>53</sup>. Niezbędna jest czytelna komunikacja rzeczywistych kosztów uwzględniających straty w środowisku lub korzyści z nim związane.
- Samorządy powinny uzyskać większą swobodę w zakresie prowadzonej polityki klimatycznej. Realizacja oddolnych inicjatyw miejskich dotyczy wszystkich obszarów polityki miejskiej i wynika z bezpośredniego rozpoznania potrzeb i uwarunkowań klimatycznych. Wskazane są zindywidualizowane działania demonstracyjne podejmowane przez poszczególne samorządy, np. miejskie programy zielonych zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego.
- Postulowany jest system konkursowy jako rozwiązanie „bodźcowe” do wypracowywania w miastach najlepszych praktyk. Wskazane jest umożliwienie i wsparcie samorządów w realizacji oddolnych inicjatyw ukierunkowanych na działania z zakresu adaptacji do zmian klimatu (nawet w sytuacji braku przepisów ogólnokrajowych, np. strefa czystego powietrza w Krakowie czy wcześniejsze uchwały antysmogowe). Sprawdzone projekty pilotażowe jako dobre praktyki po etapie prototypowania można by wówczas replikować w innych miastach.

#### Wyzwanie 2. Przeciwdziałanie następstwom zmian klimatu, które najbardziej zagrażają wysokiej jakości życia mieszkańców miast.

Wizja zrównoważonego rozwoju sformułowana w polityce miast powinna uwzględniać ich szczególną wrażliwość na skutki zmian klimatu. W związku z tym niezbędna jest zmiana perspektywy rozwoju wielu miast z priorytetu rozwoju gospodarczego na zapewnienie wysokiej jakości życia mieszkańców i zagwarantowanie sprawiedliwości społecznej i środowiskowej. Współcześnie to jakość życia staje się czynnikiem konkurencyjności miast.

Kluczowa dla mieszkańców miast jest kwestia bezpieczeństwa w sytuacji ekstremalnych zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych. Ekstremalne zjawiska pogodowe dotyczą w szczególności grupy wrażliwe (dzieci, osoby starsze, osoby przewlekle chore, z niepełnosprawnościami czy osoby w trudnej sytuacji materialnej).

Wiedza o klimatycznych uwarunkowaniach rozwoju miast powinna być jedną z głównych determinant nowych kierunków polityki miejskiej. Melioracja klimatu miast<sup>54</sup> odegra bowiem istotną rolę w niwelowaniu pogarszających się warunków życia w miastach i związanego z nimi stresu klimatycznego<sup>55</sup>.

#### Rekomendacje ogólne:

- Działania adaptacyjne narzucają konieczność bieżącego dostosowywania się do wyzwań związanych ze zmianami klimatu i zmianami w otoczeniu społeczno-gospodarczym (w tym technologicznym). Z punktu widzenia prowadzenia polityki miejskiej ważne jest – z jednej strony – długoterminowe planowanie, z drugiej zaś – konieczność elastyczności w podejmowaniu działań. W związku z powyższym mechanizmy i instrumenty umożliwiające reakcję na szczeblu lokalnym nie mogą ograniczać się do zamkniętego katalogu rozwiązań (np. uchwały antysmogowe, taryfy za parkowanie, strefy wolne od ruchu itd.), ale dawać możliwość zindywidualizowania

54 Melioracja klimatyczna jest tematem projektu realizowanego w Manchesterze, gdzie dzięki szeroko zakrojonym działaniom (Adaptation Strategies for Climate Change in the Urban Environment, ASCUE), w tym zwłaszcza zazielenianiu przestrzeni miasta (dodatkowe 10% powierzchni obszaru Wielkiego Manchesteru) obniżono średnią temperaturę otoczenia o 2,5°C.

55 Stres klimatyczny jest relatywnie nowym stanem psychicznym, który związany jest z zaburzeniami lękowymi i/lub depresją będącymi reakcją na niekorzystne zjawiska klimatyczne.

53 Pozytywne doświadczenia ma w tym zakresie Szczecin.



stosowanych praktyk zgodnie z identyfikacją kluczowych źródeł problemów.

Rekomendacje operacyjne:

- Miejskie projekty inwestycyjne powinny uwzględniać analizy ryzyka klimatycznego, analizy podatności na zmiany klimatu oraz dostosowane do nich scenariusze kosztów. Metodologia tradycyjnego cyklu życia w procesie inwestycyjnym powinna zostać uzupełniona o tzw. ryzyko klimatyczne oraz analizę finansową w oparciu o internalizację środowiskowych efektów zewnętrznych<sup>56</sup>. Analizy powinny służyć dopasowaniu instrumentów ekonomiczno-finansowych, administracyjno-prawnych oraz z zakresu oddziaływania społecznego.
- Działania demonstracyjne w zakresie zielonej infrastruktury podejmowane przez samorządy w przestrzeni publicznej oraz w otoczeniu budynków publicznych powinny być wykorzystane do propagowania „zielonych rozwiązań” wśród mieszkańców<sup>57</sup>.
- Niezbędne jest wyposażenie samorządów w narzędzia kształtowania zielonej infrastruktury<sup>58</sup>. Ważna jest inwentaryzacja miejskich terenów zielonych, w tym zwłaszcza drzewostanu (ilość, jakość, rozmieszczenie) oraz określenie przestrzennych możliwości realizacji zielonej infrastruktury w skali miasta, dzielnicy oraz działki i miejsca (np. zielone dachy, zielone ściany, ogrody kieszonkowe, zielone torowiska, szkolne ogrody). Istotne jest, aby przy doborze gatunków do nasadzeń uwzględniać również ich możliwości adaptacyjne do warunków miejskich (np. odporność na suszę i komunikacyjne zanieczyszczenia powietrza)<sup>59</sup>.

56 W efekcie projekty generujące zbyt duże ryzyko powinny być odrzucane lub ew. dodatkowo zabezpieczane (np. poprzez depozyty, ubezpieczenia itd.).

57 Niemcy są światowym liderem w powierzchni zielonych dachów, stanowią one 20% powierzchni dachów w kraju. Ponadto dobrą praktyką są opracowywane we Wrocławiu tzw. karty zieleni, w których znajdują się informacje wynikające z dokumentów strategicznych oraz konkretne wytyczne, jak kształtować zieleni na terenie poszczególnych osiedli. Znaczące doświadczenia w obszarze łączenia demokracji partycypacyjnej z procesem zazieleniania miast mają ponadto Lublin (zielony budżet obywatelski), Kraków (współpraca ZZM z mieszkańcami) oraz Łódź (zielony panel obywatelski). Dobrym zestawieniem edukacji obywatelskiej i klimatycznej jest uruchamianie szkolnych budżetów partycypacyjnych dedykowanych projektom klimatycznym.

58 Wskazuje się, iż rozwiązania oparte na naturze (tzw. *nature-based solutions*) są w wielu przypadkach praktykami optymalnymi środowiskowo i relatywnie niedrogimi.

59 Drzewa przyuliczne mogą być wykorzystane w ograniczaniu miejskich wysp ciepła. Ich wysokie korony osłaniają na-

- Wartość błękitno-zielonej infrastruktury powinna podlegać wycenie i być standardowym elementem sprawozdawczości miast<sup>60</sup>.

### Wyzwanie 3. Zapewnienie aktualnych i rzetelnych informacji o stanie środowiska w miastach jako podstawy dla kształtowania i optymalizacji polityk miejskich.

Obserwowane są niedostatki w gromadzeniu danych oraz wykorzystaniu systemów informatycznych do zarządzania w mieście, mimo możliwości wykorzystania nowoczesnych technologii (teledetekcja, telematyka transportowa, drony, ICT). Niewystarczający jest ponadto dostęp do informacji o środowisku i komunikacja w tym zakresie, co utrudnia realizację przyjętej polityki klimatycznej. W szczególności występują braki w umiejętnym wykorzystaniu wiedzy i danych na rzecz budowania poparcia dla miejskiej polityki klimatycznej. Dotychczas prowadzone badania nie uwzględniają w pełni czynnika terytorialnego zagrożeń klimatycznych. Powoduje to trudności w diagnozie, operacjonalizacji i wdrażaniu oraz monitorowaniu planów/strategii adaptacji. Ograniczenia w ogólnodostępnych, czytelnym i porównywalnym danych opisujących stan środowiska utrudniają ocenę ryzyka klimatycznego i skuteczne reagowanie w celu jego zmniejszenia. Jednocześnie bazy wiedzy o miejskiej polityce klimatycznej oraz klimacie i jego zmianach na poziomie miast umożliwią szybszy transfer informacji i dadzą grunt do zakładania partnerstw klimatycznych. Jednocześnie tworzenie sieci miast, wymiana dobrych praktyk i *know-how* przyspiesza realizację działań.

#### Rekomendacje ogólne:

- Wskazane jest opracowywanie metod i narzędzi do analizy ryzyka klimatycznego i środowiskowego, analizy kosztów i korzyści wdrażanych rozwiązań, które pozwolą na – bazujące na wiedzy – sprawne aktualizowanie miejskiej polityki klimatycznej konieczne w sytuacji zmieniających się uwarunkowań.
- Postulowane jest stworzenie zestawu mierników i standardów opisujących realizację celów klimatycznych miasta w warunkach pogłębiającego się

wierzchnie asfaltowe lub betonowe i poprawiają mikroklimat okolicy (Szczepanowska H.B. 2015a, s. 71–95).

60 Usługi ekosystemowe powinny być traktowane jako naturalny kapitał miast. Uwzględnianie wartości usług ekosystemowych sprzyja racjonalizacji zarządzania zasobami miasta (Szczepanowska H.B. 2015a, s. 71–95).



globalnego ocieplenia. Wskazana jest operacjonalizacja miejskiej polityki klimatycznej poprzez system mierników generalnych (umożliwiających porównania między miastami) oraz indywidualnych (dostosowanych do lokalnych potrzeb i problemów)<sup>61</sup>.

- Konieczna jest wymiana informacji, wspólne bazy danych o zagrożeniach klimatycznych, wzajemne przekazywanie informacji i współpraca na różnych poziomach zarządzania kryzysowego.

Rekomendacje operacyjne:

- Dane i informacje powinny stanowić bazę do tworzenia, wdrażania, monitorowania oraz ewaluacji miejskiej polityki klimatycznej. Mogą być one wykorzystane do budowania relacji między decydentami, mieszkańcami i użytkownikami miasta.
- W lokalnych dokumentach planistycznych i strategicznych niezbędne jest precyzyjne dookreślenie lokalnych granicznych wartości wskaźników klimatycznych (w tym odporności, wrażliwości i podatności miast na zmiany klimatu) i podporządkowanie im prowadzonej polityki rozwoju.
- Uzyskiwane informacje i dane powinny także służyć do przeciwdziałania zagrożeniom oraz w komunikacji do ostrzegania przed potencjalnymi zagrożeniami.
- Ważne jest wykorzystanie systemów informatycznych w celu prowadzenia miejskiej polityki klimatycznej, w tym w zakresie zarządzania zielenią w mieście, służąc optymalnej lokalizacji i doborowi gatunków<sup>62</sup>, ale także włączeniu mieszkańców w tworzenie zielonej infrastruktury.

#### Wyzwanie 4. Zwiększenie społecznej świadomości w zakresie problematyki zmian klimatu i ich wpływu na miasta.

W społeczeństwie polskim obserwuje się deficyty kapitału społecznego i związany z tym niski poziom

61 Do kluczowych składowych monitoringu klimatycznego zaliczyć można: miernik wysp ciepła, gradient temperatury, miernik wpływu inwestycji miejskich na zmiany klimatyczne (publicznych, prywatnych); mierniki dotyczące bilansu wodnego, powodzi miejskich, terenów zalewowych oraz podtopień.

62 Przykładowo wieloletnie badania w zakresie wpływu drzew na klimat miasta prowadzone były w regionie Chicago (*Chicago Urban Forest Climate Project*). Pokazują one znaczenie kompozycji, lokalizacji oraz doboru gatunków dla osiągniętych rezultatów. Na podstawie badań drzew w miastach amerykańskich (m.in. Chicago) ustalono, że drzewo w mieście pochłania 30–130 kg CO<sub>2</sub>, a 1 hektar drzew miejskich (ok. 160 drzew) kompensuje emisję CO<sub>2</sub> z 16 samochodów prywatnych rocznie. Bogate badania w tym zakresie w Polsce prowadziła m.in. H.B. Szczepanowska.

zaangażowania społeczności lokalnych na rzecz dobra wspólnego. Mentalność znacznej części społeczeństwa zamyka ich w sferze zaspokajania indywidualnych potrzeb, a „święte prawo własności” jako „zdobycz” błędnie rozumianego kapitalizmu ogranicza skuteczną realizację polityki klimatycznej.

Wskazać należy, iż społeczeństwo świadome zagrożeń klimatycznych jest bardziej solidarne w akceptowaniu trudnych i często kosztownych inwestycji. Bez mieszkańców-sojuszników proces transformacji klimatycznej będzie utrudniony, o ile w ogóle możliwy.

W osiągnięciu celów polityki klimatycznej niewystarczająco podkreślany jest wpływ roli mieszkańca oraz konsumenta. Jednocześnie jej istotną barierą jest niski poziom świadomości wagi problemu zmian klimatu w społeczeństwie, w tym niedostateczny autorytet ze strony władz samorządowych. Identyfikuje się ponadto niedostatki kompetencji administracji samorządowej.

Rekomendacje ogólne:

- Niezbędne jest wzmocnienie oraz integracja edukacji obywatelskiej i ekologicznej na wszystkich szczeblach nauczania w formie zarówno nieformalnej, jak i formalnej. Budowanie odpowiedzialności za środowisko i jego kondycję oraz wiedzy i kompetencji jest warunkiem niezbędnym dla skutecznych działań społeczności lokalnych.
- Edukacja klimatyczna powinna zawierać kompleksową i aktualną wiedzę o mechanizmach kryzysu klimatycznego i środowiskowego oraz o narzędziach wdrażania polityki klimatycznej. Niezbędne jest podkreślanie znaczenia i wartości usług ekosystemowych, w tym roli błękitno-zielonej infrastruktury w miastach.
- Uczniowie, opuszczając szkołę, oprócz wiedzy powinni również mieć wyrobione nawyki troski o środowisko przyrodnicze<sup>63</sup>.

63 Zgodnie z zapisem z Światowej Karty Przyrody zasadniczym przesłaniem edukacji szkolnej winno być przeświadczenie, że każda forma życia jest wyjątkową i zasługuje na szacunek,



- Z uwagi na wagę problemu samorządy powinny zostać wsparte konkretnymi instrukcjami zwiększającymi kompetencje i świadomość urzędników (profesjonalizacja urzędników).
- Niezbędna jest promocja prowadzonej polityki klimatycznej kierowanej do samej administracji publicznej oraz wszystkich podmiotów zewnętrznych (mieszkańcy, biznes, instytucje publiczne).
- Postulowane jest włączenie biznesu we współfinansowanie kampanii edukacyjnych<sup>64</sup>.

#### Rekomendacje operacyjne:

- Edukację z zakresu zmian klimatu w pełnym zakresie swoich kompetencji powinny zapewniać samorządy lokalne.
- Potrzebne jest ukierunkowanie edukacji klimatycznej na lokalne problemy. Należy zapewnić możliwość realizacji samorządowych programów nauczania oraz włączanie przedstawicieli społeczności w edukację. Ponadto wskazane jest tworzenie katalogu dobrych praktyk edukacji klimatycznej dostosowanych do lokalnych problemów i potrzeb.

### Wyzwanie 5. Integrowanie działań i podejmowanie współdziałania międzysektorowego na rzecz ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu w ramach krajowej polityki miejskiej.

Obszar „środowisko i adaptacja do zmian klimatu” jest wyjątkowo złożony i ząbający się z wieloma politykami sektorowymi. Działania w zakresie ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu ząbają się z elementami innych polityk rozwojowych – od polityki ekologicznej, transportowej, energetycznej, inwestycyjnej po edukacyjną i wiele innych. Realizacja wyznaczonych w niej celów wymaga nie tylko odpowiedniego zaplanowania działań na poziomie samorządów, ale również dobrej koordynacji na poziomie krajowym i ponadnarodowym.

Złożoność wyzwań z zakresu miejskiej polityki klimatycznej związana jest z realizacją projektów hybrydowych. Podejmowane działania wymagają w pierwszej kolejności ustanawiania partnerstw i sieci kontaktów.

jakakolwiek byłaby jej użyteczność dla człowieka, i aby uznać istotną wartość innych organizmów żyjących, człowiek powinien kierować się kodeksem moralnym postępowania.

64 Mechanizm współfinansowania może być określany w uchwałach krajobrazowych np. jako kampania 1+1, tj. kampania promocyjna + obligatoryjna edukacyjna.

#### Rekomendacje ogólne:

- Łagodzenie zmian klimatu i adaptacja do nich powinny przenikać wszystkie pozostałe obszary tematyczne krajowej polityki miejskiej.
- Niezbędne jest zapewnienie spójności polityki miejskiej, dostrzeżenie i wykorzystanie synergii z wdrażania koherentnych działań służących ochronie klimatu, adaptacji do zmian klimatu i racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska, w tym przestrzenią.
- Polityka centralna powinna kreować silniejsze bodźce mobilizujące miasta do przyjęcia przez nie współodpowiedzialności w obszarze polityki klimatycznej. Niezbędna jest koordynacja<sup>65</sup> oraz kooperacja w tym zakresie wszystkich podmiotów zarządzania. Taka koordynacja jest możliwa szczególnie w systemie planowania przestrzennego, który wymaga pilnej naprawy.
- Niezbędne jest zintegrowanie działań wielu podmiotów: wszystkich szczebli administracji publicznej z akcentem roli samorządu gminnego, sektora energetycznego, sektora gospodarki komunalnej, mieszkalnictwa, transportu, handlu, edukacji, trzeciego sektora oraz gospodarstw domowych. Należy promować, tworzyć bodźce i wspierać współdziałanie<sup>66</sup>, w tym promować oddolne inicjatywy mieszkańców, NGO czy biznesu.

#### Rekomendacje operacyjne:

- Niezbędne jest większe wsparcie finansowe i metodyczne przez administrację centralną opracowania planów/strategii adaptacji oraz aktualizacji planów gospodarki niskoemisyjnej (PGN), tak aby zapewnić tym dokumentom jak najwyższą jakość i aktualność<sup>67</sup>. Szczególnie istotne jest wypracowanie jednolitych standardów minimum w zakresie metodologii opracowywania tego typu dokumentów, w tym wskazanie obligatoryjnych wskaźników liczonych jednakową metodą. Obecnie przygotowywane dokumenty nie tylko są bardzo różnej jakości, ale nie dają możliwości realnej oceny identyfikowanych uwarunkowań.
- Niezbędne jest włączanie polityki klimatycznej we wszystkie polityki i dokumenty ich wdrażania

65 Wzór Niemiec – z uwagi na wagę problemu koordynacja przez szczebel centralny.

66 Ważnym kierunkiem współdziałania jest powiązanie miast z miejskimi obszarami funkcjonalnymi.

67 Metodyka powinna ujednoczyć kwestie generalne związane z opracowywaniem planów/strategii adaptacji, co nie wyklucza zindywidualizowania dokumentów w poszczególnych miastach.





w mieście. W tym celu powinny być także wykorzystane miejskie plany/strategie adaptacji i obowiązujące PGN. Wskazane jest rozszerzenie praktyki opracowywania miejskich planów/strategii adaptacji na wszystkie gminy miejskie<sup>68</sup> oraz ich powiązanie z raportami o stanie miasta. Powiązanie to pozwoli na konkretyzację działań i tworzenie katalogu zadań uwzględniających skutki zmian klimatu w poszczególnych obszarach funkcjonowania miasta. Takie podejście umożliwi ocenę podejmowanych działań w zakresie adaptacji do zmian klimatu.

### Wyzwanie 6. Uwzględnienie wyzwań środowiskowych i klimatycznych w celach i narzędziach planowania przestrzennego oraz naprawa systemu planowania przestrzennego.

Planowanie przestrzenne jest ważnym, ale niedostatecznie wykorzystanym instrumentem ochrony klimatu i adaptacji do zmian klimatu. W niedostateczny sposób uwzględniana jest w nim tzw. urbanistyka klimatyczna, która umożliwia walkę ze skutkami i przyczynami tworzenia się miejskich wysp ciepła.

Obecny system planowania przestrzennego w związku z wadami w Polsce nie kształtuje zrównoważonych form wykorzystania terenu<sup>69</sup>. Pozwala na kierowanie rozwoju tam, gdzie jest on niepożądanym z punktu widzenia nie tylko ochrony środowiska, ale także rozwoju społecznego i ekonomicznego oraz bezpieczeństwa, i wywołuje wysokie koszty społeczne<sup>70</sup>. Jest on także systemem stworzonym w sposób wadliwy z punktu widzenia zasady subsydiarności. Pozornie nadaje on gminie daleko idące uprawnienia planistyczne. W praktyce jednak są one trudne do egzekwowania ze względu na mechanizmy finansowania rozwoju

68 W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców opracowane zostały miejskie plany adaptacji do zmian klimatu (MPA), których opracowanie wynika z zapisów „Strategii adaptacji do zmian klimatu Unii Europejskiej” z dnia 16 kwietnia 2013 roku oraz Strategicznego planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (SPA 2020). Opracowanie MPA wynikało również z Krajowej Polityki Miejskiej z 2015 roku (Krajowa Polityka Miejska 2023, 2015, s. 94).

69 Wady te wypunktowane zostały m.in. we wcześniejszym rozdziale przygotowanym przez grupę ekspercką ds. kształtowania przestrzeni (zob. rozdz. 1)

70 Jak wskazują wyniki kontroli NIK pt.: „Zastrzeżenia NIK budzi niedostateczne uwzględnianie problematyki ochrony terenów zieleni w procesach planowania przestrzennego”, Raport NIK, s. 7.

zagospodarowania przestrzennego miast oraz regulacje prawne umożliwiające rozwój terenów, które nie posiadają planów zagospodarowania<sup>71</sup>.

**Zgodnie z powszechną tezą uchwalanie planów miejscowych ma być skutecznym antidotum na wszelkie problemy przestrzenne. Plany te są ważne, ale liczy się ich jakość i sposób opracowania.**

Chaos przestrzenny przyczynia się z jednej strony do potęgowania zmian klimatu (zwiększone zapotrzebowanie na energię, emisja gazów cieplarnianych, zaklepanie gleb), a z drugiej strony utrudnia niezbędne działania adaptacyjne (np. niwelowanie skutków powodzi, redukcja zasięgu wyspy ciepła). Jest on skutkiem źle zaplanowanego rozwoju miast, nadawania nadmiernego znaczenia konstytucyjnej zasadzie ochrony prawa własności przez organy administracji publicznej oraz niesprawnego systemu planowania przestrzennego. Skutkiem błędów planowania przestrzennego w miastach jest m.in. blokowanie korytarzy napowietrzających.

#### Rekomendacje ogólne:

- Rozwój przestrzenny w miastach musi dokonywać się w sposób planowy z poszanowaniem zasobów przyrodniczych oraz uwzględnieniem potrzeb społecznych i gospodarczych. Zagadnienia ochrony klimatu muszą zostać wpisane zwłaszcza w planowanie infrastruktury technicznej (ograniczenie emisji oraz potrzeb energetycznych) oraz struktur przestrzennych (rozwój na zasadzie kontynuacji oraz wprowadzanie rozwiązań z zakresu zielonej infrastruktury, zwiększające odporność miast na skutki zmian klimatu).
- Rolą władz lokalnych powinno być stanie na straży interesu ogólnospołecznego, a nie interesu deweloperów<sup>72</sup>. Wskazane jest obligatoryjne uchwalanie planów miejscowych, których brak ograniczałaby

71 Stan taki podważa wiarygodność szczebla samorządowego w zakresie odpowiedzialności za rozwój przestrzenny terenów będących w ich kompetencjach. Szerzej w (KPZK PAN 2018, cz. 3 r. 4, cz. 3 r. 5.)

72 Niezbędne jest ograniczanie drenażu budżetów miast w związku z uzbrajaniem terenów pod inwestycje deweloperskie.



możliwości inwestycyjne (docelowa likwidacja decyzji o warunkach zabudowy – WZ)<sup>73</sup>.

- Przeciwdziałanie tworzeniu się miejskich wysp ciepła związane jest m.in. z ustalaniem optymalnych parametrów dotyczących stosunku powierzchni biologicznie czynnych w stosunku do powierzchni utwardzonych<sup>74</sup>. Istotne jest, aby powierzchnia biologicznie czynna rzeczywiście pełniła funkcje przyrodnicze (klimatyczne, hydrologiczne i biologiczne). Niezbędne w tym zakresie są zmiany w przepisach prawa.

#### Rekomendacje operacyjne:

- Kluczowa w zakresie gospodarki przestrzennej w miastach jest realizacja zasady polifunkcyjnego zagospodarowania poszczególnych terenów. Oszczędność wykorzystania przestrzeni oraz różnorodność wprowadzanych funkcji ma istotne znaczenie dla przeciwdziałania negatywnym procesom pogłębiającym zmiany klimatu oraz wynikającym z tych zmian. Projektowanie struktury przestrzennej miasta widziane powinno być z perspektywy całego miasta i jego otoczenia, a nie poszczególnych fragmentów<sup>75</sup>.
- W warunkach szybko postępującego globalnego ocieplenia miejska polityka klimatyczna uwzględniać powinna potrzebę obniżenia stresu wywołanego przegrzaniem. Niezbędne jest ograniczenie chaotycznego rozprzestrzeniania się zabudowy i blokowania klinów napowietrzających, dążenie do ograniczania miejskich wysp ciepła poprzez odpowiednie projektowanie, w tym dobór kolorów stosowanych zwłaszcza na większych powierzchniach w mieście (drogi, dachy i ściany budynków)<sup>76</sup>, a także wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych.

73 Postulowane kierunki zmian były ujęte w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego, nad którym prace zostały zawieszono (prace prowadzono w latach 2016–2018). W planowanej reformie przestrzennej przewidywano rezygnację z wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz przeprowadzanie prognoz przestrzennych potrzeb rozwojowych na 20 lat, opartych na danych demograficznych i gospodarczych. Miał ponadto powstać rejestr urbanistyczno-budowlany.

74 Na terenach wymagających utwardzenia wskazane jest stosowanie betonu wodoprzepuszczalnego.

75 Zgodnie z zasadami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

76 Stosowanie jasnych barw może być uzupełnieniem do zielono-błękitnej infrastruktury w zakresie ograniczania miejskich wysp ciepła. Może ono podwyższyć albedo w mieście nawet do 10%.

## Wyzwanie 7. Rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym w miastach

O możliwościach podniesienia efektywności wykorzystania zasobów świadczy wzrost produktywności zasobów w UE w latach 2000–2017. W gospodarce o obiegu zamkniętym (GOZ) wartość produktów, materiałów i zasobów jest zachowywana w gospodarce możliwie jak najdłużej, a wytwarzanie odpadów jest minimalizowane (zasobooszczędność).

Złożoną rolę w działaniach w ramach GOZ odgrywa gospodarka odpadami. GOZ w istotnym zakresie związana jest z zwracaniem surowców wtórnych do procesu produkcyjnego opierającym się głównie na ich selektywnej zbiórce u źródła. Odpady komunalne w Polsce są w niedostatecznym stopniu poddawane recyklingowi (26,2% z 12,5 mln ton w 2018 roku)<sup>77</sup>.

Szczególnie duży potencjał w przeciwdziałaniu zmianom klimatu ma zagospodarowywanie odpadów biodegradowalnych i przechwytywanie biogazu. Jednocześnie pomimo korzystnych zmian legislacyjnych w Polsce nie dostosowano w dostatecznym stopniu wsparcia finansowego i organizacyjnego przeciwdziałającego marnowaniu żywności oraz ograniczającego produkcję bioodpadów.

Ważnym kierunkiem ograniczania zużycia zasobów miejskich jest tzw. gospodarka współdzielenia. Szczególne efekty przynosi systemowe powiązanie miejskich podmiotów gospodarki komunalnej<sup>78</sup>.

#### Rekomendacje ogólne:

- Niezbędna jest intensyfikacja działań w kierunku GOZ. Wymaga to wzmocnienia narzędzi w szczególności w ramach gospodarki komunalnej, mechanizmów tzw. rozszerzonej odpowiedzialności producenta i konsumenta, mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego oraz związanej z nimi

77 Cel UE na 2020 rok zakłada osiągnięcie 50% poziomu recyklingu odpadów komunalnych lub przygotowania ich do ponownego użycia.

78 Do wyróżniających się projektów należy program pilotażowy Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (obecnie: Ministerstwo Rozwoju), Ministerstwa Środowiska (obecnie: Ministerstwo Klimatu) oraz Narodowego Funduszu Środowiska i Gospodarki Wodnej realizowany od 2018 roku w Wieluniu w województwie łódzkim. Program ten uruchomiono w ramach prac międzyresortowego zespołu ds. innowacyjności pt. „Mapa drogowa gospodarki o obiegu zamkniętym dla Polski”. Poza Wieluniem w pilotażu biorą udział gminy Krasnobród, Łukowica, Sokoły i Tuczno. Ich zadaniem jest wypracowanie dobrych praktyk w zakresie wprowadzania założeń miejskiej gospodarki obiegu zamkniętego. Budżet programu wynosi 40 mln zł.



promocji wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji, zielonych czy zrównoważonych zamówień publicznych.

- Podstawowym kierunkiem działań jest minimalizacja produkowanych odpadów i maksymalizacja ich wykorzystania. Ważną rolę odgrywają bioodpady, których zagospodarowanie w miastach powinno ulec zdecydowanemu zwiększeniu (kompostowniki, wykorzystanie biogazu)<sup>79</sup>.
- Niezbędne jest wsparcie banków żywności w infrastrukturze i organizacji systemu zagospodarowywania żywności.
- Postulowane jest ponadto wprowadzenie systemu kaucyjnego i wprowadzenie automatycznego systemu opakowań zwrotnych.
- Niezbędne jest wsparcie GOZ instrumentami z zakresu edukacji oraz oddziaływania społecznego.
- Efektywność systemu GOZ wymaga stosowania nowoczesnych technologii, w tym: systemu rozpoznawania odpadów z wykorzystaniem czujników (*Radio Frequency Identification – RFID*), automatów segregujących (*Reverse-Vending Machine – RVM*) oraz aplikacji mobilnych.
- Rozwój GOZ wymaga włączenia, obok funduszy publicznych, także środków prywatnych.

#### Rekomendacje operacyjne:

- W miejskiej gospodarce obiegu zamkniętego ważne jest uwzględnianie gospodarowania przestrzenią, tzw. recykling przestrzeni. Podejście to powinno być elementem systemowego planowania przestrzennego miast, procesów urbanistycznych i planów rewitalizacyjnych, a także pojedynczych inwestycji realizowanych w miastach i ich obszarach funkcjonalnych<sup>80</sup>.
- Podejmowanie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i technologicznych w zakresie poprawy efektywności gospodarki odpadami.

<sup>79</sup> Na składowiskach nie powinny być deponowane odpady komunalne, których ciepło spalania przekracza 6MJ/kg suchej masy.

<sup>80</sup> Dobrą praktyką są działania podjęte w ramach międzynarodowego projektu LUMAT „Zastosowanie zrównoważonej gospodarki terenami w zintegrowanym zarządzaniu środowiskiem w funkcjonalnych obszarach miejskich” (Interregio Central Europe b.r.).

## Wyzwanie 8. Racjonalizacja gospodarowania wodą jako warunek przetrwania miast

Zmiany klimatu powodują zwiększenie częstotliwości i intensywności ekstremalnych zjawisk pogodowych wpływających na jakość wody, dostępność wody dla mieszkańców i gospodarki oraz funkcjonowanie ekosystemów miejskich. Coraz częstsze i intensywniejsze są fale upałów i okresy bezopadowe (związane z nimi susze) oraz opady nawalne (powodujące powodzie błyskawiczne). Prowadzi to do problemów z zaopatrzeniem w wodę albo z odpowiednim jej retencjonowaniem.

Brak dostępności wody odpowiedniej jakości stanowi jedną z barier rozwoju społeczno-gospodarczego współczesnych miast. W Polsce odnotowuje się duże deficyty wody i relatywnie niski poziom opadów<sup>81</sup>.

Ponadto odnotowuje się niedostatki przechwytywania deszczówki<sup>82</sup>. Jednocześnie wśród Polaków obserwuje się bardzo niską świadomość prognozowanego ryzyka niedostatków wody.

Woda w mieście i tzw. zwrot w stronę rzek (*water-front*) poza istotnymi walorami środowiskowymi oraz budującymi odporność miast na zmiany klimatu (funkcje związane z adaptacją do zmian klimatu) wspomagać może poprawę jakości życia mieszkańców miast i rozwój turystyki.

Gospodarka wodna bezpośrednio wiąże się z gospodarką przestrzenną. Jednocześnie obserwujemy w polityce miejskiej polskich miast brak łączności pomiędzy tymi obszarami, zarówno w aspekcie rozwiązań prawnych, działaniach planistycznych, jak i operacyjnych.

#### Rekomendacje ogólne:

- Niezbędna jest integracja gospodarki przestrzennej z gruntami z gospodarką wodną.

<sup>81</sup> W Polsce na jednego mieszkańca przypada ok. 1800 m<sup>3</sup>/rok, a w trakcie suszy wskaźnik ten spada poniżej 1000 m<sup>3</sup>/rok/osobę. Średnia ilość wody przypadająca na jednego mieszkańca Europy jest 2,5 razy większa i wynosi ok. 4500 m<sup>3</sup>/rok (Global Compact Network Poland, b.r.)

<sup>82</sup> Zatrzymywane jest jedynie 6% wody z rzek, a poziom wskazany to co najmniej 15%. (Nocuń K. 2019).



- Częścią operacjonalizacji planów/strategii adaptacji powinny być analizy z zakresu gospodarki wodnej, w tym przede wszystkim z zakresu gospodarowania wodami opadowymi pozwalające na formułowanie rekomendacji dla sposobu zagospodarowania terenów miejskich i wykorzystania źródeł zaopatrzenia w wodę.
- Kompensacja okresów deficytu wody z okresami jej nadmiaru wymaga zatrzymywania oraz retencjonowania wody, w szczególności przy zastosowaniu metod naturalnych, powiększania powierzchni hydrologicznie czynnych, stosowania rozwiązań błękitno-zielonej infrastruktury w celu równomiernej absorpcji wody, a także tworzenia miejskich zbiorników magazynujących wodę. Działania te wymagają zabiegów systemowych w zarządzaniu miastem.
- Należy dążyć do zastępowania wszędzie, gdzie to możliwe, powierzchni nieprzepuszczalnych przepuszczalnymi, w miarę możliwości biologicznie czynnymi.

#### Rekomendacje operacyjne:

- Niezbędne jest zatrzymanie deszczówki w miastach. Postulowana jest zmiana standardowych systemów kanalizacji deszczowej na tzw. system kanalizacji zrównoważonej (*Sustainable Drainage System* – SUDS)<sup>83</sup>, w tym tworzenie systemu rozproszonej retencji.
- Należy wykorzystać mechanizmy wsparcia (np.: grywalizacja miejska, wsparcie miejskich kampanii crowdfundingowych) oddolnych działań mieszkańców polegających na odpowiednim zagospodarowaniu terenu swoich nieruchomości, zakładanie ogrodów społecznych, ogrodów deszczowych, które sprzyjają racjonalnemu gospodarowaniu wodami opadowymi.
- Niezbędne jest tworzenie zamkniętych obiegów wody oraz stosowanie recyklingu wody. Istotnym kierunkiem jest oszczędność wody, ze szczególnym naciskiem na działania w sferze użyteczności publicznej (krany na fotokomórkę, perlatory, system szarej wody w toaletach).
- Warto uruchomić system wsparcia finansowego oraz instrumentów ekonomicznych z zakresu przechwytywania deszczówki<sup>84</sup> i oszczędzania wody.

83 System ten umożliwia naturalną infiltrację w miejscu opadu, a nie odprowadzanie wody natychmiast po opadzie za pomocą sieci kanalizacji deszczowej (rurociągi). Jest obligatoryjny przy wydawanych pozwoleń budowlanych np. w Kopenhadze.

84 Dobrą praktyką jest program „Złap deszcz”, który zainicjowany został we Wrocławiu i zyskał naśladowców w Krakowie oraz Warszawie.

- Racjonalną gospodarkę wodną należy wspierać działaniami edukacyjnymi wskazującymi bezpośrednie lokalne rozwiązania i ich efekty.

#### Wyzwanie 9: Racjonalizacja transportu i mobilności w miastach w celu ograniczenia negatywnego wpływu środowiskowego.

Rosnąca intensywność transportu miejskiego wpływa na globalne oraz lokalne zmiany klimatu. Infrastruktura transportowa i dominujące zachowania komunikacyjne mieszkańców mają bezpośredni oraz istotny wpływ na sposób zagospodarowania powierzchni miast i w konsekwencji oddziałuje negatywnie na pogłębianie efektu miejskich wysp ciepła<sup>85</sup>.

Bezrefleksyjne rozbudowywanie drogowej infrastruktury transportowej potęguje problemy komunikacyjne w miastach. Zmiany w infrastrukturze oraz systemie transportu publicznego nie nadążają za procesem suburbanizacji. Jednocześnie prognozy zachowań komunikacyjnych w polskich miastach nie przewidują wyraźnych zmian do 2030 roku<sup>86</sup>.

Transport zajmuje ważną pozycję w transformacji energetycznej, której ogromne koszty mają ponosić miasta<sup>87</sup>.

#### Rekomendacje ogólne:

- W planowaniu urbanistycznym niezbędne jest powiązanie polityki transportowej z lokalizacją inwestycji, w tym usług publicznych, w sposób ograniczający potrzeby przemieszczania się. Planowanie i rozwój sieci transportowej powinno zatem poprzedzać inwestycje budowlane. Niezbędny jest

85 W latach 2000–2015 nastąpił w Polsce wzrost przewozów pasażerskich w kierunku samochodów osobowych przeciętnie o 2,9% rocznie. W tym samym okresie udział transportu publicznego obniżył się z 27% do 15% w przypadku autobusów oraz z 13% do 8% w przypadku kolei (Odysse-Mure b.r.).

86 Dynamika wielkości prognozowanej pracy przewozowej w komunikacji indywidualnej, komunikacji zbiorowej oraz komunikacji niezmotoryzowanej (pieszej i rowerowej) w miastach w latach 2015–2030: transport samochodem indywidualnym – 1,9%, komunikacja zbiorowa – 0,6%, komunikacja niezmotoryzowana (piesza i rowerowa) – 1,4%. (Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030).

87 Istotne obowiązki dla samorządów narzucone zostały przepisami Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. 2018 poz. 317). Zgodnie z jej regulacjami udział ekologicznych pojazdów we flocie miejskiej miast powyżej 50 tys. mieszkańców ma wynosić od stycznia 2020 r. 10%, w 2023 r. – 20%, a docelowo co najmniej 30%.





wyprzedzający rozwój siatki połączeń komunikacji publicznej na podstawie prognoz zmiany liczby mieszkańców poszczególnych części miasta.

- Polityka transportowa powinna ograniczać anektowanie przestrzeni miejskiej przez system transportowy oraz negatywny wpływ transportu na jakość powietrza w miastach<sup>88</sup>. Systemowe działania powinny dotyczyć bodźców w kierunku odwrótu od indywidualnej motoryzacji na obszarach zurbanizowanych oraz szeroko zakrojonego rozwoju sektora transportu publicznego, ruchu pieszego i rowerowego<sup>89</sup>.
- Skutecznym narzędziem może być tworzenie stref wolnych od pojazdów<sup>90</sup>, ograniczanie wjazdu bodźcami ekonomicznymi (strefy płatnego parkowania, zmienne taryfy jako bodźce do ograniczania ruchu lub zwiększenia płynności). Wskazane jest wsparcie rozwoju systemu współdzielenia pojazdów (*car-sharing*, rowery miejskie) oraz organizacji dojazdów współdzielonych (w tym pracowniczych).
- Niezbędne jest ponadto publiczne wsparcie inwestycji związanych z elektromobilnością, w tym zwłaszcza z rozwojem stacji ładowania.
- Niezbędne jest adekwatne do nakładów wsparcie dla samorządów w transformacji transportowej (m.in. urealnianie środków wypłacanych w ramach Funduszu Niskoemisyjnego Transportu – FNT).
- Obligatoryjny system miejskiej floty ekologicznej należy rozszerzyć o pojazdy napędzane biogazem.
- Niezbędne jest wsparcie miast w realizacji innowacyjnych rozwiązań transportowych oraz

88 Sektor transportu w Europie odpowiada za 30% emisji CO<sub>2</sub>, w tym samochody osobowe za 44%. Cel redukcji emisji z samochodów osobowych na 2021 roku ustalony został na poziomie 95 gr na km (obecnie 120 gr).

89 Na podstawie art. 39 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 317) w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu rada gminy w drodze uchwały może ustanowić na obszarze zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko, strefę czystego transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż elektryczne, napędzane wodorem lub napędzane gazem ziemnym. Niska emisja wpływa negatywnie na środowisko naturalne i jakość życia. Wyjątkowo pilnym zadaniem jest walka z rozproszonymi źródłami emisji PM<sub>10</sub> oraz PM<sub>2,5</sub>, które mają udowodniony wielostronny negatywny wpływ na zdrowie mieszkańców miast. Zanieczyszczenie atmosferyczne jest przyczyną ok. 400 tys. przedwczesnych zgonów w Europie i ok. 40 tys. w Polsce.

90 Pedestrianizacja przestrzeni staje się coraz popularniejsza w miastach europejskich. W Berlinie udział przestrzeni wyłączanej z ruchu pojazdów w strefie śródmiejskiej stanowi już 78%.

optymalizacja ruchu samochodowego poprzez rozwój systemu inteligentnych rozwiązań transportowych (ITS) wykorzystujących m.in. możliwość nadania pierwszeństwa (zielonej fali) pojazdom komunikacji publicznej oraz wykorzystanie telematyki transportowej i aplikacji mobilnych do optymalizacji zachowań parkingowych.

- Wskazane jest powiązanie planów/strategii adaptacji z planami mobilności miejskiej (*Sustainable Urban Mobility Plan – SUMP*).

#### Rekomendacje operacyjne:

- W miejskich systemach transportowych należy rozwijać „zielone korytarze” mobilne ustanawiające priorytetowe rozwiązania dla ruchu pieszego i rowerowego oraz usprawnienia dla tego ruchu.
- Infrastruktura piesza i rowerowa, a także transport zbiorowy, powinny być rozwijane w taki sposób, aby chronić ich użytkowników przed negatywnymi efektami zewnętrznymi oraz skutkami zmian klimatu (m.in. ekspozycja na spaliny samochodowe, smog, słońce i temperaturę podczas fali upałów).
- Wskazane jest wspieranie nawyku korzystania z transportu publicznego (darmowa komunikacja dla mieszkańców, uczniów czy w dni alarmu smogowego, bilet aglomeracyjny). Władze miasta powinny współpracować z mieszkańcami oraz biznesem w zakresie optymalizacji rozkładu jazdy komunikacji miejskiej.
- W przypadku transportu towarowego należy wprowadzać ruch tranzytowy poza tereny miejskie i zmieniać środki jego realizacji na bardziej przyjazne środowisku, wspierać transport kombinowany, budowę węzłów intermodalnych oraz rozbudowę sieci transportowej przyjaznej dla środowiska, głównie kolejowej.
- Niezbędna jest optymalizacja zarządzania przepływami towarowymi w miastach, w tym minimalizacja transportu dostawczego. W tym celu należy promować kooperację podmiotów na tzw. ostatniej mili (poprzez np. śródmiejskie punkty transferowe) oraz wyznaczać kierunki tworzenia współdzielonych centrów logistycznych, zwłaszcza pod kątem usprawnienia dostaw i rozładunku towarów (terminali przeładunkowych i transportu) w centrach miast (Kauf S. 2016).



## Wyzwanie 10. Upowszechnienie i efektywne wdrażanie zasad efektywności energetycznej i energooszczędnego budownictwa oraz instalacji OZE.

W realizacji celów klimatycznych UE kluczową rolę odgrywać będzie osiągnięcie do 2030 roku 32% udziału odnawialnych źródeł energii oraz zmniejszenia zużycia energii (efektywności energetycznej) o 32,5%.

W miastach wyjątkowo ważną rolę odgrywa budownictwo oraz standardy energetyczne z nim związane<sup>91</sup>. *Design with Climate* (DwC) jest warsztatem planistycznym łączącym działania mitygujące i adaptacyjne uwzględniającym takie kwestie jak podwyższanie albedo, redukcja emisji ciepła i zanieczyszczeń. Zabiegi takie obejmują zarówno planowanie urbanistyczne, jak i metody kształtowania zabudowy, a nawet technologie budowlane i infrastrukturalne.

Szacuje się, że budynki w miastach odpowiadają średnio za 48% emisji gazów cieplarnianych (Charlesworth S.M., 2010, s. 165–180). Jednocześnie istnieje duży potencjał<sup>92</sup> zmniejszenia zużycia energii na wszystkich ogniach łańcucha energetycznego – od wytwarzania do końcowego zużycia. Obserwuje się wzrost zużycia energii z gospodarstw domowych<sup>93</sup>. Ważnym, niedocenianym aspektem wpływu miast na zmiany klimatu jest ponadto oświetlenie miejskie.

Samorządy mają potencjał koordynacji procesu miejskiej transformacji energetycznej, w tym rozwoju energetyki obywatelskiej<sup>94</sup> oraz inicjowania i powoływania

91 Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Energii wartość docelowa oszczędności energii na lata 2021–2030 związana z podjęciem działań poprawiających charakterystykę energetyczną budynków powinna wynieść 43440,1 MWh. Osiągnięcie celów związane jest m.in. z programem długoterminowej renowacji krajowych zasobów budynków mieszkalnych (udział ocieplonych budynków mieszkalnych w całości zasobów mieszkaniowych w 2030 roku ma wynieść 70% w porównaniu z 58,8% w 2015).

92 Dobrą praktyką jest transformacja energetyczna przeprowadzona przez spółdzielnię mieszkaniową w Poddębicach (woj. łódzkie). Jej efektem jest redukcja zużycia energii o około 50% na trzech osiedlach zamieszkiwanych przez ok. 3,6 tys. mieszkańców.

93 Największym konsumentem energii w Polsce z udziałem ok. 32% jest sektor gospodarstw domowych. Zużycie energii w tym sektorze wzrosło o 1,4 Mtoe w latach 2000–2015. <https://www.odysseemure.eu/publications/efficiency-trends-policies-profiles/poland-polish.html>.

94 Dla rozwoju energetyki obywatelskiej istotna jest m.in. regulacja art. 15 ust. 4. Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717

miejskich klastrów energetycznych<sup>95</sup>. Potencjał ten nie jest jednak dostatecznie wsparty rozwiązaniami systemowymi. W rezultacie nie jest wykorzystywany<sup>96</sup>.

### Rekomendacje ogólne:

- Miejska gospodarka energetyczna powinna iść w kierunku podłączenia do systemu centralnego ogrzewania, inwestycji w odnawialne źródła energii (OZE) oraz wsparcia energetyki prosumenckiej<sup>97</sup>.
- Z uwagi na gęstość podmiotów i infrastruktury rozwój energetyki rozproszonej w klastrach energii, spółdzielniach energetycznych czy energetycznych kooperatywach sąsiedzkich jest szczególnie efektywny na terenach zurbanizowanych.
- Postulowane jest wielostronne (edukacyjne, ekonomiczne)<sup>98</sup> wsparcie rozwoju miejskich mikroinstalacji OZE, w tym przede wszystkim instalacji prosumenckich.
- Rozszerzenie obowiązku gromadzenia informacji o sposobie zasilania budynku w energię i standardzie energetycznym budynku (świadczenia charakterystyki energetycznej) dla wszystkich budynków oddawanych do użytkowania oraz włączenie ich do Centralnego Rejestru Charakterystyki Energetycznej Budynków<sup>99</sup>.

z późn. zm.) wskazująca, iż: plan miejscowy powinien umożliwić lokalizację mikroinstalacji wiatrowych także na terenach niezwiązanych z produkcją, np. mieszkalnych czy rolnych.

95 Dobrą praktyką jest powołanie klastra energetycznego w Ostrowie Wielkopolskim (Ostrowski Klaster Energetyczny – OKE) (CRK S.A. 2020).

96 Wynika to m.in. z braku opracowywania i realizacji dokumentów z zakresu miejskiej gospodarki energetycznej tj. „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe” lub „Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”. Opracowania te dają możliwości wykroczenia poza standardową gospodarkę energią w ramach struktury narzuconej przez przedsiębiorstwa energetyczne, które działają najczęściej w skali regionalnej lub ogólnokrajowej.

97 W planach ówczesnego Ministerstwa Energii (obecnie Ministerstwo Aktywów Państwowych): modernizacja i rozbudowa systemów ciepłowniczych i rozwój technologii wytwarzania chłodu z ciepła sieciowego; popularyzacja magazynów ciepła i inteligentnych sieci – zapewnienie warunków zwiększenia wykorzystania ciepła systemowego zwłaszcza poprzez rozszerzenie obowiązku podłączenia do efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego oraz wdrożenie mechanizmu jego egzekwowania, a także zmiana modelu rynku ciepła i polityki taryfowej.

98 Dobrą praktyką są tzw. projekty parasolowe, czyli realizowany przez samorząd gminy zbiorczy zakup instalacji OZE na potrzeby mieszkańców.

99 Rejestr umożliwi kontrolę nad dostosowywaniem się do wymogów Dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, zgodnie z którymi do dnia 31 grudnia 2020 r. wszystkie



### Rekomendacje operacyjne:

- W pozwoleniach na budowę dookreślone powinny być standardy klimatyczne, a także adaptacji do zmian klimatu procesu inwestycyjnego. Poszczególne kategorie działań w systemie punktowym mogłyby wpływać na wymiar podatku od nieruchomości. Pula alternatywnych działań umożliwiłaby dokonywanie indywidualnego wyboru przez inwestora.
- W procesie ubiegania się o pozwolenia na budowę powinny być uwzględniane zalecenia z zakresu energooszczędności, poszanowania zasobów, stosowania innowacyjnych ekologicznych materiałów (ew. powiązać z systemem dotacji)<sup>100</sup>.
- Wskazane jest ponadto uzupełnianie decyzji budowlanych o zapisy związane z obowiązkami inwestorów (w tym zwłaszcza dużych deweloperów) w zakresie infrastruktury, która będzie wspierać ochronę klimatu oraz adaptację do jego zmian, np. stojaki rowerowe, stacje ładowania samochodów elektrycznych.
- Niezbędne jest zdiagnozowanie i zoptymalizowanie potrzeb w zakresie oświetlenia miast pod kątem lokalizacji, czasu i źródeł oświetlenia.

### Podsumowanie

Zmiany klimatu są aktualnie kluczowym wyzwaniem rozwojowym. Na skalę problemu, źródła i potrzebę działań wskazuje wiele badań i raportów organizacji międzynarodowych. W debacie publicznej podkreślany jest zwłaszcza globalny wymiar zachodzących procesów, a niedostatecznie zwraca się uwagę na rolę nierównoważonego rozwoju miast w przyczynianiu się do zmian klimatu. Rozwiązywanie problemów delegowane jest głównie na poziom międzynarodowy i krajowy.

Przedstawiony raport eksponuje wagę zagadnienia, jakim jest polityka klimatyczna, dla krajowej polityki miejskiej. Zmiany klimatu to rzeczywiste zagrożenia i aktualnie jedno z najważniejszych wyzwań, przed jakim stoi ludzkość. Ze względu na wielkość populacji oraz zakres jej oddziaływania ryzyko następstw zmian klimatycznych szczególnie dotyka mieszkańców miast.

nowe budynki powinny być budynkami o niemal zerowym zużyciu energii.

<sup>100</sup> Tego typu rodzaj poradnictwa powszechny jest w samorządach w Szwecji. Ponadto jako dobrą praktykę wskazać należy wprowadzone we Wrocławiu tzw. karty informacyjne do standardu ochrony drzew w inwestycjach.

Jednocześnie to od sposobu funkcjonowania miast i obszarów zurbanizowanych zależy w dużej mierze rozwiązanie problemów związanych ze zmianami klimatu.

Strategia działań mitygacyjnych i adaptacyjnych wymaga nadania wysokiej rangi tematyce klimatycznej. W realizacji celu, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej polskich miast do 2050 roku, niezbędne są konkretne działania obejmujące wszystkie szczeble administracji publicznej. Konieczne są zatem rozwiązania systemowe na szczeblu krajowym oraz rozwiązania operacyjne na poziomie samorządów i jednostek działających na terenie miast.

Miejska polityka klimatyczna wymaga długoterminowego planowania i strategii na szczeblu krajowym. Jednocześnie gwałtowność oraz nieprzewidywalność zmian klimatycznych narzuca konieczność szybkiego i elastycznego dostosowywania do bieżącej sytuacji i pojawiającego się ryzyka.

**W związku z powyższym mechanizmy i instrumenty krajowe nie powinny ograniczać rozwiązań proponowanych przez poszczególne samorzady.**

Indywidualizacja miejskiej polityki klimatycznej umożliwia bowiem lepszą identyfikację i likwidację lokalnych punktów zapalnych. Przedstawione rekomendacje opierają się zasadniczo na podejściu terytorialnym (*place-based approach*) oraz stosowaniu mechanizmów uwzględniających szeroko rozumiane usługi ekosystemowe i rozwiązania naturalne (*nature-based solutions*).

Przygotowanie polskich miast do zagrożeń zmian klimatycznych jest kluczowym wyzwaniem dla krajowej polityki miejskiej. Bezpieczeństwo i wieloaspektowo rozumiana jakość życia mieszkańców miast stanowią najważniejsze zadania, jakie powinny być w niej rozpatrywane w obliczu katastrofy klimatycznej.





## Słownik podstawowych pojęć i skrótów

Adaptacja do zmian klimatu	Dostosowywanie do nieuniknionych skutków zmian klimatu, mające na celu zmniejszenie lub unikanie negatywnych konsekwencji ekstremalnych zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych oraz długotrwałych zmian warunków klimatycznych.
Błękitno-zielona infrastruktura	Wielofunkcyjna sieć terenów pokrytych roślinnością lub/i wodami oraz rozwiązania bazujące na funkcjach przyrodniczych (np.: zielone ściany, zielone dachy, ogrody deszczowe), zaprojektowana i zarządzana w sposób mający zapewnić szeroką gamę świadczeń ekosystemowych.
<b>Gospodarka o obiegu zamkniętym</b> ( <i>circular economy</i> )	Model gospodarki, w którym wartość wytworzonych produktów i materiałów jest utrzymywana tak długo, jak jest to możliwe; w modelu tym dąży się do zmniejszania wykorzystania zasobów, w tym wody i energii, poprzez tworzenie zamkniętej pętli procesów, w której powstające odpady i ścieki traktowane są jako surowce w kolejnych etapach produkcyjnych.
Innowacje mieszkaniowe	Rozwiązania programowe, funkcjonalne, instytucjonalne, organizacyjne w mieszkalnictwie, które nie tworzą podstawowego nurtu polityki i gospodarki mieszkaniowej, a służą realizacji szczególnych potrzeb i rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych w sposób nowatorski, niepraktykowany na szeroką skalę. Aktualnie w krajowym systemie mieszkaniowym za innowacje mieszkaniowe uznaje się m.in. partnerstwo publiczno-prywatne, kamienice wielopokoleniowe, społeczne agencje najmu, kooperatywy mieszkaniowe, współzamieszkiwanie (co-housing), różne formy mieszkalnictwa powiązanego z dodatkowymi usługami wsparcia (np. mieszkania wspomagane), program Najpierw Mieszkanie (Housing First), różne formy budownictwa mieszkaniowego szczególnie przyjazne środowisku.
IRMiR	Instytut Rozwoju Miast i Regionów
KPM 2023	Krajowa Polityka Miejska przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r.
Kongestia	Zjawisko zatłoczenia danego obszaru nadmierną ilością pojazdów wywołujące negatywne skutki w postaci zatorów drogowych i zanieczyszczenia środowiska
KPZK 2030	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r.

Lustro czynszowe	<p>Systematycznie gromadzony i udostępniany opinii publicznej zasób informacji o stawkach czynszu obowiązujących w określonym czasie w poszczególnych lokalizacjach, w różnych sektorach mieszkalnictwa, w zasobach mieszkaniowych o różnej powierzchni i standardzie. Znajomość stawek czynszu w szczegółowych przekrojach czasowych, przestrzennych, sektorów mieszkalnictwa, jakości i wielkości zasobów jest podstawowym źródłem decyzji inwestorów i użytkowników mieszkań o ich zrachowaniach na rynku mieszkaniowym, a władzy publicznej daje możliwość analizy efektów polityki mieszkaniowej.</p> <p>Aktualnie przepisy dotyczące lustra czynszowego, zawarte w Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, wadliwie regulują sposób pozyskiwania indywidualnych informacji o czynszach, a w praktyce nie są wykonywane lub nie dają wiarygodnych wyników.</p>
Ład przestrzenny	<p>Wg Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 293) to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Tę definicję można uzupełnić o potrzebę kształtowania przestrzeni w sposób racjonalny ekonomicznie i zgodny z potrzebami zrównoważonego rozwoju.</p>
<b>Łagodzenie zmian klimatu, przeciwdziałanie zmianom klimatu</b> ( <i>climate mitigation</i> )	<p>Proces mający na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie ich pochłaniania; łagodzenie zmian klimatu wiąże się ze zmniejszaniem wpływu działalności człowieka na klimat globalny.</p>
<b>Melioracja klimatu</b> ( <i>climate amelioration</i> )	<p>Działania ukierunkowane na ograniczanie i likwidację antropogenicznych przyczyn generujących przede wszystkim uciążliwe warunki termiczne i niekorzystne warunki arosanitarne.</p>
Miasto kurcząca się	<p>Zurbanizowany obszar (w znaczeniu jednego układu miejskiego), zamieszkiwany przez minimum 5 tys. osób, doświadczający znacznego spadku liczby ludności, który przekracza w ujęciu rocznym 0,15% przez przynajmniej 5 lat (obecnie bądź w przeszłości) (Wiechmann i Wolff 2014, zob. też: Jaroszevska, Stryjakiewicz 2014).</p>
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP)	<p>Akt prawa miejscowego określający przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, sporządzany dla całego lub fragmentu terytorium gminy (wg przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).</p>
Miejski obszar funkcjonalny (MOF)	<p>Obszar obejmujący miasto oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie.</p>
Mieszkania dostępne	<p>Mieszkania o niższym od rynkowego koszcie uzyskania prawa do użytkowania w formie zakupu lub – najczęściej – najmu. Mieszkania dostępne służą ludziom, których nie stać na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na rynku. Powstają dzięki pomocy publicznej, rządowej i/lub samorządowej, z reguły polegającej na preferencyjnym finansowaniu inwestycji mieszkaniowej. W Polsce sektor mieszkań dostępnych utożsamia się ze społecznymi mieszkaniami czynszowymi.</p>

Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM)	Rządowy program polityki mieszkaniowej, przyjęty w 2016 r. na mocy Uchwały 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. Głównymi celami programu są: (a) zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, (b) zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową, (c) poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej. Realizacji celów NPM służą działania regulacyjne i finansowe podejmowane przez rząd.
Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego	Poruszający się po drogach, którzy nie mają ochrony w postaci karoserii pojazdu oraz specjalistycznych systemów bezpieczeństwa, tj. piesi, rowerzyści, motorowerzyści i motocykliści, jak również użytkownicy urządzeń transportu osobistego (UTO).
<b>Odporność miejska</b> ( <i>urban resilience</i> )	Zdolność systemu (miasta) do elastycznego reagowania na zagrożenia związane ze zmianami klimatu pozwalająca nie tylko na ich przezwyciężanie, ale także prowadząca do poprawy stabilności systemu i lepszego przygotowania na przyszłe skutki zmian klimatu.
Osiedla zrównoważone	Koncepcja projektowana i budowy zespołów mieszkaniowych w skali osiedlowej, łączących społeczne, funkcjonalne i ekologiczne zasady dobrego życia w środowisku lokalnym, między innymi w postaci zwartej zabudowy, dostępności komunikacji publicznej, pierwszeństwa dla ruchu pieszego i rowerowego, dbałości o przestrzenie publiczne, dostępności usług społecznych, zapewnieniu mieszkań dla różnych grup społecznych, energooszczędności i innych rozwiązań prośrodowiskowych.
<b>Park&amp;Ride</b> (Parkuj i Jedź)	Narzędzie polityki parkingowej stosowane najczęściej w miastach. Polega na stworzeniu systemu parkingów wokół granic danego obszaru i zapewnieniu dalszej podróży po jego terenie przy wykorzystaniu innych niż samochód środków transportu, przede wszystkim publicznej komunikacji zbiorowej. Wariantami rozwiązania są: Park&Bike (parkowanie samochodu i dalsza podróż rowerem) czy Kiss&Ride (krótkoterminowe parkowanie wyłącznie dla odwiezienia pasażera).
Partnerstwo publiczno- -prywatne (PPP)	Forma współpracy sektora publicznego i prywatnego mająca na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Zadania te realizowane są na podstawie porozumień o zasadach realizacji i finansowania przedsięwzięć, w której partnerzy dzielą ryzyko oraz wykorzystują kapitał i kompetencje sektora prywatnego. Partner prywatny na podstawie umowy PPP finansuje przedsięwzięcie i czerpie dochody z zarządzania zapewniające zwrot zainwestowanego kapitału. Po zakończeniu umowy majątek (przedsięwzięcie) przechodzi na partnera publicznego. W Polsce problematyka ta regulowana jest Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1445 ze zm.) oraz Ustawą z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1528 ze zm.)

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Plan transportowy)	<p>Dokument opracowany przez jednostkę samorządu terytorialnego lub związek jednostek w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, zgodnie z Ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2475, 2493).</p> <p>Plan transportowy określa m.in.: sieć komunikacyjną przewozów użyteczności publicznej, finansowanie usług przewozowych, rodzaje środków transportu, zasady organizacji rynku przewozów, standard usług przewozowych, system informacji dla pasażera.</p>
<b>Podatność miast na zagrożenia</b> ( <i>urban vulnerability</i> )	<p>Stopień, w jakim miasto/miasta są niezdolne do poradzenia sobie z negatywnymi skutkami zagrożeń naturalnych, w tym tych będących bezpośrednimi lub pośrednimi następstwami zmian klimatu lub wykorzystania korzyści związanych z tymi zmianami (przeciwieństwo miejskiej odporności).</p>
Projekty mieszkaniowe w rewitalizacji	<p>Projekty określone w programach rewitalizacji obszarów zdegradowanych w gminach, które polegają na realizacji różnego rodzaju działań w sferze mieszkaniowej, mające na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej mieszkańców obszaru rewitalizacji, podejmowane z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów, realizowane z reguły jako projekty inwestycyjne (remonty, modernizacje, adaptacje na funkcje mieszkaniowe, przebudowy, budowa nowych zasobów). Projekty te mogą być indywidulane i dotyczyć określonych zadań w konkretnej nieruchomości mieszkaniowej albo zintegrowane – w nich zadania mieszkaniowe są jedną z części przedsięwzięcia realizowanego w różnych sferach problemowych.</p>
Rower cargo	<p>Rower transportowy służący do przewozu towarów lub pasażerów w przystosowanej do tego części ładunkowej.</p>
SOR	<p>Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r.</p>
Spółeczne budownictwo czynszowe (SBC)	<p>Określenie tej części społecznego budownictwa czynszowego, która jest realizowana na zasadach Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, której wyznacznikami są preferencyjne finansowanie zwrotne z Banku Gospodarstwa Krajowego oraz realizacja przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych przez TBS (od 2015 r. w programie SBC mogą również brać udział spółki komunalne inne niż TBS oraz spółdzielnie mieszkaniowe).</p>
Spółeczne mieszkania czynszowe, społeczne budownictwo czynszowe	<p>Pojęcie posiada dwa znaczenia. W ujęciu formalnym są to mieszkania spełniające równocześnie trzy warunki: a) dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej, b) na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami KZN lub publicznymi, c) jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku (art. 5 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości). W tym znaczeniu społeczny sektor czynszowy tworzą m.in. mieszkania komunalne, mieszkania w zasobach towarzystw budownictwa społecznego. W węższym znaczeniu pojęcie weszło do obiegu wraz z rządowym programem wspierania budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach realizowanym przez towarzystwa budownictwa społecznego.</p>



Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – (SUiKZP)	Akt planowania przestrzennego niemający charakteru prawa powszechnie obowiązującego, określający w sposób ogólny politykę przestrzenną i lokalne zasady zagospodarowania, sporządzany obowiązkowo (wg przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) dla całego terytorium gminy.
Suburbanizacja	Zachodzący w przestrzeni proces stopniowej lub częściowej urbanizacji terenów otaczających miasta. Zwykle towarzyszy mu wyludnianie się centrum miasta. W zdecydowanej większości przypadków w Polsce suburbanizacja ma charakter żywiłowy, a w jej wyniku powstaje rozproszona, bezplanowa zabudowa, której ostateczny kształt ma charakter przypadkowy.
<b>System sharingowy</b> (system współdzielenia)	Zorganizowany sposób wspólnego użytkowania pojazdu (samochodu osobowego, skutera, roweru, hulajnoży) przez różnych użytkowników za pomocą systemu zapewnianego przez operatora, najczęściej za opłatą zależną od czasu użytkowania pojazdu.
Towarzystwa budownictwa społecznego (TBS)	Podmioty gospodarcze powołane do życia na podstawie Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w związku z realizacją programu społecznego budownictwa czynszowego. Najczęściej TBS są spółkami gminnymi, działają w większości dużych miast, wielu miastach średnich i w części małych, zajmują się realizacją podstawowego zadania statutowego: budową i eksploatacją budynków mieszkalnych użytkowanych na zasadach najmu. Towarzystwa mają również inne prerogatywy ustawowe, a część z nich realizuje specjalne zadania wynikające z polityki miasta – właściciela spółki, np. w związku z programem rewitalizacji czy programami społecznymi.
Transport ostatniej mili	Pojęcie w logistyce transportu określające transport towarów na ostatnim odcinku trasy do docelowego odbiorcy.
Urządzenie transportu osobistego (UTO)	Urządzenie konstrukcyjnie przeznaczone do poruszania się wyłącznie przez kierującego, o szerokości nieprzekraczającej 0,9 m, długości nieprzekraczającej 1,25 m, masie własnej nieprzekraczającej 20 kg, wyposażone w napęd elektryczny, którego konstrukcja ogranicza prędkość jazdy do 25 km/h <sup>101</sup> . Przykładem UTO jest hulajnoga elektryczna.
<b>Wizja Zero</b> ( <i>Vision Zero</i> )	Podejście do projektowania infrastruktury drogowej wywodzące się ze Szwecji, w którym nadrzędnym celem jest bezpieczeństwo użytkowników (Safe System Approach) i dążenie do wyeliminowania wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym.
<b>Zdolność adaptacyjna</b> ( <i>adaptive capacity</i> )	Zdolność systemu (miasta) do dostosowywania się do skutków zmian klimatu, zależna od zasobów instytucjonalnych, finansowych, infrastrukturalnych i kapitału społecznego, tj. zasobów, które mogą być wykorzystane w procesie adaptacji.

101 Zob. (Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym...)



## Bibliografia

- Adminaité-Fodor D., Heilpern C., Jost G., 2019, Ranking EU Progress on Road Safety. 13<sup>th</sup> Road safety performance index report, European Transport Safety Council, Brussels.
- Bradecki T., Twardoch A., 2013, Współczesne kierunki kształtowania zabudowy mieszkaniowej, Wydawnictwo Naukowe Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Braess H.-H., Seiffert U., 2005, Vieweg Handbuch Kraftfahrzeugtechnik, ATZ/MTZ-Fachbuch, Wiesbaden.
- Bull A. (red.), 2003, Traffic congestion. The Problem and How to Deal with It, UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile.
- Charlesworth S.M., (2010), A review of the adaptation and mitigation of global climate change using sustainable drainage in cities, „Journal of Water and Climate Change”, s. 165–180.
- Cheshire P. C., Nathan M., Overman H. G., 2014, Urban Economics and Urban Policy. Challenging Conventional policy Wisdom, Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA).
- Climate impacts in Europe, 2018, JRC Science for Policy Report, European Commission, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/climate-impacts-europe-jrc-peseta-ii-project>.
- CRK S.A., 2020, <http://www.crk.com.pl/Projekty/Ostrowski-Klaster-Energetyczny>.
- Cyran R, 2019, Wpływ podmiotowych instrumentów polityki mieszkaniowej na koszty utrzymania mieszkania i model zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, w: Mieszkalnictwo w Polsce. Przyszłość najmu społecznego, Habitat for Humanity Poland.
- Dąbrowska-Loranc M., Skoczyński P., Wacowska Ślęzak J., Zielińska A. i in., 2019, Badania zachowań pieszych i relacji pieszy – kierowca, wrzesień – grudzień 2018, Ministerstwo Infrastruktury, Instytut Transportu Samochodowego, Warszawa.
- Duany A., Speck J., Lydon M., 2010, The Smart Growth. Manual, McGraw Hill Professional, New York – Chicago.
- Dybalski J., 2018, Skąd się bierze smog i jak bardzo winne są auta? <https://www.transport-publiczny.pl/mobile/skad-sie-bierze-smog-i-jak-bardzo-winne-sa-auta-53970.html>.
- Dybalski J., 2019, Trzaskowski: Chcemy fotoradarów, wyższych mandatów i pierwszeństwa pieszych, Transport Publiczny, <https://www.transport-publiczny.pl/mobile/rafal-trzaskowski-chcemy-fotoradarow-wyzszych-mandatow-i-pierwszenstwa-piesznych-62973.html>.
- EEA, 2019, Knowledge for a sustainable Europe, <https://www.eea.europa.eu/publications/eea-snapshot>.
- Gadziński J., Goras E. (red.), 2019, Raport o stanie polskich miast. Transport i mobilność miejska, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.
- Gdynia Mobilna, 2018, Gdynia wypożycza lokalnym przedsiębiorcom, instytucjom i organizacjom pozarządowym rowery towarowe. I to bezpłatnie!, <https://www.mobilnagdynia.pl/rower11/495-z-towarami-rowerami-gdyski-e-rower-towarowy-dla-lokalnych-przedsiębiorców>.
- Gitkiewicz O., 2019, Nie zdążę, Wydawnictwo Dowody Na Istnienie, Fundacja Instytut Reportażu, Warszawa.
- Global Compact Network Poland, b.r., Zasoby wodne w Polsce, <https://ungc.org.pl/info/zasoby-wodne-polsce/>.
- Górny P., Górski R., 2020, Temat niebezpieczny dla wszystkich (rozmowa z M. Brzeżańskim), Instytut Spraw Obywatelskich, <https://instytutsprawobywatelskich.pl/temat-niebezpieczny-dla-wszystkich/>.
- GUS, 2018, Gospodarka mieszkaniowa w 2017 r., stan na 31.12.2017, Warszawa.
- GUS 2019, Budżety gospodarstw domowych w 2018 r., Warszawa.
- Interrego Central Europe b.r., <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/LUMAT.html>.
- IRMiR, 2018, Raport o stanie polskich miast „Mieszkalnictwo społeczne”, Warszawa.
- IRMiR, 2019, Eksperti przygotowali rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej. Publikujemy efekty ich prac, [http://bit.ly/rekomendacje\\_KPM](http://bit.ly/rekomendacje_KPM).
- Jałowiecki B., Łukowski W., 2007, Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej, Scholar, Warszawa.
- Jaroszewska E., Strykiewicz T., 2014, Kurczenie się miast w Polsce, [w:] Strykiewicz T. (red.), Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 67–77.
- Jędraszko A., 2005, Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych, Wydawnictwo Platan, Kryspinów.
- Kajdanek K., 2012, Suburbanizacja po polsku, Nomos, Kraków.



- Kauf S., 2016, Współczesne wyzwania dla logistyki miasta – kształtowanie nowych struktur przestrzennych w dostawach towarów, Z.N. Politechniki Częstochowskiej – Zarządzenie, nr 24, t. 1, <http://zim.pcz.pl/znwz/files/Wspo-czesne-wyzwania-dla-logistyki-miasta---kszta-towanie-nowych-strukturprzestrzennych-w-dostawach-towarow-.pdf>.
- KE, 2019, Ramy polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego UE na lata 2021–2030 — Kolejne kroki w kierunku realizacji „wizji zero”, [https://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/sites/roadsafety/files/move-2019-01178-01-00-pl-tra-00.pdf](https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/move-2019-01178-01-00-pl-tra-00.pdf).
- Klyta T., 2019, NIK o smogu: Samochody to większy problem niż emisja z domowych pieców, Portal Samorządowy, <https://www.portal-samorzadowy.pl/ochrona-srodowiska/nik-o-smogu-samochody-to-wiekszy-problem-niz-emisja-z-domowych-piecowa,120576.html>.
- Kozłowski P., 2019, Ratusz przygotowuje budowlaną ofensywę. Drogi, parki, centrum nauki dla dzieci. Lista projektów., Lublin Wyborcza.pl, <https://lublin.wyborcza.pl/lublin/7,48724,25522186,ratusz-przygotowuje-budowlana-ofensywe-lista-projektow.html>.
- KPM 2023.
- KPZK 2030.
- KPZK PAN, 2018, Studia nad chaosem przestrzennym, t. I-III, Studia KPZK PAN, Warszawa.
- KRBRD, b.r., Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2018 roku, s. 17, [https://www.krbrd.gov.pl/files/file\\_add/download/503\\_stan-bezpieczenstwa-ruchu-drogowego-oraz-dzialania-realizowane-w-tym-zakresie-w-2018-r..pdf](https://www.krbrd.gov.pl/files/file_add/download/503_stan-bezpieczenstwa-ruchu-drogowego-oraz-dzialania-realizowane-w-tym-zakresie-w-2018-r..pdf).
- Kokoszkiwicz M., 2019, Sutryk deklaruje: To już ostatnie dni, kiedy oglądamy takie zachowania dziko parkujących kierowców, Wyborcza.pl, <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,25120746,sutryk-deklaruje-to-juz-ostatnie-dni-kiedy-ogladamy-takie.html>.
- Kolipiński B., 2018, O kryzysie planowania przestrzennego słów kilka, „Człowiek i Środowisko” nr 2, s. 143.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013, Raport o ekonomicznych i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Kusiak J, 2017, Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu, Bęc Zmiana, Warszawa.
- MliB, 2014, raport „Przestrzeń Życia Polaków”.
- MFiPR, b.r., <https://www.ppp.gov.pl/>.
- Muzioł-Węclawowicz A., 2017, Społeczna Agencja Najmu – dokument strategiczny, Habitat for Humanity Poland, Warszawa.
- Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K. (red), 2018, Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast, IRMiR, Warszawa, s. 184–187.
- NIK, 2017, Informacja o wynikach kontroli. System Gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym, Departament Infrastruktury, Warszawa.
- NIK, 2019a, Chaos za miliony, czyli o wymiarach i kosztach kryzysu polskiej przestrzeni (debata).
- NIK, 2019b, Jak walczyć z trującymi samochodami w dużych miastach – gorąca debata w NIK, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/jak-walczyz-z-nbsp-trujacyymi-samochodami-w-nbsp-duzych-miastach-goraca-debata-w-nbsp-nik.html>.
- NPM, s. 67
- Nocuń K., 2019, Dacia: Sytuacja jest katastrofalna. W Polsce mamy tyle wody co w Egipcie. Dziennik Gazeta Prawna, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1412364,dacia-sytuacja-jest-katastrofalna-w-polsce-mamy-tyle-wody-co-w-egipcie-wywiad.html>.
- Odysse-Mure b.r., <https://www.odyssee-mure.eu/publications/efficiency-trendspolicies-profiles/poland-polish.html>.
- Osowski J., 2017, Samochody uduszą miasto? Codziennie milion aut na rogatek i pół miliona w centrum, Wyborcza.pl, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,21478977,samochody-udusza-miasto-codziennie-milion-aut-na-rogatekach.html>.
- Pacholski A., 2018, Prezentacja „Auta pożerają polskie miasta” podczas IX Kongresu Mobilności Aktywnej.
- Projekt ustawy z dnia 30 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12323652/12622444/12622445/dokument413222.pdf>.
- Romanowska M., 2019, Status prawny UTO. Eksperti o mikromobilności i jej miejscu w przestrzeni miejskiej, Transport Publiczny, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/status-prawny-uto-eksperti-o-mikromobilnosci-i-jej-miejscu-w-przestrzeni-miejskiej--62913.html>.
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie z dnia 2 marca 1999 r., Dz.U. Nr 43, poz. 430, tj. z dnia 23 grudnia 2015 r., Dz.U. 2016 poz. 124.
- Sadikh-Khan J., Solomonow S., 2017, Walka o ulice. Jak odzyskać miasto dla ludzi, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków.
- SOR.
- Springer F., 2013, Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec.
- Stowarzyszenie Miasto jest Nasze, 2019a, #ChodziOżycie – mamy dość śmierci na drogach, <https://miastojestnasze.org/chodziOzycie-mamy-dosc-smierci-na-drogach/>.
- Stowarzyszenie Miasto Jest Nasze, 2019b, Propozycje Ministerstwa ws. e-hulajnog i UTO – stanowisko MJN, <https://miastojestnasze.org/e-hulajnogi-uto-stanowisko-mjn/>.
- Stowarzyszenie Miasto jest Nasze, 2019c, Hulajnologi elektryczne – zasady dla wszystkich oraz dekalog dla operatorów, <https://miastojestnasze.org/hulajnogi-elektryczne-zasady-dekalog/>.





- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/projekt-strategii-zrownowazonego-rozwoju-transportu-do-2030-roku2>.
- Symon E., 2019, Wypadki drogowe w Polsce w 2018 roku, Biuro Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji, Warszawa.
- Szczepanowska H.B., 2015a, Zieleń w mieście jako sposób na miejskie wyspy ciepła, w: Kalinowska A. (red.) Miasto idealne. Miasto zrównoważone, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 71–95.
- Szczepanowska H.B. 2015b, Dobre praktyki w zakresie zagospodarowania przestrzeni miejskiej zieloną infrastrukturą, zwłaszcza drzewami, w: Kalinowska A. (red.), Miasto idealne. Miasto zrównoważone, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 201–209.
- The Congestion CON. How more lanes and more money equals more traffic, 2020, Transportation for America, Washington (DC, USA).
- Twardoch A., 2019, System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego, Fundacja Bęc Zmiana, s. 40
- UN-Habitat, 2020, National Urban Forum, <https://unhabitat.org/nuf>.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, art. 4a, Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 136, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, art. 39, Dz. U. z 2018 r. poz. 317.
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz.U. 2019 poz. 1696.
- Waluś M., 2019, Aby już nikt nie ginął na pasach. Co zrobi nowy Sejm?, Wyborcza.pl, <http://wyborcza.pl/7,162657,25339753,aby-juz-nikt-nie-ginal-na-pasach-co-zrobi-nowy-sejm.html>.
- Wesołowski J., Makowski W., 2017, Odzyskajmy centra miast, Instytut Spraw Obywatelskich i Fundacja Po Staremu, Łódź.
- Wiechmann T., Wolff M., 2014, Skala i przestrzenne zróżnicowanie procesu kurczenia się miast w Europie na przełomie XX i XXI w., [w:] Stryjakiewicz T. (red.), Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 15–27.
- ZDM, 2017, Więcej rowerzystów na ulicach, <https://zdm.waw.pl/aktualnosci/wiecej-rowerzystow-na-ulicach/>.
- ZDMiKP Bydgoszcz, 2017, Budowa infrastruktury rowerowej na ul. Nakielskiej (na odcinku od ul. Bronikowskiego do ul. Łochowskiej) wraz z rozbudową jezdni, <http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl/pl/inwestycje-i-projekty/4313-budowa-infrastruktury-rowerowej-na-ul-nakielskiej-na-odcinku-od-ul-bronikowskiego-do-ul-lochowskiej-wraz-z-rozbudowa-jezdni>.
- ZTP w Krakowie, b.r., Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie zaprasza do pilotażowego przetestowania rowerów towarowych (cargo bike) w krakowskich firmach, instytucjach i organizacjach pozarządowych, <http://mobilnykrakow.pl/rowery-towarowe/>.





**OBSERWATORIUM  
POLITYKI MIEJSKIEJ  
IRMiR**

Opracowanie zawiera podsumowanie prac czterech grup eksperckich pracujących w ramach przygotowań do Kongresu Polityki Miejskiej 2019 w Kielcach (14–15 listopada) w ramach i zgodnie z metodologią Krajowego Forum Miejskiego (UN-Habitat 2020).

Celem tych prac, których rezultaty były prezentowane i dyskutowane w ramach kongresu, była identyfikacja najważniejszych wyzwań i problemów oraz przygotowanie wstępnych rekomendacji na potrzeby opracowania nowej edycji krajowej polityki miejskiej.

