

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	M.08-3
Typ instrumentarium (a do f) ¹	a), d)
Kategoria rozwiązania (A do C) ²	A
Data aktualizacji wpisu:	
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	M08. Kształtowanie warunków zamieszkiwania - osiedle zrównoważone
Autorzy:	Agata Twardoch
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

1. Nazwa rozwiązania [200 zn.³]:

Normatyw urbanistyczny

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:

Normatyw urbanistyczny to narzędzie prawne, stojące na straży minimalnych wskaźników gwarantujących jakość zabudowy mieszkaniowej. Narzędzie, dzięki któremu tworzona zabudowa mieszkaniowa zapewni powstawanie zrównoważonych osiedli mieszkaniowych. Dobrze opracowywany normatyw powinien określać, m.in.:

- proporcje zabudowy mieszkaniowej własnościowej, wynajmowanej komercyjnej, wynajmowanej na zasadach nierynkowych - mieszkania dostępne/społeczne dla każdej jednostki urbanistycznej;
- wskaźniki dostępu do terenów zieleni i przestrzeni publicznych; wskazując na przykład liczbę metrów kwadratowych ogólnodostępnych terenów odpoczynku i rekreacji (w podziale na rodzaje: place zabaw, parki i skwery, obiekty sportowe), która musi przypadać na każdego mieszkańca, a także maksymalną do ich odległość od każdego mieszkania;
- maksymalną odległość do usług społecznych (szkół, przedszkoli, ośrodków zdrowia, domów kultury, bibliotek) oraz liczbę miejsc w każdym tego typu obiekcie przypadającą na jednego mieszkańca (lub ustalaną w przeliczeniu na metry kwadratowe mieszkań);
- maksymalną odległość do przystanków komunikacji publicznej, wraz z określeniem minimalnej częstotliwości kursowania pojazdów;
- wyposażenie w infrastrukturę rowerową, taką jak stojaki na rowery, miejsca do przechowywania rowerów w ramach budynków mieszkalnych i biurowych oraz dostęp do sieci dróg rowerowych;
- minimalne wartości powierzchni biologicznie czynnej w zależności od strefy urbanizacyjnej oraz minimalne procenty wody deszczowej, które zatrzymane muszą być na powierzchni w ramach małej retencji.

¹ a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

² A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

³ Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]

Rozwiązanie dotyczące regulacji prawnych (kat. A)

- Specyfikacja barier/wąskich gardeł istniejących zapisów prawnych poprzez wskazanie нефunkcjonalnych i nieadekwatnych rozwiązań w obowiązujących uregulowaniach

W obecnych regulacjach prawnych część wskaźników zbieżnych z proponowanym normatywem urbanistycznym może być wyznaczana w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴). Wskazać można jednak szereg problemów, które sprawiają, że dostępne rozwiązania nie są idealne:

- istnieje możliwość prowadzenia inwestycji na obszarach nie objętych obowiązującymi planami miejscowymi,
- praktyka wskazuje, że przy opracowywaniu planów miejscowych stosuje się zapisy o wysokiej ogólności, które nie będą stanowiły bariery rozwojowej, czyli postawią przed inwestorem najmniej możliwych wymagań,
- przy obecnym stanie prawnym oraz w obecnym stanie orzecznictwa zapisy planów miejscowych wykraczające poza bardzo podstawowe zapisy bywają zaskarżane jako zbyt ingerujące w prawo własności, ograniczana jest tym samym rola planów jako gwarantów interesu publicznego w procesie inwestycyjnym.

W polskim prawodawstwie brakuje odpowiednika rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie dla skali urbanistycznej, który zagwarantowałby jakość założeń urbanistycznych⁵.

Przy wprowadzaniu normatywu urbanistycznego należy bezwzględnie zadbać o jego dostosowanie do stref urbanizacyjnych i do specyfiki miejsca. Normy ustalane mogą być a priori (lecz wariantowo) dla całego kraju lub ustalane w sposób, który daje pewną możliwość modyfikacji w ramach kształtowania prawa lokalnego, ale wtedy także zakres możliwości modyfikacji określony powinien być na poziomie centralnym.

- Propozycja zmian przepisów prawnych – wskazanie przepisu oraz zakresu zmiany

Wskazuje się dwie możliwości wprowadzenia normatywu urbanistycznego. Pierwszą na wzór normatywu obowiązującego w Polsce przed 1989 rokiem, który określał wymagania minimalne wyposażenia w infrastrukturę społeczną, tereny zieleni oraz minimalne i maksymalne wskaźniki urbanistyczne ujednoczone dla całego kraju zależne jedynie od strefy urbanizacyjnej.

Drugą na wzór rozwiązań zachodnioeuropejskich zgodnie z którymi na bazie ogólnokrajowego prawodawstwa ustalane są wymagania odnośnie wskaźników urbanistycznych i wyposażenia w infrastrukturę w ramach dokumentów obowiązujących dla gmin lub miast, które z kolei albo od razu funkcjonują jako prawo miejscowe, albo są obligatoryjne przy ustalaniu prawa miejscowego w mniejszej skali.

- Wskazanie nowego obszaru do regulacji prawnej – sugestie do projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast⁶
- Proponuje się, by normatywy urbanistyczne były wprowadzone w ramach reformy planowania przestrzennego. W planach resortu jest wprowadzenie standardów urbanistycznych. Rzecz w tym, by zostały one opracowane kompleksowo, z możliwością adaptacji bardziej szczegółowych/dodatkových norm w przypadku specyficznych uwarunkowań inwestycyjnych na konkretnym terenie.

⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717.

⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. 2019 poz. 1065.

⁶ Umiejscowienie tutaj ustawy o zrównoważonym rozwoju miast ma zaszygnalizować i zaproponować regulacje takiej materii która do tej pory nie była podjęta legislacyjnie a powinna podlegać takiej regulacji.

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.

Rozwiązanie zbieżne jest z propozycją planów ogólnych, stanowiących akty prawa miejscowego, których propozycja pojawiła się w planach Departamentu Planowania Przestrzennego: „Założenia i kierunki reformy systemu planowania przestrzennego w Polsce” przedstawioną 23 lutego 2021. Zgodnie z tą propozycją plany ogólne miałyby stać się narzędziem zapobiegającym rozlewaniu się zabudowy na tereny otwarte i cenne przyrodniczo poprzez wyznaczenie obszarów wyłączonych z zabudowy oraz ograniczanie wydawania decyzji lokalizacyjnych jedynie do określonych obszarach uzupełniania zabudowy wyznaczonych w planach ogólnych. Dla obszarów przeznaczonych pod zabudowę miałyby obowiązywać standardy urbanistyczne, określające minimalne wyposażenie terenów inwestycyjnych w infrastrukturę społeczną i techniczną.

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

- Uwzględnienie normatywów urbanistycznych we wprowadzanej reformie planowania przestrzennego (w horyzoncie 2022).

- Wskazanie nowego obszaru do regulacji prawnej w ramach projektowanej ustawy o zrównoważonym rozwoju miast (w horyzoncie 2025).

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Rozwiązanie bardzo istotne w drodze do osiągnięcia osiedli zrównoważonych, gdyż zagwarantować może wysoką jakość i dostosowanie do wymagań ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju przez wszystkie realizacje mieszkaniowe na terenie kraju.

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

- Dąbrowska-Milewska G.: Standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych – wybrane zagadnienia [w:] Czasopismo Techniczne. Architektura, 2010, R. 107, z. 7-A/1, s.54-58
- Dąbrowska-Milewska G.: Standardy urbanistyczne dla terenów mieszkaniowych - wybrane zagadnienia [w:] Architecturae et Artibus, 2010, Vol. 2, no. 1, s.17-31

8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

- Standardy urbanistyczne pojawiają się w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁷. Zgodnie z którą miasta mogą wyznaczać takie standardy, ale tylko odnośnie inwestycji powstających w ramach z tej ustawą. Ponadto standardy te są bardzo ograniczone tematycznie – wskazują niewiele więcej niż odległość od szkoły i terenów rekreacyjnych.
- Standardy urbanistyczne zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ mogą stanowić część studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin – te nie stanowią jednak prawa lokalnego i przez to mają niewielkie przełożenie na rzeczywistość realizacyjną.
- Konieczna jest modyfikacja Narodowego Programu Mieszkaniowego w ten sposób by uwzględniał także wymagania przestrzenne i społeczne związane z osiedlem zrównoważonym. Normatyw urbanistyczny może być jednym z rozwiązań.

⁷ Dz. U. 2018 poz. 1496.

⁸ Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717

- Wskazana jest modyfikacja ustawy o planowaniu przestrzennym lub opracowanie rozporządzenia, na wzór rozporządzenia o warunkach jakie powinny spełniać budynki i ich zagospodarowanie, który określałby minimalne wymagania w kwestii zrównoważonego rozwoju oraz zapisy, które następnie powinny stanowić element prawa lokalnego.

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

W krajach Europy zachodniej funkcjonuje kilka rozwiązań normatywów urbanistycznych.

W systemie niemieckim zapisy takie pojawiają się w *Stadtentwicklungsplan* (StEP) oraz *Flächennutzungsplan* (F-plan). StEP opracowywany jest dla poszczególnych sektorów (na przykład StEP Wohnen⁹) i nie jest prawem miejscowym, jest natomiast wiążący przy opracowywaniu F-planów, które już prawem miejscowym są. StEP opracowywany jest długofalowo, F-plan jest na bieżąco ewaluowany i modyfikowany. StEP porównać można do polskich strategii rozwoju, F-plan - do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gdyby tylko te stanowiły prawo miejscowe. StEP oraz F-plan określają wskaźniki takie jak: liczba mieszkań / ha dla każdej strefy miejskiej, udział mieszkań dostępnych w każdej jednostce urbanistycznej (2/3 mieszkań w nowych dzielnicach i 50% mieszkań w ogóle), każde mieszkanie powinno mieć teren zieleni w odległości do 500 m, place zabaw muszą towarzyszyć każdemu zespołowi zabudowy, dla każdego mieszkania przewidzieć należy min. 2 miejsca rowerowe, zniesiono za to wskaźniki parkingowe i przy budowie mieszkań nie podaje się liczby miejsc parkingowych (dla zintensyfikowania zabudowy i obniżenia kosztów i promocji innych form komunikacji).

Struktura dokumentów w systemie austriackim jest podobna do niemieckiej. Pojawiają się inne rozwiązania szczegółowe¹⁰. Dla przykładu: do 2025 roku 55% mieszkań powstawać ma jako nowe pełno funkcjonalne osiedla, 10% jako zmiana sposobu użytkowania, 27% jako dogęszczanie miasta i 8% na terenach uprzednio zainwestowanych nie przewidzianych wcześniej pod zabudowę mieszkaniową. Każdy mieszkaniec ma mieć do najbliższego terenu zieleni maksymalnie 250 m, w F-plany wpisana jest komunikacja publiczna oraz rowerowa.

W Wielkiej Brytanii, na przykładzie Londynu: rolę suikzp pełni The London Plan (LP)¹¹ w którym zawarte są wskazania do ustalanych na poziomie dzielnic Neighbourhoods Plans. Przykładowe wskaźniki zawarte w LP to maksymalna (nie minimalna) liczba miejsc parkingowych na mieszkanie w zależności od strefy urbanizacyjnej oraz liczby pokoi w mieszkaniu; minimalna liczba miejsc na rowery; uzależnienie intensywności zabudowy – w znaczeniu liczby mieszkań na ha – od odległości do komunikacji publicznej (im lepsza komunikacja publiczna tym więcej mieszkań może powstać na porównywalnej powierzchni). Także w Londynie wskazywany jest minimalny udział mieszkań dostępnych (z podziałem na rodzaje) w każdej inwestycji. Ponadto każda inwestycja większa niż 5 ha i 500 mieszkańców projektowana musi być z udziałem mieszkańców (z etapem konsultacji społecznych) oraz musi być zróżnicowana funkcjonalnie, t.j. posiadać w swoim obrębie także inne funkcje niż mieszkaniowa.

⁹ *Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030*, Berlin Lipiec 2019,

<https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/wohnen/download/StEPWohnen2030-Langfassung.pdf>, dostęp 04.2021.

¹⁰ *STEP 2025 Stadtentwicklungsplan Wien*, <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379a.pdf>, dostęp 4.2021

¹¹ The London Plan: The Spatial Development Strategy For London Consolidated With Alterations Since 2011, March 2016, https://www.london.gov.uk/sites/default/files/the_london_plan_2016_jan_2017_fix.pdf, Dostęp 4.2021