

## KARTA WYZWANIA/PROBLEMU

ID:	P.01
Data aktualizacji wpisu:	21.05.2021
Autorzy:	grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni
Grupa ekspercka:	grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni

**1. Nazwa wyzwania:**

**Kształtowanie miasta zwarteo oraz przeciwdziałanie chaotycznej i niekontrolowanej suburbanizacji**

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

Suburbanizacja i związane z nią niekontrolowane rozprzestrzenianie zabudowy stanowią obecnie **jedno z kluczowych wyzwań dla zrównoważonego rozwoju polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych**, co w sposób szczególny podkreślono w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030. Pod pojęciem suburbanizacji rozumie się procesy przenoszenia form przestrzennych miasta i stylu życia miejskiego na tereny otaczające rdzeń miejski oraz zespalańia funkcjonalnego obszarów jej podlegających z miastem centralnym. W węższym ujęciu oznacza ona proces dekoncentracji w obrębie regionu miejskiego, zachodzący w rezultacie przemieszczania się ludności i podmiotów gospodarczych z miasta rdzeniowego do strefy podmiejskiej (Lisowski i Grochowski 2008, Kurek i in. 2014, Harańczyk 2015, Heffner 2016, Kaczmarek 2017). **Suburbanizacja w Polsce jest zjawiskiem niemalże powszechnym w skali całego kraju – zachodzi już nie tylko w otoczeniu dużych miast (gdzie wyróżnia się największą dynamiką i intensywnością), ale w coraz większym stopniu uwidacznia się również w sąsiedztwie miast średnich (a nawet niektórych małych)**. O ile sama suburbanizacja – będąc jedną z faz cyklu życia regionu miejskiego, występującą między urbanizacją a dezurbanizacją (por. Klaassen i Paelinck 1979, van den Berg i in. 1982) – jest niejako naturalnym procesem rozwoju przestrzennego miasta, to w polskich warunkach przybiera postać chaotycznego rozlewania i rozpraszania zabudowy (zwłaszcza mieszkaniowej) w strefie podmiejskiej. **Suburbanizacja w Polsce zachodzi w sposób żywiołowy i zasadniczo niekontrolowany**. Jest ona nie tylko źródłem chaosu przestrzennego (i jego negatywnych konsekwencji ekonomicznych, społecznych i środowiskowych), lecz także jedną z głównych przyczyn (obok drenażu mózgow i starzenia się ludności) postępującej depopulacji polskich miast.

Suburbanizacja jest procesem złożonym i wieloaspektowym – tak pod względem jej przyczyn, przejawów, jak i konsekwencji. W sposób szczególny uwidacznia się w wymiarach: demograficznym, przestrzennym, społecznym i ekonomicznym (Harańczyk 2015). Najbardziej widocznymi przejawami przestrzennymi polskiego modelu suburbanizacji są m.in.: (1) nakładanie nowych form zabudowy na istniejące struktury osadnicze, (2) rozwój nowej zabudowy w oderwaniu przestrzenno-funkcjonalnym od istniejących struktur osadniczych (powstawanie monofunkcyjnych osiedli często bez dostępu do podstawowej infrastruktury technicznej i usług publicznych), (3) systematyczny rozwój projektów i osiedli deweloperskich oraz zabudowy wielorodzinnej w strefie podmiejskiej, (4) urbanizacja łanowa (narolna) – dowiązująca do kształtu dawnych działek rolnych, (5) *leapfrog development*, jak również (6) kształtowanie w sąsiedztwie ośrodków miejskich struktur przestrzenno-funkcjonalnych zbliżonych do modelu miasta krawędziowego (ang. *edge city*) – dynamicznie rozwijających się dużych obszarowo stref przemysłowych i handlowo-usługowych. Biorąc pod uwagę ostatni z wymienionych aspektów,

suburbanizacja w Polsce w coraz większym stopniu ma wymiar nie tylko demograficzny i budowlany, lecz także gospodarczy (co potęguje problem przestrzennego niedopasowania miejsc zamieszkania i pracy oraz przyczynia się zwiększenia wykorzystania samochodu jako środka transportu).

Choć suburbanizacja zachodzi w głównej mierze pod wpływem szeregu czynników społeczno-ekonomicznych, to **w polskich warunkach dodatkowo potęgowana jest przez liczne słabości i dysfunkcje systemu planowania przestrzennego (szerzej polityki przestrzennej), który nie spełnia obecnie przypisywanej mu roli instrumentu zarządzania oraz kształtowania procesów urbanizacji.** Wśród nich należy w szczególności wymienić następujące problemy:

- złożone i skomplikowane otoczenie prawne systemu planowania przestrzennego i obowiązujący system specustaw, niejednoznaczne orzecznictwo organów nadzoru i sądów administracyjnych,
- brak spójności podstaw procesu inwestycyjno-budowlanego – zwłaszcza w zakresie budownictwa mieszkaniowego, które obecnie może być realizowane w oparciu o zapisy planu miejscowego i decyzje lokalizacyjne (o warunkach zabudowy), a także na podstawie specustawy mieszkaniowej,
- bardzo niskie pokrycie planistyczne obszaru kraju (w tym przede wszystkim w otoczeniu części dużych i średnich miast), niezadowalające tempo prac planistycznych oraz długotrwałość samej procedury planistycznej (w szczególności w przypadku dużych miast, gdzie odsetek miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzanych ponad 3 lata jest wyraźnie najwyższy),
- decyzje lokalizacyjne (decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) jako podstawa planistyczna procesu inwestycyjno-budowlanego (zwłaszcza realizacji jednorodzinnego budownictwa mieszkaniowego w sąsiedztwie dużych i średnich miast),
- postępujące rozdrobnienie i rozproszenie planów zagospodarowania przestrzennego w gminach,
- niska jakość lokalnych dokumentów planistycznych i wyraźna nadpodaż terenów przeznaczanych weń pod budownictwo mieszkaniowe (znacznie przekraczająca realną chłonność demograficzną),
- znaczna skala odrolni i odlesień w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- system podatkowy sprzyjający suburbanizacji – brak szerszego powiązania systemu planowania przestrzennego z instrumentami fiskalnymi (podatkiem od nieruchomości – głównie gruntowym),
- brak planowania funkcjonalnego i brak integracji planowania przestrzennego ze strategicznym.

Suburbanizacja, jak już wcześniej zasygnalizowano, pozostaje jedną z zasadniczych przyczyn depopulacji miast (w ich granicach administracyjnych). Następstwem postępującego wyludnienia się miast jest szereg negatywnych konsekwencji (przestrzennych, ekonomicznych i społecznych) dla ich dalszego rozwoju, wśród których należy wymienić: przyrost powierzchni terenów nieużytkowanych i liczby pustostanów podlegających systematycznej degradacji oraz perforację struktur przestrzennych miast i wzrost na ich obszarze miejsc niebezpiecznych, osłabienie lokalnego rynku nieruchomości (tj. spadek wartości nieruchomości) i osłabienie zainteresowania potencjalnych inwestorów, osłabienie ekonomicznych podstaw funkcjonowania usług publicznych i komercyjnych, obniżenie efektywności wykorzystania infrastruktury technicznej i obiektów użyteczności publicznej, wzrost jednostkowych kosztów funkcjonowania (utrzymania) infrastruktury miejskiej (Czarnecki 2011).

Przeciwnieństwem miasta rozproszonego, rozwijającego się pod wpływem suburbanizacji, jest model **miasta zwartego** (ang. *compact city*), określanego również mianem **miasta krótkich odległości** (ang. *city of short distances*). Wśród kluczowych cech modelu miasta zwartego należy wymienić: (1) wysoką gęstość zamieszkania (zaludnienia) oraz zatrudnienia (koncentracja miejsc pracy), (2) łączenie

różnych form i sposobów użytkowania gruntów (tj. wielofunkcyjne kształtowanie i zagospodarowanie przestrzeni), (3) ciągłość struktury przestrzennej miasta i jej rozwój wyznaczony czytelnymi granicami, (4) wysoki poziom dostępność i rozwinięty system połączeń pieszych i rowerowych, (5) preferencje dla transportu publicznego, (6) dostępność terenów zieleni oraz przestrzeni publicznych sprzyjających integracji mieszkańców i nawiązywaniu kontaktów społecznych, (7) wysoką dostępność do lokalnych usług i handlu w miejscu zamieszkania (za: Ogrodnik 2015).

### 3. Wpływ na realizację celu/celów głównych KPM:

**CEL 5. Przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji i ponowne wykorzystanie przestrzeni w miastach.** Obecne dysfunkcje i bariery systemu planowania przestrzennego w Polsce nie sprzyjają kształtowaniu miasta zwarteo. Wręcz przeciwnie niestosowanie instrumentów planistycznych bądź też ich niewłaściwe stosowanie przyczyniają się do pogłębienia problemu chaotycznej suburbanizacji.

### 4. Wymiar terytorialny (wskazanie wraz z uzasadnieniem)

**(H) Wszystkie miasta (A+B+C+D).** Kształtowanie modelu miasta zwarteo powinno być systemowym i nadrzędnym dążeniem polityki miejskiej i polityki przestrzennej w odniesieniu do wszystkich typów miast (i ich obszarów funkcjonalnych) – niezależnie od ich wielkości i położenia oraz rangi i funkcji w systemie osadniczym. Natomiast działania ukierunkowane na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji w pierwszej kolejności powinny być adresowane do obszarów metropolitalnych oraz miejskich obszarów funkcjonalnych dużych miast, gdzie proces ten zachodzi najbardziej dynamicznie.

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

[MIASTA SPRAWIEDLIWE] Równoważenie i wyrównywanie szans rozwojowych poprzez redystrybucję i włączenie w korzyści rozwojowe generowane przez największe ośrodki aglomeracyjne.

[MIASTA PRODUKTYWNE] Wzrost udziału Polski w globalnych łańcuchach wartości dzięki silnym i konkurencyjnym obszarom aglomeracyjnym, powiązanych efektywnie z mniejszymi ośrodkami.

[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:

Kształtowanie modelu miasta zwarteo na gruncie krajowej polityki miejskiej i polityki przestrzennej ma kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania niekontrolowanej i chaotycznej suburbanizacji. Działania zmierzające w tym celu należy uznać za priorytetowe.

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

- Czarnecki B., 2011, *Przejawy i konsekwencje depopulacji polskich miast. Zarys problemu*, Architecturae et Artibus, 4, s. 13–20.

- Chmielewski T., Chmielewski S., Kułak A., 2018, *Wpływ bezładu przestrzennego na krajobrazowe systemy ekologiczne*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski., P. Śleszyński (red.), Studia KPZK, 182, Studia nad chaosem przestrzennym, t. II.
- Harańczyk A., 2015b, *Procesy suburbanizacji w Krakowskim Obszarze Funkcjonalnym*, Studia Miejskie, 18, s. 85–102.
- Heffner K., 2016, *Proces suburbanizacji a polityka miejska w Polsce*, [w:] Marszał T. (red.), *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin Profesora Ludwika Straszewicza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 75–110.
- Gibas P. Heffner K., 2018, *Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski., P. Śleszyński (red.), Studia KPZK, 182, Studia nad chaosem przestrzennym, t. II.
- Kaczmarek T., 2017, *Dynamika i kierunki rozwoju suburbanizacji rezydencjalnej w Aglomeracji Poznańskiej*, Acta Universitatis Lodzianis Folia Geographica Socio-Oeconomica, 27, s. 81–98.
- Klaassen L.H., Paelinck J.H.S., 1979, *The future of large towns*, Environmental and Planning, A, 11, s. 1095–1104.
- Kozaczko M., 2017, *Efektywność komunikacyjna miasta zwartego*, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna 37, s. 27–40.
- Kurek S., Gałka J., Wójtowicz M., 2014, *Wpływ suburbanizacji na przemiany wybranych struktur demograficznych i powiązań funkcjonalno-przestrzennych w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym*, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków.
- Lisowski A., Grochowski M., 2008, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, [w:] Saganowski K., Zagrzejewska-Fiedorowicz M., Żuber P. (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju, 1*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 217–280.
- Nowakowski M., 2006, *Intensyfikacja zagospodarowania metropolii warszawskiej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- OECD, 2018, *Rethinking Urban Sprawl, Moving Towards Sustainable Cities*.
- Ogrodnik K., 2015, *Idea miasta zwartego – definicja, główne założenia, aktualne praktyki*, Architecturae et Artibus, 4, s. 35–42.
- Śleszyński P. i in., 2016, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Śleszyński P. i in., 2018, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Śleszyński P., 2018, *Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, Studia KPZK, 182, Studia nad chaosem przestrzennym, Część 2. Koszty chaosu przestrzennego, s. 29–80.
- Śleszyński P., 2018, *Wydatki związane z infrastrukturą techniczną*, Studia KPZK, 182, Studia nad chaosem przestrzennym, Część 2. Koszty chaosu przestrzennego, s. 196–228.

- Śleszyński P., 2018, *Potencjalne koszty odszkodowawcze związane z niewłaściwym planowaniem przestrzennym w gminach*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia KPZK, 182, Studia nad chaosem przestrzennym*, t. II.
- Thompson D., 2013, *Suburban Sprawl: Exposing Hidden Costs, Identifying Innovations, Sustainable Prosperity*, Ottawa.
- van den Berg L., Drewett R., Klaassen L. H., Rossi A., Vijverberg C. H. T., 1982, *Urban Europe. A Study of Growth and Decline*, Pergamon Press.

#### 8. Powiązane akty prawne:

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717 z późn. zm.).

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

##### **Cel 11: Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu**

**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.

**11.4.** Wzmocnić wysiłki na rzecz ochrony i zabezpieczenia światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

**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.

##### **Cel 12: Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji**

**12.8.** Do 2030 roku zapewnić dostęp do istotnych informacji i podnieść świadomość wszystkich ludzi na całym świecie w zakresie zrównoważonego rozwoju i stylu życia w zgodzie z naturą.