

# **POLITYKA MIEJSKA PAŃSTWA – CELE, PRIORYTETY, INSTRUMENTY**

**Opracował zespół GKUA w składzie:  
Tadeusz Markowski - kierownik zespołu**

Sławomir Gzell

Mieczysław Kochanowski

Janusz Korzeń

Tomasz Taczewski

Magdalena Staniszkis

Wojciech Suchorzewski

Tomasz Ossowicz

Gabriela Rembarz

Warszawa, 14 maja 2009 r.

# Podstawowe obszary polityki urbanistycznej

- Kształtowanie zrównoważonej struktury przestrzennej miast
- Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast
- Reurbanizacja wielkich osiedli mieszkaniowych
- Ochrona dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego
- Zrównoważony rozwój transportu w mieście

- **Polityka miejska jest z jednej strony pochodną ogólnych idei i wartości, które wynikają z aspiracji narodowych oraz z przynależności Polski do europejskiego kręgu światopoglądowego i kulturowego.**
- **Polityka miejska musi się zmierzyć z powszechnie występującymi problemami, jakie generuje funkcjonujący w polskich miastach system społeczny, gospodarczy i polityczny. Tylko taka polityka miejska państwa stać się może polityką narodową.**

**Podstawą polskiej polityki miejskiej jest paradygmat rozwoju zrównoważonego, wpisany w ustawę zasadniczą, którego istotnym atrybutem jest ład przestrzenny.**

Strategiczna polityka państwa powinna zmierzać do osiągnięcia następującej wizji miasta:

- Miasta bezpiecznego i zdrowego
- Miasta społeczeństwa obywatelskiego
- Miasta konkurencyjnego i innowacyjnego
- Miasta oszczędzającego zasoby
- Miasta dbającego o swą tożsamość, ład przestrzenny i architekturę
- Miasta dobrze zarządzanego

# ZARYS GŁÓWNYCH PROBLEMÓW I PRZEJAWÓW NIEZRÓWNOWAŻONEGO STANU I

## ROZWOJUPOLSKICH MIAST

- **w sferze przestrzennej i w transporcie:**
- Niekontrolowana urbanizacja.
- Nieład architektoniczny i przestrzenny.
- Niska kultura budowlana.
- Szybko narastająca dewastacja zasobów dziedzictwa kultury materialnej i środowiska przyrodniczego.
- Utrwalanie niekorzystnych podziałów własnościowych gruntów budowlanych w obszarach zurbanizowanych.
- Nieuporządkowane stosunki własnościowe na rynku nieruchomości.
- Wysoka energochłonność miast.
- Niekontrolowane zabudowywanie dróg.

- **Moralne i techniczne zużycie substancji budowlanej zespołów mieszkaniowych oraz postępująca degradacja społeczności lokalnych.**
- **Nienadążanie z realizacją infrastruktury technicznej za rozwojem zabudowy.**
- **Niski standard usług transportu zbiorowego w wyniku stosowanych wadliwych norm napętnienia pojazdów, częstotliwości kursowania, jakości taboru i degradacji infrastruktury (tory).**
- **Tendencja do użytkowania samochodów w podróżach wewnątrzmijskich - narastanie kongestii w komunikacji miejskiej w aglomeracjach.**
- **Niedostateczne uprzywilejowanie transportu zbiorowego (tramwaj, autobus) w obszarze śródmiejskim i w kluczowych korytarzach.**
- **Brak sprawnych węzłów przesiadkowych integrujących różne środki transportu.**

## **w sferze funkcjonowania systemów regulacyjnych i finansowych**

- Zapóźnienie cywilizacyjne i niski poziom produktywności gospodarki, ograniczający możliwości finansowej interwencji państwa w lokalną politykę urbanistyczną.
- Niska kultura prawna społeczeństwa.
- Brak wyważenia interesów prywatnych i publicznych w systemach regulujących rynek nieruchomości pod kątem zasady zrównoważonego rozwoju miast.
- niesprawny system wspierania budownictwa mieszkaniowego.
- niespójny system regulacyjno - bodźcowy w sferze ochrony i wykorzystania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego dla rozwoju społeczno - gospodarczego.

- Brak w gospodarce przestrzennej adekwatnych powiązań między systemem regulacji służących ochronie interesów publicznych a instrumentami ekonomicznej stymulacji do ich respektowania w tym:
  - Brak opłat za skutki środowiskowe rozlewania się zabudowy,
  - Wadliwie skonstruowany system podatków od nieruchomości sprzyjający irracjonalnym ekonomicznie i społecznie zachowaniom lokalizacyjnym i inwestycyjnym.
- Niedostosowana elastyczność zasad zagospodarowania w strefie centralnej wobec potrzeby wprowadzania nowych, wysoce zmiennych funkcji i brak adekwatnych instrumentów sprzyjających efektywnemu wykorzystaniu obszarów strefy centralnej.



- Niedostatek obowiązku planistycznego i przymusowej reparcelacji gruntów budowlanych, sprzyjający utrwalaniu niekorzystnej struktury podziałów własnościowych.
- Długotrwałość procesu inwestycyjnego wynikająca z długotrwałych i niespójnych procedur prawnych i narastającej patologii biurokratycznej.
- Ograniczone możliwości sprawnego zarządzania transportem w skali zespołu miejskiego z uwagi na brak jednolitej ustawy o transporcie publicznym.
- Brak adekwatnych instrumentów do prowadzenia skutecznej zintegrowanej polityki transportowej w aglomeracjach.
- Częste zmiany długoterminowych planów modernizacji i rozwoju systemu transportowego.
- Niepowodzenia w zahamowaniu i odwróceniu procesu degradacji kolei prowadzące do dalszego spadku wykorzystania kolei podmiejskich.

- **w sferze funkcjonowania systemu planowania przestrzennego:**
- Niestabilność prawa w dziedzinie gospodarki przestrzennej.
- Tworzenie regulacji związanych z gospodarką przestrzenną faworyzujących krótkookresowe i spekulacyjne działania inwestorów i deweloperów.
- Tworzenie regulacji, w których (potrzebne przecież) upraszczanie i skracanie procedur dokonuje się kosztem jakości planowania przestrzennego.
- Dewastacja systemu instytucji planowania przestrzennego na poziomie lokalnym i centralnym i polityczna tendencja do coraz większego jego osłabiania skutkująca coraz niższym poziomem sprawności działania publicznych służb planowania na wszystkich poziomach administracji publicznej i obniżaniem jakości planowania przestrzennego.
- Pogłębianie się tendencji do tworzenia nierealnych kompetencji samorządu terytorialnego do prowadzenia lokalnej polityki urbanistycznej.

- Brak w praktyce planistycznej standardów urbanistycznych chroniących interesy społeczne.
- Nie respektowanie i podważanie ustaleń planu ze strony inwestorów.
- Brak zatwierdzonych planów miejscowych jednoznacznie przesądzających koncepcje rozwoju przestrzennego i systemu transportowego.
- Brak zdecydowanych działań w zakresie polityki parkingowej, w tym rozszerzania strefy płatnego parkowania oraz stosowania normatywów parkingowych w planach zagospodarowania przestrzennego.

- **w sferze społecznej:**
- Pogłębianie się polaryzacji społecznej i przestrzennej miast.
- Wyludnianie się stref centralnych miast.
- Spekulacja gruntami i nieefektywne wykorzystywanie terenów w strefie centralnej.
- Braki w wyposażeniu terenów urbanizowanych w infrastrukturę społeczną.
- Nadmierne nasilanie się dobowych przemieszczeń ludności między strefą zewnętrzną i wewnętrzną miast.
- Pogarszanie się dostępności do infrastruktury społecznej.
- Gettoizacja przestrzeni w miastach.
- Słabości systemu komunikowania się władz ze społeczeństwem, przejawiające się w protestach różnych środowisk przeciwko praktycznie wszystkim inwestycjom transportowym (zwłaszcza drogowym), powodujące odstąpienie od realizacji planowanych od lat projektów.

# 3. PODSTAWOWE OBSZARY POLITYKI URBANISTYCZNEJ

## 3.1. KSZTAŁTOWANIE ZRÓWNOWAŻONEJ STRUKTURY PRZESTRZENNEJ MIAST

- **Cele**
- Hamowanie i porządkowanie procesów suburbanizacji miast - ochrona przed dewastowaniem przestrzeni wokół miast.
- Zwiększenie efektywności wykorzystania przestrzeni zurbanizowanej - ochrona przed dewastowaniem przestrzeni wewnątrz miast.
- Ograniczenie powstania stref zamieszkiwania o substandardowym wyposażeniu.
- Poprawa ładu przestrzennego i jakości środowiska antropogenicznego.
- Ograniczanie komercjalizacji przestrzeni publicznych.
- Doprowadzenie do kompleksowego gospodarowania przestrzenią.
- Ograniczanie polaryzacji społecznej.
- Aktywizacja życia społecznego na obszarach o niskim standardzie zamieszkiwania.
- Zapobieganie powstawaniu gett i zamykaniu przestrzeni miejskich.
- Poprawa jakości działania publicznych służb planowania przestrzennego na wszystkich poziomach administracji publicznej

## Instrumentalizacja

- System regulacyjny i finansowy gwarantujący skuteczną współpracę niezależnych podmiotów (partnerstwo publiczno - prywatne).
- Zmiana regulacji w zakresie scalania i podziału nieruchomości - uproszczenie procedur.
- Wprowadzenie podwyższonego podatku od terenów niezabudowanych a przygotowanych do zabudowy ze środków publicznych.
- Preferencje w przydziale środków dla projektów zarządzanych w sposób zintegrowany.
- Wprowadzenie obligatoryjności opłat adiacenckich.
- Wprowadzenie, wg. sprawdzonych wzorów państw UE, specjalnych instrumentów takich jak: zatrzymanie działań inwestycyjnych do czasu .... , zawieszenie obrotu nieruchomościami do czasu ... , sporządzanie planu działania, sporządzanie *master planów (projektowanie urbanistyczne)*.
- Wprowadzenie warstwowego prawa do nieruchomości (prawa zabudowy) m.in. w celu realizacji inwestycji niepublicznych pod lub nad terenami publicznymi.
- Wprowadzenie powszechnie obowiązujących ale zróżnicowanych w zależności od typu / wielkości miasta, standardów urbanistycznych, a w szczególności:
  - - zakaz budowy domów mieszkalnych (wszystkich typów) w odległości przekraczających uznane standardy dostępności do usług (np. od szkoły, parku publicznego, placówek podstawowej opieki zdrowotnej, etc.),
  - - zakaz budowy domów mieszkalnych (wszystkich typów) na terenach pozbawionych sieci kanalizacyjnej,
  - - ustalenie norm parkingowych, - zakaz wznoszenia budynków o określonej powierzchni zabudowy w określonej odległości od drogi publicznej utwardzonej,
  - - określenie maksymalnej powierzchni kwartału zabudowy,
  - - ustalanie dostatecznie gęstej sieci publicznych dróg i ciągów pieszych oraz rowerowych.

- Wiązanie planu miejscowego z budżetem.
- Wprowadzenie do budownictwa mieszkaniowego prywatnego i *non profit* zasady opłat za budowę usług społecznych – fundusz realizacji infrastruktury społecznej<sup>[1]</sup>.
- Przydzielanie środków pomocowych na przedsięwzięcia stanowiące dobre praktyki.
- Wspieranie budowy mieszkań na wynajem.
- Wprowadzenie przepisów dotyczących ograniczania ogólnej dostępności do terenów mieszkaniowych (np. zakaz wygradzania wielorodzinnych terenów mieszkaniowych),
- Zakaz ograniczania dostępności do dróg wewnętrznych.
- Wprowadzenie przepisów w zakresie reklam wszelkiego rodzaju jako prawa miejscowego o szybkiej procedurze ustanawiania wraz z ustaleniem odpowiedniej terminologii.
- Obowiązkowe, okresowe ustalanie przez miasta prognozy terenowych potrzeb rozwoju, np. procentowy maksymalny wskaźnik powiększenia terenów zabudowy określony w studium.
- Wprowadzenie minimalnych standardów wyposażenia i zagospodarowania przestrzennego terenów zurbanizowanych chroniących interesy publiczne w tym standardy związane z ochroną zdrowia publicznego.
- Wprowadzenie w drodze ustawowej narzędzi fiskalnych racjonalizujących intensywność wykorzystania przestrzeni; np. wprowadzenie podatku *ad valorem*.

- Uznanie tworzenia banków ziemi jako działań na rzecz realizacji celu publicznego (z parametrycznym określeniem procentu powierzchni zasobu w dyspozycji gminy w stosunku do terenów zbudowanych gminy).
- Dotacje z UE i z budżetu centralnego na wyprzedzające uzbrajanie terenów i na tworzenie przez władze lokalne banków ziemi.
- Obowiązek przeznaczania terenów w rejonie przystanków transportu szynowego na lokalizację lokalnych centrów i funkcji miastotwórczych.
- Wprowadzenie instytucji architekta miasta i plastyka miejskiego, wyposażonych w odpowiednie prerogatywy, w miastach powyżej 50000 mieszkańców.
- Pomoc samorządom i służbom planistycznym w projektowaniu zabudowy zgodnie z wymogami współczesnej wiedzy o funkcjonowaniu i budowie miast (propagowanie dobrych praktyk, szkolenia),
- Systemowe wsparcie dla krajowego międzynarodowego benchmarkingu (powielanie dobrych wzorów, zasady planistyczne propagujące optymalizację przemieszczeń w miastach).



### **3.2 REWITALIZACJA ZDEGRADOWANYCH OBSZARÓW MIAST**

- **Cele:**
- 1. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów strefy śródmiejskiej
- 2. Rewitalizacja obszarów przemysłowych, powojkowych i pokolejowych

### **3.3 REWITALIZACJA I REURBANIZACJA WIELKICH OSIEDLI MIESZKANIOWYCH:**

- **Cele:**
- Zapewnienie rozwoju wielkich osiedli mieszkaniowych poprzez integrację przestrzenną i funkcjonalną z pozostałymi obszarami miasta - dla obustronnej korzyści,
- Podnoszenie standardów zabudowy i jakości życia wielkich osiedli mieszkaniowych (rewitalizacja, uzupełnianie, transformacja, wymiana zabudowy).

## 3.4. OCHRONA DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I PRZYRODNICZEGO

### Cele

- Zachowanie różnorodności biologicznej i walorów przyrodniczych oraz poprawa stanu środowiska, a w tym utrzymanie i rozbudowa:
  - - istniejących form ochrony miejskich systemów przyrodniczych,
  - - węzłów i korytarzy ekologicznych,
  - - zespołów zieleni komponowanej i urządzonej
  - - poprawa jakości powietrza oraz wód powierzchniowych i podziemnych.
- Ochrona i poprawa dziedzictwa i krajobrazu kulturowego oraz rewitalizacja i rozbudowa historycznie ukształtowanych układów urbanistycznych a w tym utrzymanie i odnowa:
  - istniejących form ochrony dziedzictwa,
  - zabytkowych śródmieść i innych obszarów,
  - pozamiejskich zespołów zabytkowych, powiązanych z krajobrazem,
  - zabytków techniki

# ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ TRANSPORTU W MIASTACH

- **Cele:**
- Zapewnienie dostępności - możliwości dojazdu/dojścia w powiązaniach wewnętrznych i zewnętrznych przez rozwój sieci drogowej i systemu transportu zbiorowego zapewniającego powiązania pomiędzy obszarami miasta, a także powiązania w skali metropolii, regionu, kraju i międzynarodowej.
- Poprawa dostępności rejonów, stanowiących główne cele podróży, przy wykorzystaniu innych sposobów podróżowania niż samochodem osobowym.
- Integracja systemu transportu publicznego w skali zespołu miejskiego, poprawienie dostępności dworców i przystanków kolejowych.
- Zwiększanie atrakcyjności transportu publicznego:
- Poprawa standardów podróży w tym zwiększenie dostępności do systemu transportowego osobom niepełnosprawnym przez:
  - poprawę standardów podróży w transporcie publicznym,
  - poprawę warunków podróżowania osób niepełnosprawnych, w tym ułatwień w korzystaniu z układu drogowego i ciągów pieszych.

# LISTA PROPONOWANYCH RZĄDOWYCH PROGRAMÓW WSPARCIA DLA LOKALNYCH POLITYK MIEJSKICH

- Programy wsparcia rewitalizacji obszarów zdegradowanych śródmiejskich, przemysłowych, pokolejowych i powojkowych
- Programy wsparcia rewitalizacji społecznej w obszarach zdegradowanych miast poddawanych procesom zintegrowanej rewitalizacji
- Programy wsparcia finansowego dla ochrony obiektów, zespołów i obszarów dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego
- Programy wsparcia dla miejskiej rehabilitacji WOM
- Program wsparcia dla realizacji obiektów zaspokajających potrzeby społeczne (obiekty sportowe, urządzenia i budynki dla rozwoju usług dziecięcych, dla osób starych i niepełnosprawnych)
- Program wsparcia dla realizacji budownictwa socjalnego
- **PROGRAM WSPARCIA DLA BUDOWY METROPOLITALNYCH (AGLOMERACYJNYCH) SYSTEMÓW TRANSPORTU PUBLICZNEGO**