

KARTA WYZWANIA/PROBLEMU

ID:	P.04
Data aktualizacji wpisu:	21.05.2021
Autorzy:	grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni
Grupa ekspercka:	grupa ekspercka ds. kształtowania przestrzeni

1. Nazwa wyzwania:

Zapewnienie ładu przestrzennego oraz kształtowanie dostępnych i bezpiecznych przestrzeni publicznych

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

Nie(ład) przestrzenny, czyli dlaczego potrzebujemy wzmocnienia wymiaru przestrzennego w nowej krajowej polityce miejskiej? Fundamentalnym wyzwaniem w obszarze kształtowania przestrzeni polskich miast i ich otoczenia pozostaje niezmiennie dążenie do osiągnięcia szeroko rozumianego ładu przestrzennego, stanowiącego obok rozwoju zrównoważonego jedną z dwóch nadrzędnych zasad w systemie gospodarowania przestrzenią. Zasada ta jako klauzula generalna uznawana jest w obowiązującym systemie prawnym za punkt odniesienia podczas podejmowania wszelkich działań oraz formułowania ostatecznych rozstrzygnięć w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Zagadnienie ładu przestrzennego, z uwagi na jego wieloaspektowy charakter, rozpatrywane jest w różnych skalach i kontekstach przestrzennych. Szczególne znaczenie dla jakości przestrzeni miejskich mają bez wątpienia wymiary funkcjonalny i strukturalny, odnoszące się do czytelności struktury przestrzennej, sposobu zagospodarowania i użytkowania terenów, jak również efektywności ekonomicznej funkcjonowania poszczególnych elementów w systemie osadniczym. Niemniej istotne pozostają walory estetyczne odwołujące się do wartości krajobrazowych czy współczesnych zasad projektowania urbanistycznego i architektonicznego, w tym kompozycji wnętrz urbanistycznych z elementami małej architektury i zieleni, wpływających ostatecznie na percepcję danej przestrzeni. Ład przestrzenny to również poszanowanie środowiska naturalnego oraz dbałość o kulturowe i historyczne dziedzictwo.

W toczącej się od wielu lat debacie publicznej na temat stanu gospodarki przestrzennej w Polsce, regularnie podnoszone są głosy o konieczności racjonalizacji procesów przestrzennych w oparciu o zmiany systemowe, których zasadniczym celem powinno być harmonizowanie struktur funkcjonalno-przestrzennych i przeciwdziałanie chaosowi przestrzennemu zwłaszcza w regionach miejskich. Niewątpliwie taki też cel przyświecał ostatniej większej reformie systemu planowania przestrzennego związanej z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na gruncie wspomnianej ustawy umocowanie prawne zyskała bowiem definicja „ładu przestrzennego” w brzmieniu art. 2 pkt 1: „*należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne*”.

W generalnym spojrzeniu dotychczasowe założenia i podjęte działania nie przyniosły jednak spodziewanych rezultatów w sposobie prowadzenia lokalnej polityki przestrzennej. Przewidziane

ustawą dwa podstawowe instrumenty kształtowania ładu przestrzennego, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mające stanowić remedium na pogłębiający się chaos przestrzenny i nasilające się niekorzystne procesy urbanizacyjne, ostatecznie nie spełniły zakładanej roli.

Identyfikacja głównych problemów gospodarki przestrzennej na obszarach zurbanizowanych oraz silnie urbanizujących się pozwoliła na wskazanie czterech podstawowych grup źródeł (przyczyn) zaistniałej sytuacji kryzysowej w obszarze kształtowania przestrzeni, tj.:

- w aspekcie prawnym – wadliwość konstrukcji przepisów prawa w dziedzinie planowania przestrzennego i przepisach odrębnych, zróżnicowane orzecznictwo organów administracji sądowej i organów nadzoru;
- w aspekcie organizacyjnym – zróżnicowane podejście samorządów lokalnych do realizacji obowiązków ustawowych, przewlekłość procedur planistycznych, brak skutecznej koordynacji i strategii działań na poziomie struktur samorządowych;
- w aspekcie realizacyjnym – zbyt duża dowolność w sposobie kształtowania przestrzeni miast, znaczna część inwestycji realizowana w oparciu o wydane decyzje WZ, niska jakość opracowywanych dokumentów planistycznych, niska kultura inwestowania zarówno
- w przypadku spółek deweloperskich, jak i inwestorów indywidualnych, finansowa odpowiedzialność samorządów lokalnych za podejmowane decyzje planistyczne;
- w aspekcie społecznym – niska świadomość społeczna i nikłe postrzeganie przestrzeni jako dobra wspólnego.

Za kluczowe i zarazem najpoważniejsze źródło występujących problemów uznaje się systemowe rozwiązania, które zgodnie z przyjętą zasadą ładu przestrzennego powinny mieć na celu równoważenie procesów rozwojowych. Badania KPZK PAN (2018) oraz wyniki przeprowadzonej kontroli NIK (2017) jednoznacznie wskazują na ograniczoną rolę istniejących dokumentów planistycznych w racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią. W praktyce system gospodarowania przestrzenią opiera się w znacznym stopniu na wydawanych ad hoc indywidualnych decyzjach administracyjnych (tzw. decyzjach WZ), które w przeciwieństwie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie muszą wykazywać zgodności z ustaleniami dokumentu kierunkowego gminy. O takim podejściu świadczy chociażby poziom pokrycia planistycznego w Polsce, który również w odniesieniu do dużych ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych cechuje się wciąż niekorzystnymi warunkami dla świadomego wykorzystania przestrzeni na cele inwestycyjne (głównie mieszkaniowe). W tym kontekście warto także wspomnieć o innej, lecz równie ważnej kwestii – postępującej „degradacji” sporządzanych dokumentów planistycznych zarówno w sensie jakościowym, jak i w wymiarze praktycznym, co ostatecznie przekłada się na deprecjację przestrzeni będącej dobrem rzadkim.

Wobec powyższego, wraz z postępującą urbanizacją obserwujemy występowanie szeregu niekorzystnych zjawisk rzutujących na stan polskiej przestrzeni i zarazem wpływających na codzienne funkcjonowanie organizmów miejskich. Posługując się ich syntetycznym ujęciem zaprezentowanym w raporcie KZPK PAN pn. „Studia nad chaosem przestrzennym” (2018, cz.3, s. 100), spośród zidentyfikowanych przez ekspertów 13 zjawisk chaosu (beźładu) przestrzennego jako kluczowe dla miast i regionów miejskich w kontekście aktualizacji KPM pozostają: (1) chaotyczna i rozproszona zabudowa obciążona licznymi dysfunkcjami, (2) dewastacja krajobrazu przyrodniczego i kulturowego, (3) zachwianie struktury i układów ekologicznych, (4) ekspansja budownictwa na tereny zagrożone powodzią i ruchami masowymi, (5) niskie standardy zaopatrzenia nowej zabudowy w infrastrukturę społeczną (lub jej brak), (6) problemy infrastrukturalne i komunikacyjne miast. Kumulacja

wspomnianych zjawisk przy ich wysokiej dynamice sprawia, że jako społeczeństwo ponosimy nadmierne koszty chaosu przestrzennego w wymiarze społecznym, gospodarczym, jak i środowiskowym. Ostatnie szacunki KPZK PAN (2018) wskazują bowiem na koszty nieracjonalnego planowania sięgające 84,3 mld zł w skali roku.

W kierunku jakościowego rozwoju miast, czyli o roli krajowej polityki miejskiej w kształtowaniu wysokiej jakości przestrzeni publicznych. Jednocześnie, podejmując się rozważań w temacie ładu przestrzennego (a właściwie jego braku) oraz w odniesieniu do cech miasta dostępnego (sprawiedliwego) nie sposób nie wspomnieć o sygnalizowanej coraz częściej potrzebie odejścia od stereotypowego myślenia o rozwoju miast w kategoriach rozrostu tkanki miejskiej na rzecz jakościowego rozwoju miast. W praktyce postulowaną zmianę należy niewątpliwie utożsamiać z poprawą jakości życia mieszkańców, głównie za sprawą kształtowania przyjaznych i bezpiecznych przestrzeni publicznych o wysokich walorach estetyczno-kulturowych. Dodatkowo pandemia COVID-19 nie tyle ujawniła, ile mocno podkreśliła charakter i wagę przestrzeni publicznych dla prawidłowego funkcjonowania miasta jako całości, przez co ich jakość i dostępność stały się obecnie jednym z kluczowych wyzwań dla realizacji nowej Krajowej Polityki Miejskiej.

Zważyć w tym miejscu należy, że poruszana problematyka była ostatnio szeroko dyskutowana na szczelbu unijnym w ramach prac nad aktualizacją Karty Lipskiej. Przyjęty w listopadzie 2020 r. dokument pn. „Nowa Karta Lipska” podkreśla znaczenie dobra wspólnego i jednocześnie wyznacza strategiczne kierunki rozwoju i transformacji miast europejskich opierając się w swoich założeniach na zintegrowanym, wielopoziomowym i partycypacyjnym podejściu, dostosowanym do lokalnych potrzeb. Jak zaznaczono w dokumencie, w celu sprostania globalnym wyzwaniom i pojawiającym się konfliktom w przestrzeni niezbędne staje się wzmacnianie zrównoważonego zarządzania zasobami miast poprzez stosowanie aktywnych i strategicznych polityk przestrzennych (Nowa Karta Lipska, s. 16). Jednym z elementów warunkujących długoterminowy rozwój obszarów miejskich jest bowiem odpowiednie planowanie przestrzenne i projektowanie urbanistyczne, uwzględniające m.in. kwestie wielofunkcyjności obszarów (jako jednej z cech miasta zwartej), ochrony bioróżnorodności, czy też zapewnienia dostępności i wysokich walorów użytkowych przestrzeni publicznych itp.

W tym kontekście warto również zaznaczyć, że w dokumentach szczelbu rządowego każdorazowo zwracano uwagę na konieczność priorytetowego potraktowania omawianych kwestii, co w sposób szczególny zaakcentowano w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (przyjętej w 2011 roku). W dokumencie tym, za jeden z podstawowych kierunków działań mających na celu przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego przyjęto potrzebę wzmocnienia ochrony interesu publicznego (KPZK, s. 166) m.in. poprzez przeciwdziałanie zawłaszczaniu przestrzeni publicznej, kreowanie i przystosowanie przestrzeni publicznych dla potrzeb różnych grup społecznych, czy też skuteczną ochronę wartości przyrodniczych i kulturowych. Wskazano przy tym na liczne dysfunkcje systemu planowania przestrzennego (szerzej polityki przestrzennej) skutkujące przede wszystkim niską jakością lub brakiem przestrzeni publicznych, deficytem podstawowych usług i infrastruktury dla mieszkańców, chaosem w formach zabudowy i architekturze nowo projektowanych osiedli oraz silną presją inwestycyjną na tereny otwarte. Problem ten dostrzeżono również w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (przyjętej w 2017 roku), gdzie zaznaczono, że brak koordynacji między działaniami rozwojowymi i brak bezpośredniego odniesienia ich do przestrzeni przekłada się na nieefektywność interwencji publicznej oraz problemy w zakresie ochrony interesu publicznego (SOR, s. 228).

Dotychczasowe doświadczenia polskich samorządów pokazują jednak, że konieczne jest wprowadzenie regulacji (mechanizmów) prawnych dotyczących kształtowania i ochrony przestrzeni

publicznych, które gwarantowałyby realizację deklarowanych kierunków działań w przywołanych dokumentach. Tym samym należy wyjść od samej definicji obszaru przestrzeni publicznej, powstałej na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu art. 2 pkt 6: „*należy przez to rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*”.

Jak zauważają E. i A. Czyżewscy (2017, s. 113), w polskim systemie prawnym istnieje luka pojęciowa – brakuje odwołania się do miejsc wspólnych i trybu prowadzenia inwestycji związanych z przestrzeniami publicznymi.

3. Wpływ na realizację celu/celów głównych KPM:

Wyzwanie związane z celem nr 4 (miasto dostępne - budowa miast otwartych i przyjaznych dla wszystkich jego użytkowników). Poprawa w tym zakresie będzie miała również kluczowe znaczenie dla realizacji celów nr 3 (miasto zielone) i 5 (miasto kompaktowe).

4. Wymiar terytorialny (wskazanie wraz z uzasadnieniem)

(H) Wszystkie miasta (A+B+C+D). Kształtowanie ładu przestrzennego, zachowanie i ochrona walorów estetycznych i kulturowych oraz zapewnienie wysokiej dostępności przestrzeni publicznych powinny być celem polityki przestrzennej w odniesieniu do wszystkich miast – niezależnie od ich wielkości.

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:

Wymaga podjęcia zdecydowanych działań z uwagi na pogłębiający się chaos (beźład) przestrzenny generujący każdego dnia koszty społeczne, gospodarcze i środowiskowe. W rezultacie nasilenie wspomnianych zjawisk prowadzi do obniżenia jakości życia mieszkańców, m.in. poprzez pogorszenie dostępności do przestrzeni publicznych i możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb, w tym korzystania z walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego.

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

- Czyżewski A, Czyżewska E., Przestrzeń życia Polaków - Jakość polskiej przestrzeni publicznej, 2015, Raport Stowarzyszenia Architektów RP
- Burchell R.W., Downs A., Mccann B., Mukherji S., 2005, Sprawl costs: economic impacts of unchecked development, Bibliovault OAI Repository, University of Chicago Press, Chicago.

- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, Studia nad chaosem przestrzennym, Studia KPZK PAN, t. 182, Warszawa
- Chmielewski T., Chmielewski Sz., Kułak A., Śleszyński P., 2018, Estetyczne koszty chaosu przestrzennego, Studia KPZK, 182
- Gibas P., Heffner K., 2018, Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich, Studia KPZK, 182
- Siemiński W., 2018, Społeczna wartość ładu przestrzennego, Studia KPZK, 182

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.

11.6. 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.A. Wspierać korzystne ekonomicznie, społecznie i środowiskowo połączenia pomiędzy obszarami miejskimi, podmiejskimi i wiejskimi poprzez wzmocnienie krajowego i regionalnego planowania rozwoju.

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

12.2. Do 2030 roku zapewnić zrównoważone zarządzanie i efektywne zużycie zasobów naturalnych.

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.