

KARTA WYZWANIA/PROBLEMU

ID:	M08
Data aktualizacji wpisu:	
Autorzy:	Agata Twardoch
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

1. Nazwa wyzwania: Osiedle zrównoważone

Kształtowanie warunków zamieszkiwania - osiedle zrównoważone

2. Zwięzła charakterystyka wyzwania (uzasadnienie z elementem diagnozy):**Diagnoza**

Stopniowe wycofywanie się Państwa z sektora mieszkaniowego (deregulacja) w połączeniu z globalnymi trendami globalizacji i finansjalizacji w sektorze nieruchomości doprowadziły do stanu, w którym jakość i forma zabudowy mieszkaniowej ustalana jest jedynie przez mechanizmy rynkowe. Ponieważ mieszkanie jest dobrem specyficznym: zarówno podstawowym, niezbędnym do życia, jak i luksusowym - deregulacja sektora mieszkaniowego i oddanie go we władanie wolnego rynku doprowadziły do bardzo niekorzystnych zjawisk przestrzennych. Nowa zabudowa powstaje na terenach niezagospodarowanych, często cennych przyrodniczo, w miejscach niedostępnych przy użyciu komunikacji publicznej, bez koniecznej infrastruktury społecznej, bez przestrzeni publicznych. Nowe zespoły zabudowy to osiedla homogeniczne społecznie i nadal często osiedla grodzone.

Tymczasem możliwe jest takie sterowanie rozwojem by nowa zabudowa mieszkaniowa, także prywatna deweloperska, powstawała w sposób zrównoważony, z poszanowaniem przestrzeni i zasobów środowiskowych oraz potrzeb społecznych, czyli w sposób zapewniający wysoką jakość życia. Wystarczy przyrzeć się inwestycjom planowanym i prowadzonym w krajach Europy Zachodniej takim jak na przykład Seestadt Aspern w Wiedniu (Austria), Clichy-Batignolles w Paryżu (Francja), czy Bahnstadt w Heidelbergu (Niemcy), które od samego początku powstają w sposób zaplanowany, na terenach odzyskiwanych po innych funkcjach, z dogodną komunikacją publiczną, różnorodnością funkcji, zróżnicowaniem społecznym i w sposób możliwie najmniej szkodliwy dla środowiska.

Obserwacja nowej zabudowy powstającej w Polsce, ale także analiza zapisów prawnych związanych z rozwojem zabudowy mieszkaniowej i z polityką mieszkaniową wskazuje, że obowiązujące prawodawstwo nie uwzględnia wymagań zrównoważonego rozwoju zabudowy (zob. niżej). Dzieje się tak, mimo że zarówno zrównoważony rozwój – rozumiany jako proces, jak i ład przestrzenny - rozumiany jako stan docelowy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały postawione jako podstawa działań związanych z przeznaczaniem terenów, oraz ich zagospodarowaniem¹.

Wymagania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju

Kluczowy w tym kontekście ład przestrzenny zdefiniowany w ustawie został jako *takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie*

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717, art. 1.

uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. W tym znaczeniu ład przestrzenny rozumieć należy jako stan docelowy, do którego prowadzić powinien zrównoważony rozwój². Na bazie ustawowej definicji ładu przestrzennego określić można 5 grup tematycznych, których założenia spełniać powinno osiedle zrównoważone:

- Wymagania funkcjonalne

Dbłość o odpowiednią lokalizację inwestycji, w taki sposób by nowa zabudowa była w możliwie najlepszy sposób połączona z zabudową istniejącą. Dopasowanie inwestycji do lokalizacji pod względem intensywności i gęstości zabudowy oraz liczby mieszkańców na hektar. W tym kontekście szkodę przynoszą i założenia o zbyt wysokich parametrach, jak i o zbyt niskich – jeżeli nie są dostosowane do strefy urbanizacyjnej; jeżeli przyczyniają się do rozlewania się zabudowy lub jeżeli ze względu na zbyt dużą intensywność nie zapewniają mieszkańcom odpowiedniej jakości życia.

Wymagania funkcjonalne to także dostęp do infrastruktury – zarówno społecznej (żłobki, przedszkola, szkoły, ośrodki zdrowia) oraz technicznej, takiej jak uzbrojenie terenu, komunikacja publiczna. Konieczna jest bardzo dobra komunikacja publiczna i rowerowa, jeżeli chodzi o skomunikowanie osiedli z miastem oraz dominacja ruchu rowerowego i pieszego wewnątrz założeń.

- Wymagania społeczno – gospodarcze

Dbłość o zróżnicowanie funkcjonalne, dzięki któremu w ramach każdego założenia funkcja mieszkaniowa łączy się z funkcją usługową i gospodarczą, dzięki czemu mieszkańcy mają łatwy dostęp do usług, który podnosi jakość życia i minimalizuje liczbę koniecznych podróży. W ramach rozwiązań szczegółowych są to usługowe partery przeznaczone na drobny handel i usługi, a przy okazji zwiększające bezpieczeństwo i jakość przestrzeni oraz troska o zróżnicowanie społeczne. Zróżnicowanie społeczne osiągnąć można jedynie dbając o zróżnicowanie mieszkań w ramach każdego założenia, na które powinny składać się mieszkania o różnej wielkości, standardzie oraz podstawie zasiedlenia (tj. mieszkania własnościowe, wynajmowane komercyjne i na zasadach nierynkowych - mieszkania dostępne/społeczne) . W ramach spełnienia wymagań społecznych należy także unikać grodzenia przestrzeni między budynkami.

- Wymagania środowiskowe

Wymagania środowiskowe to wymagania związane z architekturą budynku (które są najbardziej obecne w polskim prawodawstwie) i wymagania urbanistyczne. W ramach budynku na uwagę zasługują parametry przenikalności cieplnej przegród, okien i drzwi, rodzaj ogrzewania (najlepiej pochodzący ze źródeł odnawialnych lub ciepło systemowe) i wentylacji, ale także elementy mniej obecne w prawodawstwie, takie jak środowiskowe koszty wytworzenia i transportu materiałów budowlanych, środowiskowe koszty budowy oraz środowiskowe koszty rozbiórki obiektu.

Środowiskowe wymagania urbanistyczne to przede wszystkim lokalizacja – praktycznie najważniejszy czynnik związany z nową zabudową. W punkcie rozwoju, w którym znajduje się Polska, za kluczowe uznać należy bezwzględne lokalizowanie nowej zabudowy na terenach uprzednio zainwestowanych. Inne wymagania to także bioretencja wody deszczowej, obecność dużych drzew (w gatunkach

²Zgodnie z ustawą o ochronie środowiska, do której odsyła ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zrównoważony rozwój – to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

dorastających do 15 m) zachowanych lub sadzonych w ramach realizacji, oraz respektowanie tref ochrony przyrody.

W kontekście lokalizacji pamiętać należy, że priorytetowe powinny być zawsze inwestycje w ramach istniejących układów urbanistycznych powstające w normalnym procesie inwestycyjnym, czy też w ramach specjalnych obszarów rewitalizacji. Nowe grunty pod zabudowę mieszkaniową powinny być uwalniane dopiero po wyczerpaniu możliwości inwestycyjnych w ramach istniejącej infrastruktury.

- Wymagania kulturowe

Osiedle zrównoważone to takie, które powstaje z poszanowaniem istniejącej zabudowy zabytkowej oraz respektuje cenne układy urbanistyczne.

- Wymagania kompozycyjno - estetyczne

Wysoka jakość architektury i urbanistyki, poszanowanie kontekstu, które zapewnić może konkurs urbanistyczny lub warsztaty na etapie sporządzania master planu oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzany na bazie tych. Zaleca się udział architekta miejskiego w procesie planowania i projektowania zabudowy.

Korzyści dla gmin

Programowanie rozwoju z uwzględnieniem wymagań ładu przestrzennego przyniesie gminom korzyści społeczne, środowiskowe i ekonomiczne. Zabudowa zwarta i ograniczona do jednostek przeznaczonych pod zabudowę przynosi korzyści finansowe związane z niższymi kosztami infrastruktury i obsługi, doprowadzenia i przesyłu mediów. Podobnie, bardziej ekonomiczna jest zabudowa zróżnicowana funkcjonalnie.

Respektowanie wymagań ładu przestrzennego sprawia, że tereny mieszkaniowe oferują lepsze warunki do życia i wyższą jakość życia, a tym samym skuteczniej przyciągają i zatrzymują mieszkańców. Znacznie wolniej ulegają degradacji, w tym degradacji społecznej.

Wymagania te mają także kluczowe znaczenie z punktu widzenia wpływu na środowisko naturalne, gdyż są w stanie zminimalizować negatywny wpływ rozwoju na otoczenie przyrodnicze.

Odniesienia w polityce mieszkaniowej na szczeblu centralnym

Od 2016 roku całość instrumentów wchodzących w zakres polityki mieszkaniowej opisana jest w Narodowym Programie Mieszkaniowym (NPM), dlatego poniżej przedstawiono wyniki analizy zapisu (NPM) pod kątem odniesień do wymagań wynikających z definicji ładu przestrzennego, żeby zasygnalizować konieczność korekty zapisów już na etapie założeń ogólnych.

Tabela 1. Wyniki analizy Narodowego Programu Mieszkaniowego pod kątem odniesień do wymagań ładu przestrzennego, który charakteryzowani powinien osiedla zrównoważone.

Cechy zabudowy	Odniesienie w Narodowym Programie Mieszkaniowym
Wymagania funkcjonalne (są odniesienia)	
Lokalizacja	Zapis o negatywnym wpływie (s. 48, 51, 53)
Odległość do usług społecznych i komercyjnych	
Parametry zabudowy i ich dopasowanie do strefy urbanizacyjnej	Brak odniesień

Gęstość i intensywność zabudowy oraz liczba mieszkań / ha, dostosowane do lokalizacji,	
Skomunikowanie z centrum miasta / dzielnicy	Są odniesienia (s. 55, 66)
Równowaga dostępności pomiędzy komunikacją publiczną, rowerową i samochodową, wewnątrz założenia prymat komunikacji pieszej i rowerowej.	
Dostęp do infrastruktury	Są odniesienia (s. 55, 66)
Dostęp do infrastruktury społecznej i technicznej	
Wymagania społeczno – gospodarcze (jest niewiele odniesień)	
Zróżnicowanie funkcjonalne	Brak odniesień
Różne funkcje w obrębie każdego obiektu i w obrębie całego założenia	
Zróżnicowanie społeczne	Są odniesienia nie wprost (s. 49, 50, 53)
Miks mieszkań o różnej wielkości, standardzie i podstawie zasiedlenia (mieszkania własnościowe, wynajmowane komercyjnie i wynajmowane ze wsparciem)	
Wymagania środowiskowe (są odniesienia głównie do efektywności energetycznej)	
Rozwiązania proekologiczne w zakresie architektury	Są odniesienia nie wprost (str. 45, 49, 67)
Właściwości przegród, okien i drzwi, wentylacja, usytuowanie względem stron świata, wykorzystanie wody szarej, koszty środowiskowe budowy, użytkowania i utylizacji	
urbanistyczne rozwiązania prośrodowiskowe	Brak odniesień
Lokalizacja na terenach uprzednio zainwestowanych, bioretencja, wykorzystanie naturalnego ukształtowania terenu, liczba dużych drzew (zachowanych lub nasadzonych), respektowanie tref ochrony przyrody	
Wymagania kulturowe (jest niewiele odniesień)	
Ochrona i konserwacja zabytków	Są odniesienia nie wprost (s. 53)
Ochrona obiektów zabytkowych, zachowanie historycznych układów urbanistycznych	
Obiekty o funkcji kulturowej	Brak odniesień
Dostęp do obiektów kultury i obiektów sakralnych	
Wymagania kompozycyjno – estetyczne (jest niewiele odniesień)	
Kontekst	Są odniesienia nie wprost (str. 48, 55)
Poszanowanie kontekstu	
Jakość projektu	Brak odniesień
Sposób wyboru konkursu: konkurs lub warsztaty, udział architekta miejskiego w planowaniu, mpzp (czy istnieje i na jakiej podstawie został sporządzony)	

Opr. własne na podstawie badań, które opublikowane zostaną w: Twardoch A.: Polityka mieszkaniowa w kontekście kształtowania ładu przestrzennego w Polsce, Studia BAS (w opracowaniu).

Grupą wymagań ładu przestrzennego, do których NPM odwołuje się najczęściej są wymagania funkcjonalne, pozostałe grupy tematyczne pojawiają się nie wprost lub tylko w kontekście jednego z aspektów. Dla przykładu: wielokrotnie podkreślana jest kwestia efektywności energetycznej obiektów, ale w ogóle nie są wspomniane inne wymagania środowiskowe.

Nie wszystkie odniesienia znajdujące się w NPM wpływają pozytywnie na osiedla zrównoważone. Dla przykładu: w ramach odniesień do wymagań funkcjonalnych znajduje się postulat lokalizowania nowych mieszkań na terenach należących do Skarbu Państwa, ułatwień w odralnianiu gruntów

i ułatwień w procesie budowlanym. Takie podejście jest dla ładu przestrzennego szkodliwe. Wynikiem wspomnianych zapisów jest uchwalona w lipcu 2018 ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących³ zgodnie z którą zabudowa mieszkaniowa powstawać może na terenach przeznaczonych w mpzp pod inne funkcje, a w miastach pow. 100 tys. mieć wysokość do 14 kondygnacji niezależnie od zapisów planu. Efektem inwestycji, która powstała na bazie tego zapisu jest na przykład osiedle Nowy Nikiszowiec w Katowicach: zlokalizowane w lesie, w oddaleniu od infrastruktury, do którego konieczne było doprowadzenie wszystkich mediów w tym całkiem nowej drogi. Taka inwestycja, mimo, że poza tym reprezentuje całkiem wysoki poziom, stoi w sprzeczności z założeniami osiedla zrównoważonego.

Zaprezentowane w Tabeli 1. zestawienie wskazuje jednak przede wszystkim, że NPM nie zawiera zbyt wielu odniesień do kwestii związanych z ładem przestrzennym i rozwojem zrównoważonym, tymczasem związki pomiędzy polityką mieszkaniową, a przestrzenią są niezwykle silne i z tego powodu program ten powinien widzieć mieszkalnictwo stale i zawsze w kontekście ładu i zrównoważonego rozwoju. W związku z tym brakiem apeluje się o uzupełnienie NPM o kwestie związane ze zrównoważonym rozwojem i ładem przestrzennym.

Rozwiązania związane z kształtowaniem osiedli zrównoważonych

Dla Wyzwania proponuje się trzy rozwiązania:

- Normatywy urbanistyczne
- Masterplan, jako obligatoryjny etap przed opracowywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla nowych zespołów zabudowy
- Scalanie i reparcelacja gruntów

3. Wpływ na realizację celu/celów głównych KPM:

CEL 1. Budowa miast otwartych i przyjaznych dla wszystkich jego użytkowników

Realizacja nowej zabudowy zgodnie z założeniami osiedla zrównoważonego przyczyniłaby się w znacznym stopniu do otwartości miast (między innymi ze względu na troskę o zrównoważenie społeczne), można ją traktować także jako krok w stronę miasta przyjaznego, ze względu na troskę o zrównoważoną komunikację oraz priorytet ruchu pieszego i rowerowego.

CEL 3. Adaptacja miast do zmian klimatu i zwiększenie wykorzystania rozwiązań opartych na naturze

Jedna z 5 grup tematycznych odwołuje się bezpośrednio do kwestii środowiskowych, dlatego można uznać, że osiedle zrównoważone zbieżne jest z celem 3.

CEL 5. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach

Osiedle zrównoważone to takie, które powstało w ramach terenu uprzednio zainwestowanego, stąd zbieżność z celem 5.

4. Wymiar terytorialny (wskazanie wraz z uzasadnieniem)

Wyzwanie obejmuje cały obszar terytorialny kraju, jednak w różnych jednostkach osadniczych problemy rozkładają się inaczej. Trudno porównywać jest wyzwania stojące przed dużymi miastami

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 219, 471.

i metropoliami, gdzie notuje się stały napływ mieszkańców i bardzo dużą presję urbanizacyjną, z tymi stojącymi przed miastami wyludniającymi się. Ważne jest zatem żeby prowadzić bieżącą diagnozę i znajdować rozwiązania z uwzględnieniem lokalnej specyfiki.

5. Powiązanie z kierunkiem/kierunkami działań w ramach modelu odpowiedzialnej urbanizacji:

MIASTA ZIELONE: Określenie standardów zrównoważonego rozwoju miast i tworzenie warunków oraz mechanizmów zachęcających i wspierających miasta w ich wdrażaniu w ramach lokalnych polityk miejskich

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia realizacji celu/ów:

Wysoki, rozwiązania proponowane na rzecz tego wyzwania bardzo ściśle współgrają z normami planowania przestrzennego i gospodarowania terenami. Stąd realizacja powinna być skoordynowana z pracami nad reformą systemu planowania przestrzennego, zakładającą przeprowadzenie procesu legislacyjnego w 2022 r.

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

- Komisja Europejska, Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy, Dyrekcja Generalna ds. polityki regionalnej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2011

Diagnozy:

- Kongres budownictwa fundacja rozwoju demokracji lokalnej o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, Warszawa 2014 (<https://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/konferencja%20kongresu%202014.06.30.pdf>, dostęp 15.04.2021)

Polska Norma:

- PN-ISO 37120. Zrównoważony rozwój społeczny. Wskaźniki usług miejskich i jakości życia. (ISO 37120:2014 Sustainable development of communities – Indicators for city services and quality of life)

Literatura:

- Bradecki T., Twardoch A.: Współczesne kierunki kształtowania zabudowy mieszkaniowej, Wydawnictwo naukowe Politechniki Śląskiej, Gliwice 2013.
- Dembicka – Niemiec, A. Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju na przykładzie wybranych osiedli mieszkaniowych Opola [w:] Studia Miejskie, tom 14 (2014), str. 103 – 116.
- Komar B.: Współczesna jakość spółdzielczej przestrzeni osiedlowej w świetle zasad rozwoju zrównoważonego na wybranych przykładach, Wydawnictwo Naukowe Politechniki Śląskiej, Gliwice 2014.
- Markowski T. i in.: Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa, Studia KPZK, tom CLXXXV, Warszawa 2018.
- Stangel M.: *Kształtowanie współczesnych obszarów miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe Politechniki Śląskiej, Gliwice 2013.
- Tulkowska – Słyk K.: *Nowoczesne mieszkanie*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2019.

8. Powiązane akty prawne:

- Narodowy Program Mieszkaniowy, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/narodowy-program-mieszkaniowy>, dostęp 03.2021.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, z późn. zm.
- 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.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. 2018 poz. 1496.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717.

9. Powiązanie wyzwania z globalnymi i europejskimi wyzwaniami rozwoju, w tym z realizacją celów zrównoważonego rozwoju ONZ (SDG):

Zbieżność z celami: Habitat III, Nowa Agenda Miejska DEKLARACJA Z QUITO W SPRAWIE ZRÓWNOWAZONYCH MIAST I OSIEDLI LUDZKICH DLA WSZYSTKICH (<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Polish.pdf>, dostęp 10.04.2021)

Powiązanie z celami zrównoważonego rozwoju ONZ (<https://www.un.org.pl>, dostęp 10.04.2021):

Cel 11: Zrównoważone miasta i społeczności

A. w szczególności z punktami:

- **11.2** Do 2030 roku zapewnić wszystkim ludziom dostęp do bezpiecznych, przystępnych cenowo i trwałych systemów transportu, podnieść poziom bezpieczeństwa na drogach, zwłaszcza poprzez rozwijanie transportu publicznego. Należy zwrócić szczególną uwagę na potrzeby grup wrażliwych, kobiet, dzieci, osób niepełnosprawnych i osób starszych
- **11.3** Do 2030 roku zwiększyć stopień inkluzji, zapewnić zrównoważoną urbanizację i partycypację w zintegrowanym i zrównoważonym planowaniu i gospodarowaniu osiedlami ludzkimi we wszystkich krajach.
- **11.6** Do 2030 roku obniżyć niekorzystny wskaźnik negatywnego oddziaływania miasta na środowisko per capita, zwracając szczególną uwagę na jakość powietrza oraz gospodarowanie odpadami komunalnymi i innymi zanieczyszczeniami.
- **11.7** Do 2030 roku zapewnić łatwy i powszechny dostęp do bezpiecznych i inkluzyjnych terenów zielonych i przestrzeni publicznej, szczególnie kobietom, dzieciom, osobom starszym i osobom z niepełnosprawnością.
- **11.B** Do 2020 roku znacząco zwiększyć liczbę miast i osiedli ludzkich korzystających z opracowań i wdrażających zintegrowane polityki i plany dążących do zwiększenia inkluzji i wydajności wykorzystywania zasobów, łagodzenia skutków i przystosowania do zmian klimatycznych, odporności na skutki katastrof. Należy rozwijać i wdrażać kompleksowe zarządzanie ryzykiem katastrof na wszystkich poziomach, zgodnie z Ramami Działania na Rzecz Ograniczenia Ryzyka Katastrof na lata 2015 – 2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015- 2030).