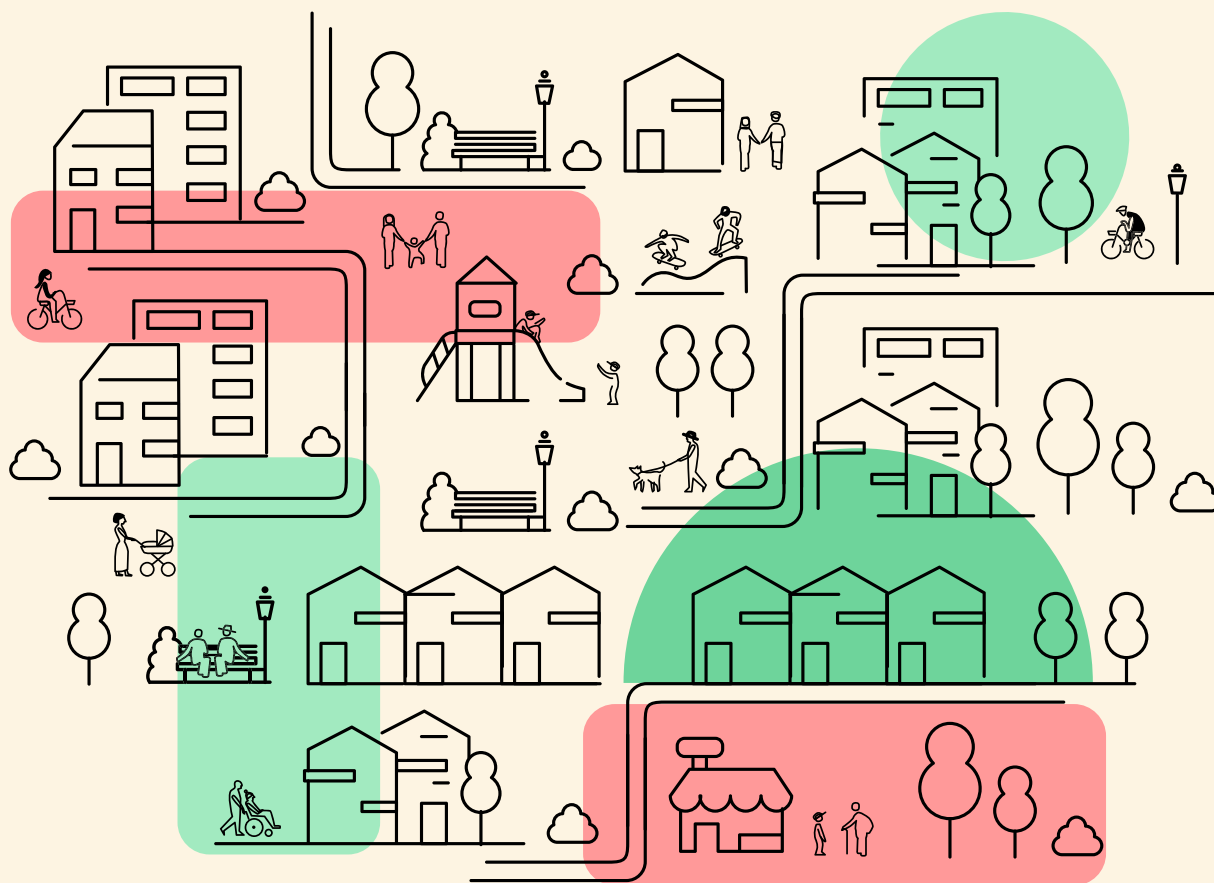




OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
I REGIONALNEJ IRMiR



Specjalne strefy mieszkaniowe

Rola miast w kształtowaniu kompleksowych obszarów mieszkaniowych

Autorzy raportu:

Kamil Nowak, Łukasz Pancewicz, Monika Arczyńska, Karol Janas



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



IRMiR INSTYTUT
ROZWOJU MIAST
I REGIONÓW

Nowak K., Pancewicz Ł., Arczyńska M., Janas K., 2025, *Specjalne strefy mieszkaniowe. Rola miast w kształtowaniu kompleksowych obszarów mieszkaniowych*, Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2025.01>



Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne
– Bez utworów zależnych 3.0 Polska

ISBN 978-83-67231-64-0

Autorzy raportu:

dr Kamil Nowak – Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

<https://orcid.org/0000-0003-2339-5407>

dr inż. arch. Łukasz Pancewicz – A2P2 architecture & planning

<https://orcid.org/0000-0002-7187-9417>

dr inż. arch. Monika Arczyńska – A2P2 architecture & planning

<https://orcid.org/0000-0003-2832-5985>

dr Karol Janas – Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

<https://orcid.org/0000-0003-3184-1315>

Przygotowanie założeń oraz celów opracowania:

dr Wojciech Jarczewski, dr Karol Janas, dr Kamil Nowak

Recenzja: **dr hab. inż. arch. Michał Stangel**

Mapy: **Agnieszka Gajda**

Projekt typograficzny, grafika na okładce: **Aleksandra Słowińska, Stereoplan**

Redakcja językowa: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, skład i łamanie: **Studio Grafpa, www.grafpa.pl**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa

www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2025

Raport został zrealizowany w ramach projektu „Program badawczy Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej (OPMR) jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej i regionalnej w Polsce w oparciu o wiedzę – etap II” finansowany ze środków Pomocy Technicznej dla Funduszy Europejskich i budżetu państwa.

Ryciny 1, 2, 3, 4 i 5 zawierają hiperłącza do interaktywnych wersji map na Geoportalu OPMR IRMiR.

Specjalne strefy mieszkalniowe

Rola miast w kształtowaniu kompleksowych obszarów mieszkaniowych



Kraków-Warszawa 2025

Autorzy raportu:

Kamil Nowak, Łukasz Pancewicz, Monika Arczyńska, Karol Janas

Spis akronimów i skrótów

BDL GUS – Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego

Decyzja WZ – decyzja o warunkach zabudowy

GPR – Gminny Program Rewitalizacji

GUS – Główny Urząd Statystyczny

IRMiR – Instytut Rozwoju Miast i Regionów

IZ RPO – Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym

MPR – miejscowy plan rewitalizacji

MPZP – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

OBS IRMiR – Ośrodek Badań Strategicznych Instytutu Rozwoju Miast i Regionów

OPMR IRMiR – Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów

OSI – obszar strategicznej interwencji

OZI – obszar zorganizowanego inwestowania

POG – plan ogólny gminy

PPP – partnerstwo publiczno-prywatne

PUM – powierzchnia użytkowa mieszkań

SIM – społeczna inicjatywa mieszkaniowa

SSE – specjalna strefa ekonomiczna

SSR – Specjalna Strefa Rewitalizacji

SSM – specjalna strefa mieszkaniowa

TBS – towarzystwo budownictwa społecznego

ULIM – uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

WPGMZG – wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

ZPI – zintegrowany plan inwestycyjny

ZRID – zezwolenie na realizację inwestycji drogowej

ZRIM – zezwolenie na realizację inwestycji mieszkaniowej

Spis treści

Spis akronimów i skrótów	4
Wprowadzenie	8
Krótko i na temat	14
Kontekst, czyli dlaczego podjęliśmy się tej analizy?	15
Co i jak analizowaliśmy?	15
Jakie są najważniejsze wyniki analizy?	16
Co rekomendujemy?	17
Kluczowe wnioski	18
Rekomendacje dla polityk na poziomie krajowym	19
Determinanty rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce	20
Nadpodaż czy deficyt gruntów pod zabudowę mieszkaniową?	21
Dostępność cenowa mieszkań i rola renty gruntowej	35
Polityka przestrzenna i mieszkaniowa a kontrolowanie rozwoju zabudowy mieszkaniowej – uwarunkowania systemowe	41
Stan sprzed reformy planowania przestrzennego z 2023 r.	42
Reforma planowania i nowe możliwości dla gmin po 2023 r.	45
Konsekwencje reformy dla kształtowania kompleksowych obszarów mieszkaniowych	47
Polityka mieszkaniowa miast w ujęciu strategicznym	49

Możliwości tworzenia kompleksowych przedsięwzięć urbanistycznych

w świetle krajowych uwarunkowań _____ 53

Kompleksowe przedsięwzięcia urbanistyczne a rola urbanistyki operacyjnej 54

Nieformalne instrumenty planowania. Rola masterplanów i koncepcji
urbanistyczno-architektonicznych 56

Miejscowe plany rewitalizacji i Specjalne Strefy Rewitalizacji 57

Obszary zorganizowanego inwestowania – niezrealizowana idea 61

Decyzja o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej – „Lex Deweloper” 64

Zintegrowane plany inwestycyjne (ZPI) i reforma systemu planowania 67

Doświadczenia z tworzenia wielkoskalowych przedsięwzięć urbanistycznych

wraz z rozwojem obszarów o funkcji mieszkaniowej w Polsce _____ 71

Inwestycje zrealizowane lub będące w zaawansowanej fazie realizacji 73

Tereny postoczniove w Gdańsku – Młode Miasto 73

Nowe Żerniki – rozwój z wykorzystaniem terenów należących do
zasobów publicznych 75

Miasteczko Wilanów 78

Pruszcz Gdański – nowe centrum miasta 80

Gdynia Zachód 82

Osiedle Garnizon w Gdańsku 84

Inwestycje planowane lub będące w początkowej lub umiarkowanie
zaawansowanej fazie realizacji 87

Siewierz Jeziorna i kontekst Aspern Seestadt 87

Osiedla Warszawy – koncepcje rozwoju nowych osiedli mieszkaniowych
Warszawy 90

F.S.O. Park Żerań – masterplan dla terenów prywatnych 92

Stare Świdry – publiczny masterplan 93

Specjalne strefy mieszkaniowe (SSM) – koncepcja kierunku działań w zakresie

zwiększania podaży gruntów pod rozwój mieszkalnictwa	96
Idea i cele SSM	97
Czym mogłaby być SSM?	98
Założenia SSM	103
Delimitacja stref	108
Analiza potrzeb mieszkaniowych gminy	108
Identyfikacja potencjalnych nieruchomości do objęcia SSM	110
Przygotowanie wstępnej delimitacji SSM i konsultacje	112
Uchwalenie delimitacji SSM przez radę gminy	113
Możliwe instrumentarium SSM	115
Koordynacja wykonania opracowań planistycznych – ZPI	115
Narzędzia dostępne w ramach rewitalizacji i ich rozszerzenie – SSR,	
MPR oraz ZRIM	116
Rządowy program dotacyjny dla SSM	118
Masterplany	119
Dialog społeczny przy delimitacji SSM	121
Prowizje społeczne	122
Podsumowanie	125
Literatura	133

Wprowadzenie

„Porządek tworzony przez siły rynkowe przejawia się w formie miast” – twierdzi Alain Bertaud (2018). A jaką rolę w procesie kształtowania polskich miast odgrywają władze samorządowe? Fundamentalną, bowiem to one kreują lokalną politykę przestrzenną. Liberalne podejście do jej prowadzenia przyczyniło się jednak do powstania chaosu przestrzennego, który od lat jest uznawany przez liczne grono ekspertów (Kowalewski i in. 2013; Stangel 2013; Śleszyński 2021; Lorens i in. 2021) za ważny problem. Ujawnia się on m.in. poprzez nieracjonalny rozwój zabudowy mieszkaniowej. W konsekwencji mamy do czynienia z chaosem przestrzennym, wysokimi kosztami infrastruktury obsługującej tereny zamieszkałe i utratą terenów służących innym funkcjom, w tym terenów zieleni. Jednocześnie potrzeby mieszkaniowe społeczeństwa są niezaspokojone w coraz większym stopniu. Wiele rodzin musi dokonać wyboru między zbyt małym mieszkaniem a mieszkaniem zbyt drogim. Badania A. Czerniaka i J. Kroszki (2024) wykazały, że odsetek gospodarstw domowych, które osiągają zbyt niski dochód, aby kupić lub wynająć odpowiednie mieszkanie na rynku, a jednocześnie zbyt wysoki, aby otrzymać od państwa pomoc w zaspokojeniu swojej potrzeby mieszkaniowej, wynosi w Polsce 35%.

Lokalna polityka mieszkaniowa ma dwa zasadnicze wymiary: społeczny, który powinien być spójny z celami polityki społecznej, oraz przestrzenny, który powinien odpowiadać na wyzwania polityki przestrzennej (Twardoch 2019). Badania prowadzone przez OPMR IRMiR (Nowak, Muzioł-Węclawowicz 2023) wskazują, że polskie miasta, kreując politykę mieszkaniową, koncentrują się na zapewnianiu pomocy przede wszystkim mieszkańcom najgorzej sytuowanym ekonomicznie. Wynika to również z przepisów, które skłaniają gminy do prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej skoncentrowanej na gospodarce mieszkaniowej obejmującej zasoby komunalne (Markowski i in. 2018). Nie chodzi o to, żeby miasta nie wywiązywały się z podstawowych, obligatoryjnych zadań związanych z zarządzaniem swoim zasobem mieszkaniowym i wspieraniem osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, ale by się do nich nie ograniczały. Podejście do tej kwestii przechodzi jednak powolną, ewolucyjną zmianę. Od kilku lat coraz więcej gmin kieruje działania również do zamożniejszej części społeczeństwa,

Nasilające się problemy z dostępnością gruntów pod nowe inwestycje mieszkaniowe są jednym z czynników przyczyniających się do wzrostu cen nieruchomości – zjawisko to widoczne jest zwłaszcza w dużych miastach. Z kolei w mniejszych, położonych poza obszarami metropolitalnymi, częstym problemem jest niska aktywność w obszarze zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego (społecznego i deweloperskiego), przy jednoczesnym nasilaniu się zjawiska suburbanizacji.

która z różnych powodów ma problem z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych. Jednak w dalszym ciągu niewiele miast kładzie nacisk na przestrzenny wymiar polityki mieszkaniowej (Nowak, Muzioł-Węclawowicz 2023). Nasilające się problemy z dostępnością gruntów pod nowe inwestycje mieszkaniowe są jednym z czynników przyczyniających się do wzrostu cen nieruchomości – zjawisko to widoczne jest zwłaszcza w dużych miastach. Z kolei w mniejszych, położonych poza obszarami metropolitalnymi, częstym problemem jest niska aktywność w obszarze zorganizowanego budownictwa mieszkaniowego (społecznego i deweloperskiego), przy jednoczesnym nasilaniu się zjawiska suburbanizacji. Tymczasem władze samorządowe mogą ujawniać się jako efektywni gospodarze terenu (*sensu largo*) i wiązać politykę przestrzenną z mieszkaniową.

Należy pamiętać, że ustawowym zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych całej wspólnoty samorządowej, a nie tylko wybranych grup społecznych (Art. 4 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Jednocześnie lokalni władarze powinni nie tylko planować rozwój miasta, ale również go urzeczywistniać. W obecnej sytuacji – w szczególności w miastach subregionalnych – aktywna polityka mieszkaniowa i przestrzenna samorządów to jeden z najistotniejszych elementów polityki rozwoju miasta, umożliwiający zatrzymanie młodych mieszkańców, a nawet pozyskanie nowych, ale także zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych seniorom, których odsetek będzie się szybko powiększał.

Minął okres zapaści w sektorze budownictwa mieszkaniowego, obserwowany zwłaszcza w pierwszych latach okresu transformacji ustrojowej i tempo oddawania nowych mieszkań jest w Polsce jednym z najwyższych w Europie (Nowak 2021a). W Polsce po 1989 r. przyjęto, że rozwiązywanie problemu deficytu mieszkań powinno być domeną rynku. Proces „zasypywania” niedoborów przez dekady realizowany był przez deweloperów i inwestorów indywidualnych. W efekcie poziom nasycenia w mieszkania w Polsce znacząco wzrósł. Jeszcze w 1989 r. na 1000 mieszkańców przypadało 287 mieszkań (Cesarski 2007), podczas gdy w 2022 r. – zgodnie z danymi GUS – było to 411 mieszkań. Biorąc pod uwagę lata 2019–2023, w Polsce corocznie powstawało ponad 200 tys. mieszkań. Rozwój ten nie jest jednak równomierny, a obszary koncentracji nowej zabudowy mieszkaniowej stają się coraz mniej dostępne ekonomicznie dla średniozamożnych obywateli (Nowak 2021a). Jak wskazano w *Raporcie AMRON-SARFiN (2024)*, dostępność mieszkań znacząco spadła od 2021 r. w porównaniu z latami poprzednimi. A. Czerniak (Grad 2024) zwraca uwagę, że w sektorze deweloperskim widoczne jest wydłużenie się cyklu inwestycyjnego, który w 2023 r. wynosił średnio 5 lat. Wpływają na to zarówno regulacje prawne, jak i kurczenie się zasobów łatwo dostępnych gruntów. Deweloperzy, zwłaszcza w największych miastach, coraz częściej sięgają po tereny, które wymagają bardziej zaawansowanych prac przygotowawczych, związanych z uzyskaniem zgód i pozwoleń, a nierzadko także

wyburzeń. Wpływa to na wzrosty cen mieszkań, a w kolejnych latach może prowadzić do wyhamowania tempa budownictwa mieszkaniowego.

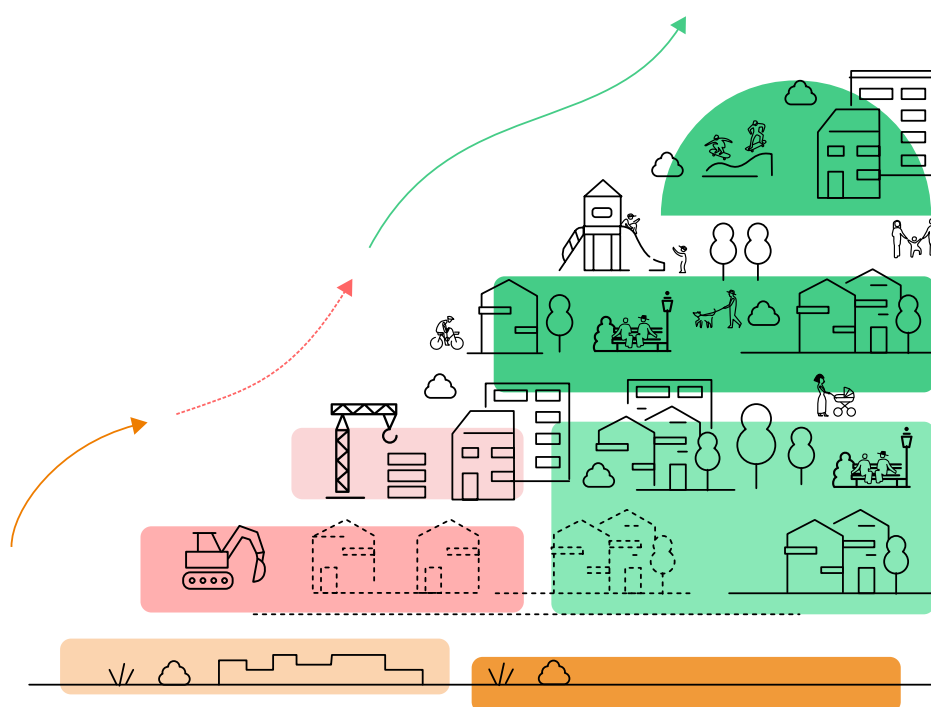
Obserwujemy niedobór gruntów pod kompleksowe inwestycje mieszkaniowe, pomimo że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tereny przeznaczone na rozwój budownictwa mieszkaniowego w ogólnym rozrachunku znacząco przekraczają możliwości ich zabudowania (Kowalewski i in. 2013) – przynajmniej „na papierze”. Choć obszar i suma powierzchni zaplanowanych przez samorządy terenów mieszkaniowych robi wrażenie, w rzeczywistości – z wielu powodów, które sygnalizujemy w niniejszym raporcie – nie nadają się one do zainwestowania. Jeszcze trudniej „wygospodarować” teren pod bardziej kompleksowe przedsięwzięcie urbanistyczne. Duża część tych obszarów znajduje się również w gminach podmiejskich, podlegających intensywnej suburbanizacji i charakteryzujących się ekstensywną zabudową jednorodzinną – kosztem samych miast, również tych mniejszych i średnich. Pierwszy pomysł, który zazwyczaj przychodzi do głowy planiście w odpowiedzi na ten problem, to zastosowanie restrykcji ograniczających takie praktyki. Wiemy jednak z doświadczeń krajów o znacznie dłuższej tradycji planowania przestrzennego, że takie podejście nie jest do końca skuteczne, a często wiąże się z negatywnymi efektami ubocznymi – w tym wzrostem cen nieruchomości i dławieniem procesów rozwojowych na lokalnym rynku pracy. Dlatego proponujemy rozwiązanie pozytywne. W tym opracowaniu chcemy przedstawić argumenty i przesłanki, które w naszej opinii zachęcają do próby wdrożenia do polskiego systemu prawnego – a przede wszystkim do praktyki zarządzania przestrzenią miast – rozwiązania, które określamy mianem specjalnej strefy mieszkaniowej (SSM).

Specjalna strefa mieszkaniowa powinna wspomagać miasta w tworzeniu przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali, skoncentrowanych na rozwoju mieszkalnictwa¹. Ich koordynowanie przez sektor publiczny mogłoby odgrywać znaczącą rolę w procesach przekształceń miast, a jednocześnie przyczyniać się do zwiększania podaży mieszkań w sposób zrównoważony i przy zachowaniu ładu przestrzennego. W Polsce takie działania są podejmowane rzadko i brakuje również odpowiednich regulacji w tym zakresie (Pancewicz 2012). Tego typu rozwiązania dobrze sprawdzają się w innych krajach, np. w Niemczech czy Francji. W Polsce w latach 2016–2017 podejmowano próby wdrożenia systemowego rozwiązania w ramach reformy systemu planowania przestrzennego. Jednym z jego celów miało być powstanie obszarów zorganizowanego inwestowania (OZI), czyli instrumentu ułatwiającego realizację dużych i kompleksowych przedsięwzięć inwestycyjnych. Miał on

1 W niniejszym opracowaniu za przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali, ukierunkowane na rozwój mieszkalnictwa (zamiennie nazywane kompleksowymi), uważa się zintegrowane przekształcenia określonego fragmentu miasta – dzielnicy lub co najmniej osiedla – związane z realizacją szerokiego programu inwestycji – budynków i infrastruktury, które wymagają skoordynowanego zaangażowania wielu partnerów, zarówno publicznych, jak i prywatnych, oraz wysokich nakładów finansowych, które w procesach przekształceń miast mogą odgrywać strategiczną rolę. Przy czym ich podstawowym celem powinien być rozwój funkcji mieszkaniowej. Pojęcie to bazuje na definicji przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali Ł. Pancewicza (2012).

służyć koordynacji prac w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki i realizacji inwestycji oraz współpracy inwestorów z gminami (Ossowicz 2019). Przepisy te wówczas nie weszły w życie i spotkały się z krytyką środowisk architektów i urbanistów (Lesner 2017).

Dnia 5 lipca 2018 r. przyjęta została ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zwana „specustawą mieszkaniową” lub „Lex Deweloper”. Miała ona zwiększyć możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowych, pozwalając na ich powstawanie na obszarach, które nie były do tego przeznaczone w dokumentach planistycznych. Chodziło przede wszystkim o obszary przemysłowe, portowe i wydobywcze oraz ich przekształcenia w obszary o funkcji mieszkaniowej. Utrzymano jednak władztwo planistyczne gminy w tym zakresie i wymagano prowadzenia konsultacji społecznych. Pomimo początkowych głosów krytyki „Lex Deweloper” wskazujących, że może służyć do nadużyć i ingeruje w system planowania przestrzennego. W praktyce stał się jednak narzędziem wykazującym korzyści, m.in. poprzez realizację inwestycji towarzyszących, w ramach których inwestorzy zobowiązali się np. do budowy przedszkola czy szkoły. W wyniku reformy planistycznej z 2023 r. instrument ten zastępowany będzie nowym – zintegrowanym planem inwestycyjnym (ZPI). Zarówno jedno, jak i drugie narzędzie stwarza możliwość realizowania kompleksowych obszarów mieszkaniowych z zapewnieniem dostępu do podstawowej infrastruktury i usług, jednak ich specyfika sprzyja relatywnie mniejszym przedsięwzięciom. Ponadto oba mogą zostać zastosowane wyłącznie z inicjatywy inwestora. Pewne możliwości w tym zakresie stwarza również miejscowy plan rewitalizacji, który został wprowadzony do porządku prawnego na mocy *Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji*. Może on być tworzony jedynie na obszarze rewitalizacji w Specjalnej Strefie



Rewitalizacji i jest rzadko wykorzystywany przez gminy. W praktyce przeznaczony jest też dla obszarów już zainwestowanych, wymagających odnowy, w wyniku czego efekt przyrostu liczby mieszkań jest ograniczony i osiągany przy wysokich nakładach inwestycyjnych.

Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że wiele jednostek samorządowych w Polsce wykazało się skutecznością w realizacji kompleksowych przedsięwzięć urbanistycznych na potrzeby tworzenia zorganizowanych terenów inwestycyjnych. W licznych gminach w Polsce powstawały specjalne strefy ekonomiczne (SSE) oraz ich podstrefy, jak również inne lokalne strefy aktywności gospodarczej nienależące do SSE (Domański, Gwosdz 2005; Jarczewski 2005; Dej 2016; Wojtyra 2020). Ich utworzenie wymagało nie tylko wskazania obszaru SSE, ale również jego przygotowania i uzbrojenia w infrastrukturę techniczną. Niejednokrotnie gminy, dążąc do powołania strefy, pozyskiwały grunty i prowadziły procedury scaleń czy podziałów działek. Przyswiecały im jasne cele: przyciąganie nowych inwestycji, tworzenie nowych miejsc pracy oraz rozwój gospodarczy. W efekcie generowano w ten sposób impuls rozwojowy miast.

Polska trzeciej dekady XXI w. pod względem gospodarczym bardzo zbliżyła się do średniego poziomu państw Unii Europejskiej. Wskazują na to dane Eurostatu. O ile w 2004 r. PKB Polski *per capita* stanowiło tylko 50% średniej unijnej, to w 2023 r. było to już 80%. **Wraz ze wzrostem zamożności kraju, rosną również aspiracje jego mieszkańców, którzy chcą poprawiać swoje warunki mieszkaniowe.** Z uwagi na wzrost cen nieruchomości realizacja tych potrzeb jest jednak coraz trudniejsza, nawet dla osób o stosunkowo wysokich zarobkach. **Jednocześnie coraz więcej miast wskazuje, że w dobie zmian demograficznych i powszechnego ubytku mieszkańców, nadanie priorytetu rozwojowi mieszkalnictwu dostępnemu², może być ważnym bodźcem do ich dalszego rozwoju.**

To kolejny (po nadpodaży terenów zaplanowanych pod mieszkalnicstwo) niełatwy do zrozumienia paradoks. Skoro mamy kryzys demograficzny, to po co budować mieszkania? Warto przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że nieodpowiednie warunki mieszkaniowe wskazywane są jako jeden z czynników negatywnie oddziałujących na decyzje prokreacyjne (Salamon, Muzioł-Węclawowicz 2015). Oprócz tego w większości miast w Polsce ubywa mieszkańców nie tylko z powodu ujemnego przyrostu naturalnego, ale w jeszcze większym stopniu w wyniku odpływu mieszkańców do większych miast i gmin ościennych. Brak zasobu mieszkaniowego o dobrym standardzie

2 Mieszkalnictwo dostępne odnosi się do mieszkań, w przypadku których zarówno koszt uzyskania prawa do zamieszkania, jak i koszt ich utrzymania są możliwe do poniesienia przez gospodarstwo domowe, bez ograniczania jego zdolności do zaspokajania innych potrzeb. Przyjmuje się, że łączne koszty te nie powinny przekraczać 30–40% uzyskiwanych dochodów (Bryx, Szelągowska 2018; Twardoch 2019; Nowak 2021a). W Polsce nie występuje ustawowa definicja tego pojęcia. Do jej zakresu zaliczyć można mieszkania własnościowe, do którego uzyskiwane są różne formy dopłaty, np. program „Bezpieczny kredyt 2%” oraz różne formy najmu społecznego. Pojęcie mieszkalnictwa społecznego jest węższe od mieszkalnictwa dostępnego i obejmuje mieszkalnictwo komunalne (również o funkcji komunalnej) oraz o regulowanym czynszu (tworzone w ramach programu społecznego budownictwa czynszowego – realizowane m.in. przez TBS/SIM). Ilekroć w tekście znajdują się wskazane sformułowania, będą zgodne z powyższym opisem.

i przystępnej cenie przyspiesza te procesy. Przedstawiamy ten wątek szerzej w niniejszym opracowaniu.

W związku z powyższym potrzebujemy narzędzi, które umożliwiłyby wzrost podaży mieszkań – ale nie ich ogólnej liczby i nie w dowolnym miejscu – dostępnych cenowo, dostosowanych do potrzeb obywateli i lokalnych uwarunkowań. Tak postawionego celu nie da się zrealizować bez zaangażowania sektora publicznego i pozostawiając go wyłącznie w gestii podmiotów prywatnych. Tylko tak miasta mogą dalej rozwijać się w sposób zrównoważony i efektywny – nie rozlewając się na rozległe obszary, tworząc struktury wysoce nieefektywne energetycznie i ekonomicznie, ale także społecznie.

Głównymi celami raportu są:

1. Identyfikacja barier w realizacji kompleksowych obszarów mieszkaniowych w miastach.
2. Wskazanie możliwych kierunków działań w zakresie zwiększenia podaży zróżnicowanej oferty mieszkań, w tym w sektorze społecznym, poprzez integrowanie polityki przestrzennej i mieszkaniowej.
3. Uzasadnienie proponowanych kierunków działań i rozwiązań poprzez wskazanie argumentów i przesłanek opartych na danych i obserwacjach.

W szczególności niniejsze opracowanie ma dać odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Dlaczego, pomimo ogólnej nadpodaży gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, trudno jest realizować kompleksowe i duże inwestycje mieszkaniowe, zwłaszcza w największych miastach?
- W jaki sposób realizowane są w Polsce kompleksowe inwestycje mieszkaniowe o dużej skali?
- Jak można zwiększać podaż nowych mieszkań w sposób ograniczający nieracjonalne rozpraszanie zabudowy przy uwzględnieniu potrzeb różnych grup społecznych?
- W jaki sposób miasta mogą prowadzić efektywną politykę przestrzenną zintegrowaną z celami polityki mieszkaniowej?
- Czy w obecnym systemie prawnym potrzebne są nowe narzędzia, służące koordynacji realizacji przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali?

Raport, poza wprowadzeniem oraz syntezą, składa się z dwóch zasadniczych części. Pierwsza jest diagnozą sytuacji związanej z dostępnością gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, próbą identyfikacji uwarunkowań, wpływających na kształt zachodzących procesów urbanizacji oraz oceny możliwości tworzenia kompleksowych przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali w polskich miastach. Druga przedstawia koncepcję nowego instrumentu służącego tworzeniu kompleksowych przedsięwzięć urbanistycznych w sposób skoordynowany – „specjalnej strefy mieszkaniowej”.

Krótko
i na temat

Kontekst, czyli dlaczego podjęliśmy się tej analizy?

Choć Polska w ostatnich latach wyrasta na jednego z europejskich liderów budownictwa mieszkaniowego, to w kraju coraz mocniej odczuwalne jest napięcie związane z trudnościami z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych.

Paradoksem jest również to, że pomimo nadpodaży w planach miejscowych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe zaczynamy mierzyć się z niedoborem działek, co jasno komunikuje środowisko deweloperów.

Jednocześnie rozwój zabudowy w dużej mierze postępuje w sposób nieuporządkowany, rozproszony, a gminy ponoszą olbrzymie koszty, związane z uzupełnianiem infrastruktury publicznej. Od lat środowiska ekspertów wskazują na postępujący chaos przestrzenny.

Większość miast w Polsce wyludnia się w szybkim tempie, a jednocześnie powszechnym zjawiskiem jest suburbanizacja.

Rozwój nowej zabudowy mieszkaniowej w niewielkim stopniu oparty jest na tworzeniu urbanistycznych całości, rozumianych jako dzielnice lub inne kompleksy funkcjonalno-przestrzenne. Takie działania są w niektórych miastach prowadzone, chociaż przedsięwzięcia te nie są wolne od problemów.

Choć w obiegu formalnoprawnym znajdują się instrumenty urbanistyki operacyjnej, które w założeniu mają pomagać w realizowaniu kompleksowych przedsięwzięć urbanistycznych, to jednak są one wykorzystywane w ograniczonym stopniu.

Coraz więcej miast zmienia swoją filozofię prowadzenia polityki mieszkaniowej, otwierając się na szeroki zakres działań, skupionych już nie tylko na pomocy osobom najuboższym, ale również tym w lepszej sytuacji materialnej, które jednak mają trudności z zaspokojeniem swoich potrzeb mieszkaniowych.

Reforma systemu planowania przestrzennego i wyzwanie dotyczące uchwalania nowych strategii rozwoju i planów ogólnych, przed którymi stają gminy, stwarzają dobrą okazję do integracji polityki przestrzennej z polityką mieszkaniową, co obecnie jest rzadkością w polskich gminach.

Co i jak analizowaliśmy?

Postanowiliśmy zmierzyć się ze zidentyfikowanymi paradoksami dotyczącymi sytuacji mieszkaniowej i przestrzennej polskich miast. Opierając się na danych zastanych przeprowadziliśmy analizy (desk research) dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Podjęliśmy się również, na podstawie literatury przedmiotu i własnych doświadczeń, zidentyfikowania przyczyn tego, że zabudowa nowych terenów w polskich miastach często jest chaotyczna

i fragmentaryczna, a powstające struktury miejskie niefunkcjonalne i niekompletne. Postanowiliśmy przyrzeć się bliżej poszczególnym przedsięwzięciom, rozpoczętym lub już zrealizowanym, prowadzącym do powstania nowych i relatywnie dużych założeń urbanistycznych, ukierunkowanych na rozwój mieszkalnictwa. Przeprowadzone studia przypadków oparto zarówno na kwerendzie źródeł internetowych, jak i na własnych obserwacjach autorów. Zwieńczeniem badań było poszukiwanie rozwiązań pozwalających zaproponować kierunek działań służący zwiększeniu podaży zróżnicowanej oferty mieszkań poprzez integrowanie polityki przestrzennej i mieszkaniowej.

Jakie są najważniejsze wyniki analizy?



Przeznaczanie rozległych obszarów na rozwój funkcji mieszkaniowej, niezależnie od popytu na nie, jest utrwalonym i podstawowym sposobem prowadzenia polityki przestrzennej w Polsce. W wielu przypadkach brakuje sieci uzbrojenia tych terenów i odpowiedniego do nich dojazdu, są one również położone daleko od miejsc realizowania usług publicznych. Samo wydzielenie nowych obszarów przewidzianych pod rozwój mieszkalnictwa w planie miejscowym nie daje gwarancji, że zostaną one zagospodarowane w sposób kompleksowy.

80% inwestycji mieszkaniowych w Polsce koncentruje się w ok. 20% gmin (21,8%). Mamy do czynienia z przeszacowaniem terenów rezerw mieszkaniowych na obszarach, na których ruch budowlany jest niski i problem ich deficytu na obszarach silnego popytu na mieszkania, gdzie koncentrują się efekty budownictwa mieszkaniowego.

Zmniejsza się liczba stosunkowo łatwo dostępnych działek, zwłaszcza w dużych miastach o nasilonej presji popytowej; jednocześnie ruch budowlany nasila się w gminach je otaczających, co przyczynia się do intensyfikacji procesów suburbanizacji. Zabudowa na tych obszarach często jest chaotyczna i rozproszona a układ komunikacyjny nieefektywny.

Problemy związane z dostępnością mieszkań o satysfakcjonującym standardzie i w dobrej lokalizacji dotyczą również mniejszych miast, położonych poza sferą oddziaływania metropolii, jednak różnią się

one strukturalnie. Często miasta przegrywają walkę o mieszkańców z gminami wiejskimi położonymi w ich otoczeniu, m.in. ze względu na niższą cenę działek i dostępność gruntów. Miasta, pomimo swoich atutów związanych z dostępnością różnego rodzaju usług i miejsc pracy, bez atrakcyjnej oferty mieszkań skazane są w tej konkurencji na porażkę. Brakuje w nich nie tylko mieszkań dostępnych cenowo, ale też nowych, funkcjonalnych i atrakcyjnych osiedli mieszkaniowych. Jednocześnie deweloperzy w mniejszych miastach wyrażają niewielkie zainteresowanie inwestowaniem, większą wagę przywiązując do ośrodków metropolitalnych. Z kolei gminy przyjmują zazwyczaj bierną postawę w zakresie polityki przestrzennej i mieszkaniowej.

Polski rynek nieruchomości dojrzał do współpracy z sektorem publicznym na tyle, że należy podjąć działania pozwalające w sposób optymalny wykorzystać rodzący się potencjał. Doświadczenia wdrażania „Lex Deweloper” pokazały, że pomimo wyrażanych początkowo licznych obaw, rozwiązania wprowadzone nowymi przepisami mogą przyczynić się do powstania wielu wartościowych projektów, realizowanych wspólnie z lokalnymi władzami i mieszkańcami.

Co rekomendujemy?

W odpowiedzi na wyzwania zidentyfikowane w raporcie proponujemy wprowadzenie nowego narzędzia, pozwalającego gminom na koordynowanie rozwoju terenów mieszkaniowych. Specjalna strefa mieszkaniowa (SSM) bazuje na wykorzystaniu istniejących rozwiązań prawnych oraz ukierunkowaniu wsparcia finansowego i gruntowego dla gmin.

SSM to wydzielona strefa, w której gmina prowadzi aktywną politykę rozwoju mieszkalnictwa. Delimitacja strefy w założeniu powinna pozwolić gminie na wykorzystanie zasobów Skarbu Państwa dzięki komunalizacji oraz pozyskaniu środków wsparcia mieszkalnictwa dostępnego cenowo na wydzielonym obszarze. Na szczeblu strategicznym SSM może być traktowana jako szczególna forma obszaru strategicznej interwencji (OSI), jest jednak przede wszystkim delimitowana po to, by organizować działania inwestycyjne gminy, również we współpracy z sektorem prywatnym.

Wdrożenie SSM następuje na dwóch szczeblach: strategicznym i operacyjnym. Na szczeblu strategicznym gmina analizuje potencjalne, znajdujące się w jej granicach miejsca dla rozwoju obszarów mieszkaniowych – w szczególności pozwalające na rozwój publicznego mieszkalnictwa czynszowego oraz poprawę sytuacji mieszkaniowej w gminie miejskiej. Na tym etapie gmina określa ogólnie, na bazie wskaźników urbanistycznych, chłonność terenów (PUM) oraz wstępne potrzeby związane z realizacją infrastruktury technicznej i społecznej. Delimitacja potencjalnych SSM powinna być zintegrowana z tworzeniem strategii rozwoju gminy i zakotwiczona w polityce mieszkaniowej miasta.

Na szczeblu operacyjnym gmina wyznaczająca SSM pozyskuje grunty, poszukuje partnerów do realizacji zabudowy, tworzy masterplan z określeniem wizji zabudowy, szczegółami układu urbanistycznego oraz rozmieszczeniem infrastruktury technicznej i społecznej, wraz z ramowymi kosztami. Tworzenie

masterplanu powinno być konsultowane z kluczowymi interesariuszami. W założeniu SSM jest narzędziem dialogu z różnymi podmiotami odpowiedzialnymi za realizację polityki mieszkaniowej.

Wypracowane założenia SSM mogą służyć do koordynacji zintegrowanych planów inwestycyjnych (ZPI), składanych przez inwestorów prywatnych bądź spółek realizujących zadania związane z mieszkalnictwem (np. w ramach towarzystw budownictwa społecznego – TBS) na jej terenie, przeprowadzenia procedur partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) obejmujących kwestie dysponowania gruntem, bądź prowadzenia działań jako publiczny „land developer”. W założeniu SSM ma pomóc w koordynowaniu rozwoju w wymiarze projektowania urbanistycznego oraz negocjowania porozumień na linii gmina – inwestorzy.

SSM bazuje na najlepszych polskich praktykach stosowanych przez samorządy, m.in. na programie „Osiedli Warszawy”, potencjałach niesionych przez zastosowanie nieformalnych narzędzi planowania oraz doświadczeń wcześniejszych prac legislacyjnych (m.in. koncepcji obszarów zintegrowanego inwestowania, praktyki wypracowanej przy stosowaniu narzędzi specustawy mieszkaniowej).

Kluczowe wnioski



Przedsięwzięcia urbanistyczne o dużej skali, skoncentrowane na rozwoju mieszkalnictwa i koordynowane przez sektor publiczny, mogłyby odgrywać znaczącą rolę w procesach przekształceń miast, a jednocześnie przyczyniać się do zwiększania podaży mieszkań w sposób zrównoważony i przy zachowaniu ładu przestrzennego. Takie działania są w Polsce podejmowane rzadko i brakuje regulacji prawnych, które by je wspierały.

Rewitalizacja w Polsce, choć prowadziła do wielu pozytywnych efektów, ukierunkowana była na działania proste i punktowe. W nielicznych przypadkach jej efektem było podejmowanie bardziej złożonych przedsięwzięć obszarowych, ukierunkowanych na poprawę sytuacji mieszkaniowej. Sporadycznie wykorzystywano możliwości stosowania narzędzi urbanistyki operacyjnej, jakie dają Specjalne Strefy Rewitalizacji czy miejscowe plany rewitalizacji.

Istniejące uwarunkowania prawne oraz kontekst wdrażania nowych opracowań w wyniku wejścia w życie reformy systemu planowania przestrzennego stwarzają przestrzeń do optymalizacji prowadzenia polityki przestrzennej w gminach. Przy czym zwiększenie efektywności można uzyskać bez kolejnej rewolucji.

Rekomendacje dla polityk na poziomie krajowym



Rekomendujemy wprowadzenie do systemu prawnego narzędzia SSM, które powinno iść w parze z uruchomieniem rządowego programu, pozwalającego na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych i ułatwienia w zakresie pozyskania (komunalizacji) gruntów Skarbu Państwa. Zwracamy uwagę, że brak zasobów własnych w wielu gminach stanowi jedną z przeszkód utrudniających efektywne rozwijanie zasobu mieszkaniowego. Ponadto istotnym problemem jest brak wystarczających środków na inwestycje infrastrukturalne. Zauważamy potencjał w obowiązującym programie „Grant na infrastrukturę”, który powiązany jest z inwestycjami o charakterze mieszkaniowym. Można go dostosować na potrzeby SSM lub ogłosić inny poświęcony temu narzędziu program. Zwracamy uwagę, że tylko w ramach piątej edycji programu Rządowego Funduszu Polski Ład na wsparcie infrastrukturalne inwestycji gospodarczych przeznaczono 4,99 mld zł, podczas gdy roczny budżet programu „Grant na infrastrukturę” wynosił od 30 do 80 mln zł.

Rekomendujemy podjęcie działań służących zwiększeniu świadomości gmin w zakresie wiązania polityki przestrzennej z polityką mieszkaniową, zwłaszcza w kontekście podjęcia przez wszystkie gminy obligatoryjnych prac związanych z dostosowaniem do znowelizowanych przepisów w zakresie planowania przestrzennego.

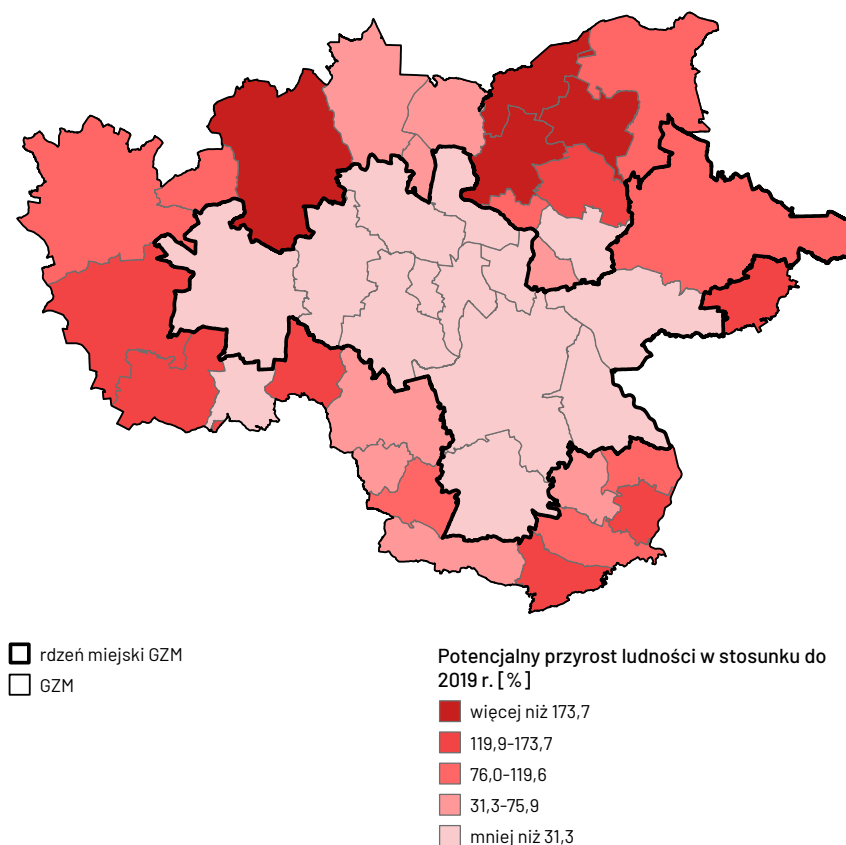
Postulujemy rozszerzenie katalogu inwestycji uzupełniającej ZPI. Z punktu widzenia realizacji polityki mieszkaniowej ograniczeniem jest obecnie brak wskazania mieszkalnictwa społecznego jako możliwego przedmiotu umowy o realizację inwestycji uzupełniającej, tak w zakresie nowego budownictwa, jak i remontów zasobów społecznych. Pożądane jest dopuszczenie możliwości negocjowania realizacji społecznego budownictwa mieszkaniowego w tym trybie.

Determinanty rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce

Nadpodaż czy deficyt gruntów pod zabudowę mieszkaniową?

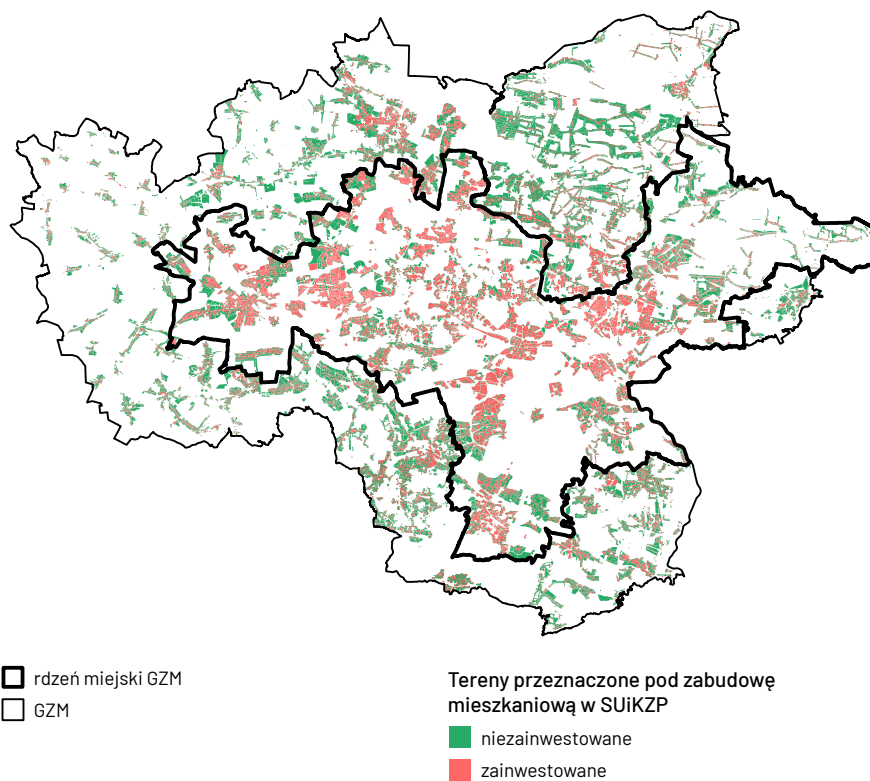
W wielu gminach wydziela się pod rozwój zabudowy mieszkaniowej wielokrotnie większe obszary, niż wskazywałyby na to popyt na tereny budowlane oraz sytuacja demograficzna gmin. Potwierdzają to analizy IGiPZ PAN (Kowalewski i in. 2013), z których jasno wynika, że to powszechna praktyka samorządów. **Zgodnie z wyliczeniami, na terenach wskazanych pod rozwój mieszkalnictwa w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium), przy założeniu chłonności demograficznej na poziomie 40 os./ha w terenach zabudowy jednorodzinnej oraz 200 os./ha w zabudowie wielorodzinnej, mogłoby mieszkać od 167 do 229 mln osób.** Z kolei na terenach obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które pokrywały w 2012 r. 28% powierzchni kraju – 62 mln osób. Zgodnie z danymi GUS stopień pokrycia planistycznego gmin od tego czasu nie zwiększył się znacząco. W 2022 r. było to 32,3% powierzchni kraju. Jak wskazują P. Śleszyński i P. Kukułowicz (2021), w 2018 r. tereny wskazane pod mieszkalnictwo w studiach pokrywały 12,1% powierzchni kraju, podczas gdy istniejące tereny mieszkaniowe na gruntach zurbanizowanych zajmowały 1,1%. Według szacunków autorów tak rozległe obszary pozwoliłyby na osiedlenie 135 mln osób. Podobne wnioski płyną z badań prowadzonych w IRMiR na przykładzie 41 gmin tworzących Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię (dalej GZM – zob. Matuszko i in. 2022). Wskazały one, że docelowe zagospodarowanie rezerw terenów mieszkaniowych umożliwiłoby podwojenie istniejącej zabudowy. Hipotetyczny przyrost ludności mógłby wynosić 39% (por. Ryc. 1).

Nadpodaż terenów wskazanych do pełnienia funkcji mieszkaniowej widoczna była zwłaszcza na obszarze zewnętrznym metropolii. O ile w przypadku 14 miast na prawach powiatu tworzących rdzeń GZM założono zwiększenie zabudowy mieszkaniowej o 49%, to dla obszaru zewnętrznego przyjęto przyrost o 128%. Wynikało to z większego stopnia zainwestowania terenów wskazanych pod zabudowę mieszkaniową w obszarze rdzeniowym (por. Ryc. 2).



Ryc. 1. Potencjalny przyrost liczby ludności ogółem w gminach GZM w odniesieniu do rezerw terenów mieszkaniowych według stanu ludności na koniec 2019 r.

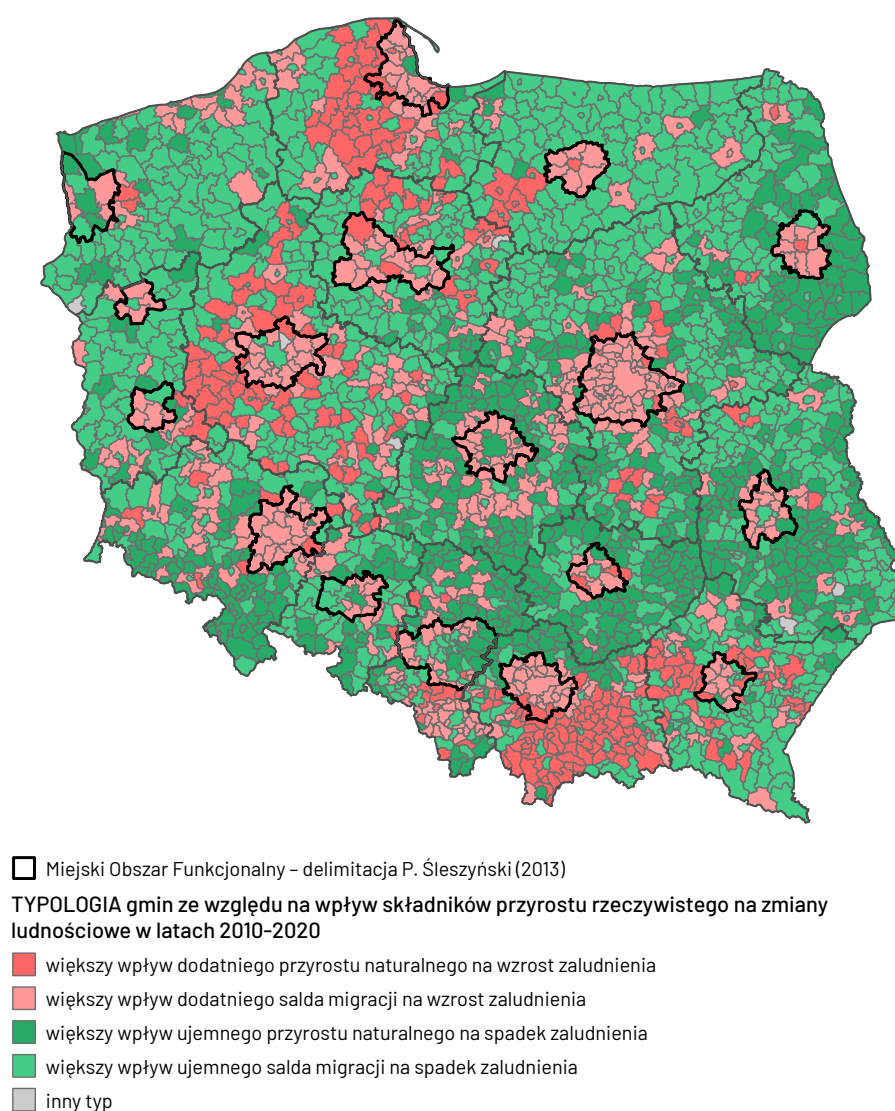
Źródło: A. Matuszko i in. (2022)



Ryc. 2. Tereny zainwestowane oraz rezerwy terenów pod zabudowę mieszkaniową w SUIKZP

Źródło: A. Matuszko i in. (2022)

Duża podaż gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe nie przekłada się jednak na możliwość jej pełnego wykorzystania. Dzieje się tak zwłaszcza w obliczu zachodzących na terenie kraju procesów demograficznych, w których znacznie większą rolę niż ruch naturalny ludności odgrywają migracje, zwłaszcza wewnętrzne, co ilustruje Ryc. 3. Jak wynika z analiz prowadzonych przez Ośrodek Badań Strategicznych IRMiR (dalej OBS IRMiR), do kluczowych procesów ludnościowo-osadniczych zachodzących w Polsce po 1989 r. zaliczają się: 1) metropolizacja, która prowadzi do koncentracji ludności w obszarach metropolitalnych; 2) depopulacja obszarów peryferyjnych; 3) depopulacja miast; 4) dekoncentracja ludności w regionach miejskich oraz w efekcie suburbanizacja.



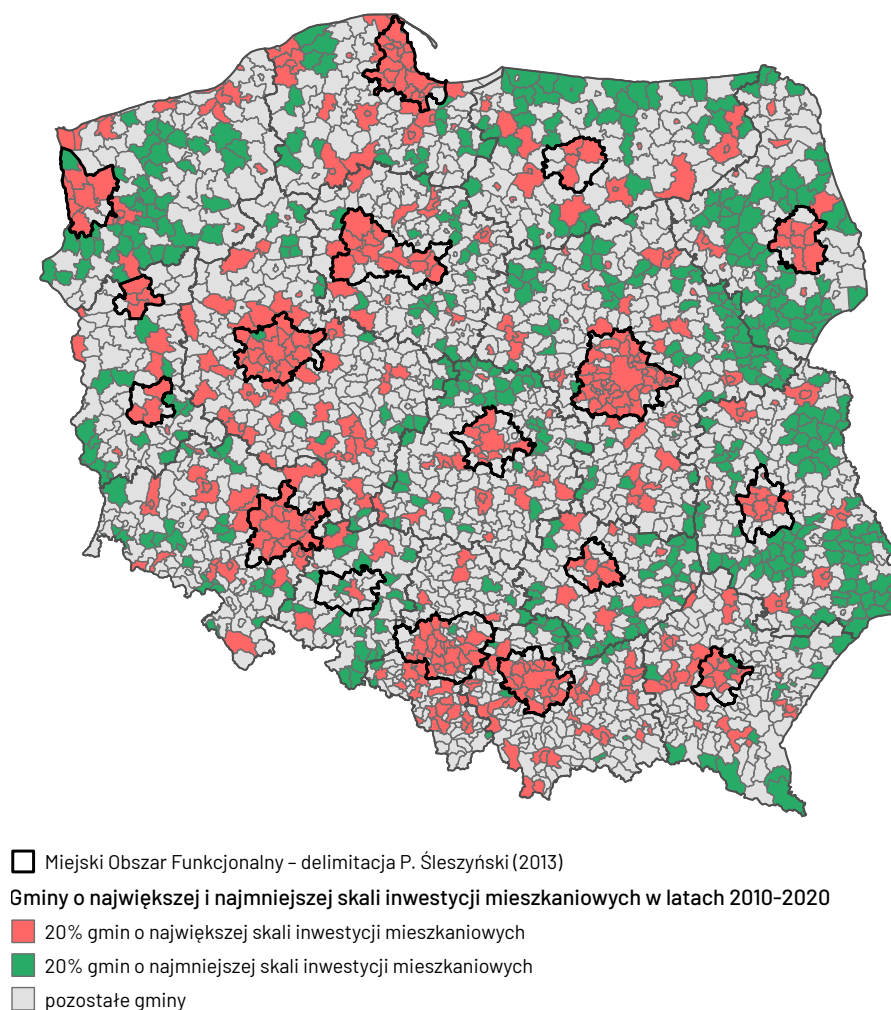
Ryc. 3. Typologia gmin ze względu na wpływ składników przyrostu rzeczywistego na zmiany ludnościowe w latach 2010–2020

Źródło: opracowanie OBS IRMiR na podstawie danych GUS

Procesy demograficzne, a zwłaszcza ruch wędrowniczy, silnie oddziałują na ruch budowlany. Z jednej strony powodują zwiększony popyt na mieszkania na obszarach metropolitalnych, do których napływają nowi mieszkańcy, a z drugiej ograniczają go w większości gmin położonych poza strefą oddziaływania

metropolii. **Jak wskazują badania OBS IRMiR, 80% nowej zabudowy mieszkaniowej w latach 2010–2022 koncentrowało się w 21,8% gmin w Polsce.**

W największym stopniu były to miejskie obszary funkcjonalne pięciu najszybciej rozwijających się ośrodków miejskich, czyli: Warszawy, Poznania, Krakowa, Wrocławia i Trójmiasta (tzw. „wielka piątka”) oraz miejscowości turystyczne (por. Ryc. 4).

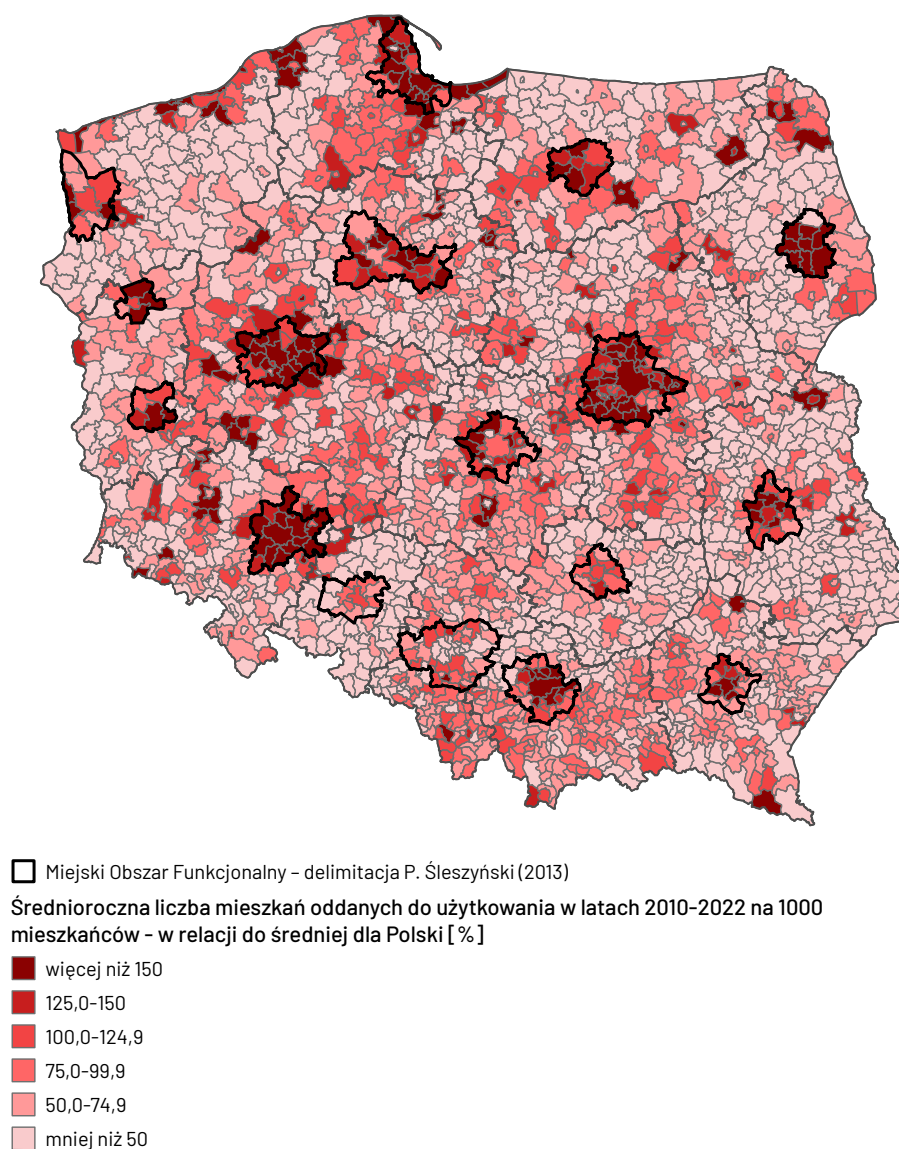


Ryc. 4. Skala inwestycji mieszkaniowych według liczby mieszkań oddanych do użytkowania w latach 2010–2020

Źródło: opracowanie OBS IRMiR na podstawie danych GUS

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że choć koncentracja efektów budownictwa mieszkaniowego zachodzi na relatywnie niewielkim obszarze, to **intensyfikacja zjawiska suburbanizacji widoczna jest już nie tylko w obszarach funkcjonalnych metropolii czy aglomeracji regionalnych, ale także w strefach oddziaływania ośrodków subregionalnych i silnych ponadlokalnych³** (Sykała i in. 2023) – por. Ryc. 5.

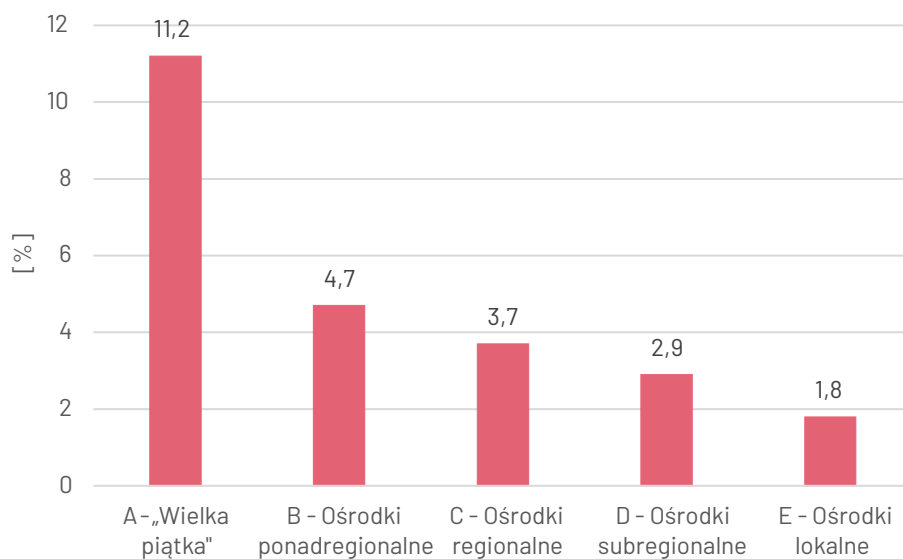
³ Kategoryzacja miast według badania hierarchii funkcjonalnej miast: A. Sobala-Gwosdz i in. (2024).



Ryc. 5. Intensywność budownictwa mieszkaniowego w Polsce w latach 2010–2022

Źródło: opracowanie OBS IRMiR na podstawie danych GUS

Potwierdzają to również analizy Polskiego Instytutu Ekonomicznego (Śleszyński, Kukułowicz 2021), wskazujące, że nowa zabudowa mieszkaniowa coraz częściej lokalizowana jest na terenach rolnych. Zjawisko to widoczne jest zwłaszcza na obszarach podmiejskich, które koncentrują ponad 30% wszystkich zmian przeznaczenia gruntów z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (tzw. „odrodlnienia”). W największym stopniu dotyczy to otoczenia miast tzw. „wielkiej piątki” (por. Ryc. 6).



Ryc. 6. Zmiany przeznaczenia gruntów z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) zrealizowane do końca 2019 r. według typów stref podmiejskich (w %)

Źródło: P. Śleszyński i P. Kukułowicz (2021)

Jedną z przyczyn takiego działania jest konkurowanie sąsiadujących ze sobą gmin o inwestorów budowlanych, na co uwagę zwracał również T. Ossowicz (2019). Przede wszystkim jednak większa dostępność terenów podnosi szansę na znalezienie inwestorów. W myśl zasady, że skoro proces konsumowania gruntów budowlanych jest czasochłonny, to – żeby nie utracić potencjalnych inwestorów – należy wydzielić jak największe obszary pod budownictwo mieszkaniowe.

Jest to działanie zgodne z ideą **inicjacji swobodnego rozwoju**. Stanowi ona jeden z sześciu typów realizacji przedsięwzięć urbanistycznych, które zidentyfikował T. Ossowicz (2019). Zakłada przyrost zasobów mieszkaniowych przy ograniczonym zaangażowaniu ze strony gminy. Lokalne władze stwarzają możliwości rozwoju funkcji mieszkaniowej, wydzielając – najpierw w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a następnie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – rozległe obszary pod rozwój zabudowy mieszkaniowej. W wielu przypadkach – bez możliwości dojazdu do nich, bez sieci uzbrojenia terenu oraz w dużej odległości od miejsc realizowania usług publicznych. Wydzielenie nowych obszarów przewidzianych pod rozwój mieszkalnictwa w planie miejscowym nie oznacza konieczności, że gmina ma zamiar w krótkim czasie uzupełnić te braki, zwłaszcza przy ograniczeniach budżetowych. Stwarza jednak szansę, pomimo istniejących niedogodności, na znalezienie inwestorów, którzy zechcą owe tereny zabudować. W tym podejściu możliwe są dwa warianty: ekspansywny oraz zwarty.

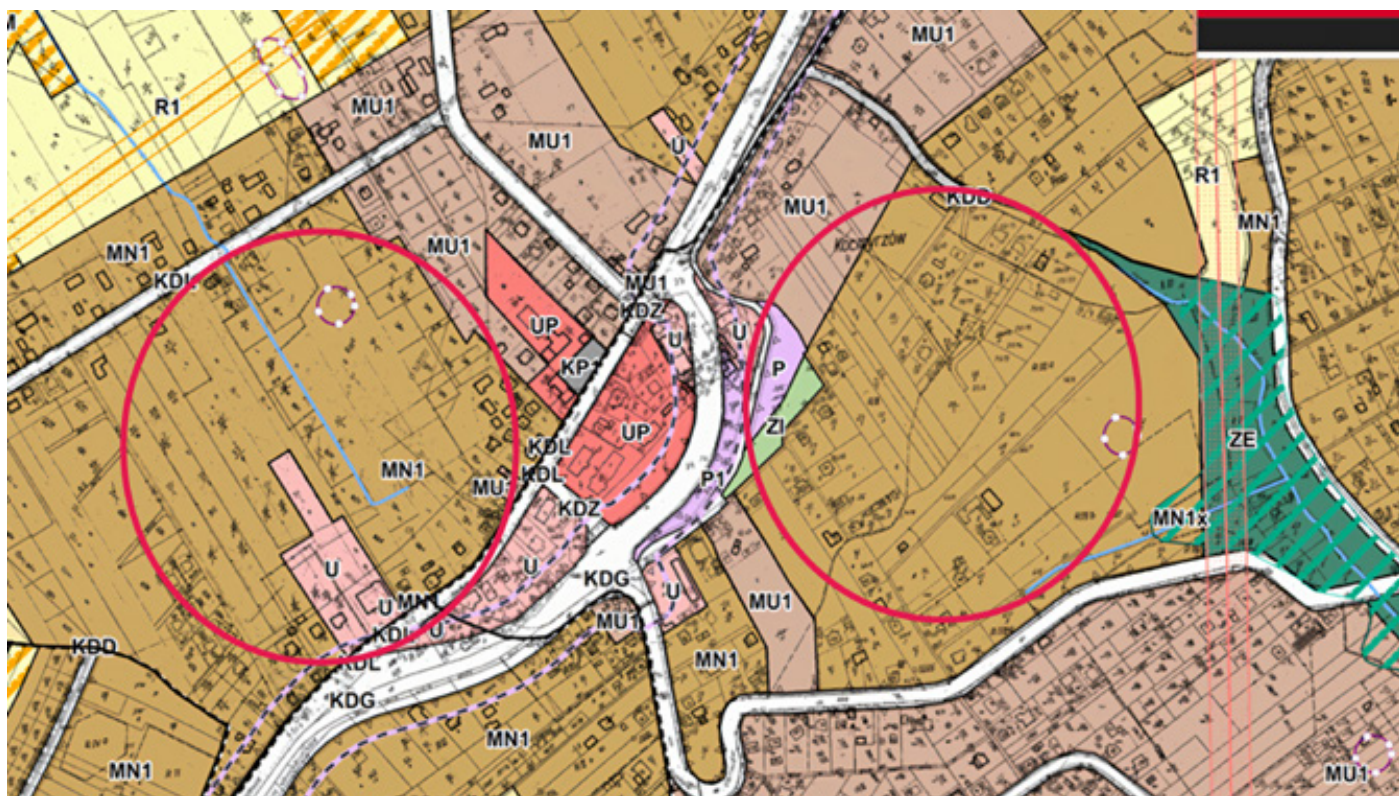
W **wariancie ekspansywnym** w planach miejscowych wydziela się znacznie większy obszar pod zabudowę niż wynika to ze średniookresowego popytu na tereny budowlane. Prowadzi to do realizacji zabudowy w sposób rozproszony, przy długofalowej niekompletności osiedli mieszkaniowych,

której towarzyszy niski poziom ładu przestrzennego, brak nowych przestrzeni publicznych, a w efekcie obniżenie jakości życia. Jednocześnie generuje to nieproporcjonalny wzrost wydatków na infrastrukturę publiczną w stosunku do uzyskiwanych wpływów podatkowych. W założeniu **wariantu zwartego** suma obszarów wyznaczanych pod rozwój zabudowy powinna być zbliżona do średniookresowego popytu na nie. Takie podejście służy tworzeniu spójnej i zwartej struktury miasta, a jednocześnie ogranicza możliwości szybkiego rozwoju zabudowy ze względu na ograniczenie podaży gruntów, co skutkuje wzrostem cen. To z kolei sprzyja decyzjom o zmianie miejsca zamieszkania, czego konsekwencją jest zmniejszenie wpływów do budżetu z podatków (Ossowicz 2019).

Z punktu widzenia rozwoju funkcji mieszkaniowej, polityka przestrzenna władz samorządowych po 1995 r. w dużej mierze opierała się na inicjacji swobodnego rozwoju w wariacie ekspansywnym. Tak zorientowana polityka przestrzenna gmin przynosi z jednej strony oczekiwany skutek w postaci realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej, z drugiej jednak proces ten prowadzi do fragmentarycznego i rozproszonego wypełniania tkanki urbanistycznej, w której częstym problemem są m.in. brak łatwego dostępu do usług publicznych, trudności transportowe czy niepełny dostęp do infrastruktury technicznej. Takie podejście nie sprzyja powstawaniu kompleksowo zaplanowanych osiedli mieszkaniowych, tworzących funkcjonalną całość i wyposażonych w niezbędne usługi oraz tereny zieleni.

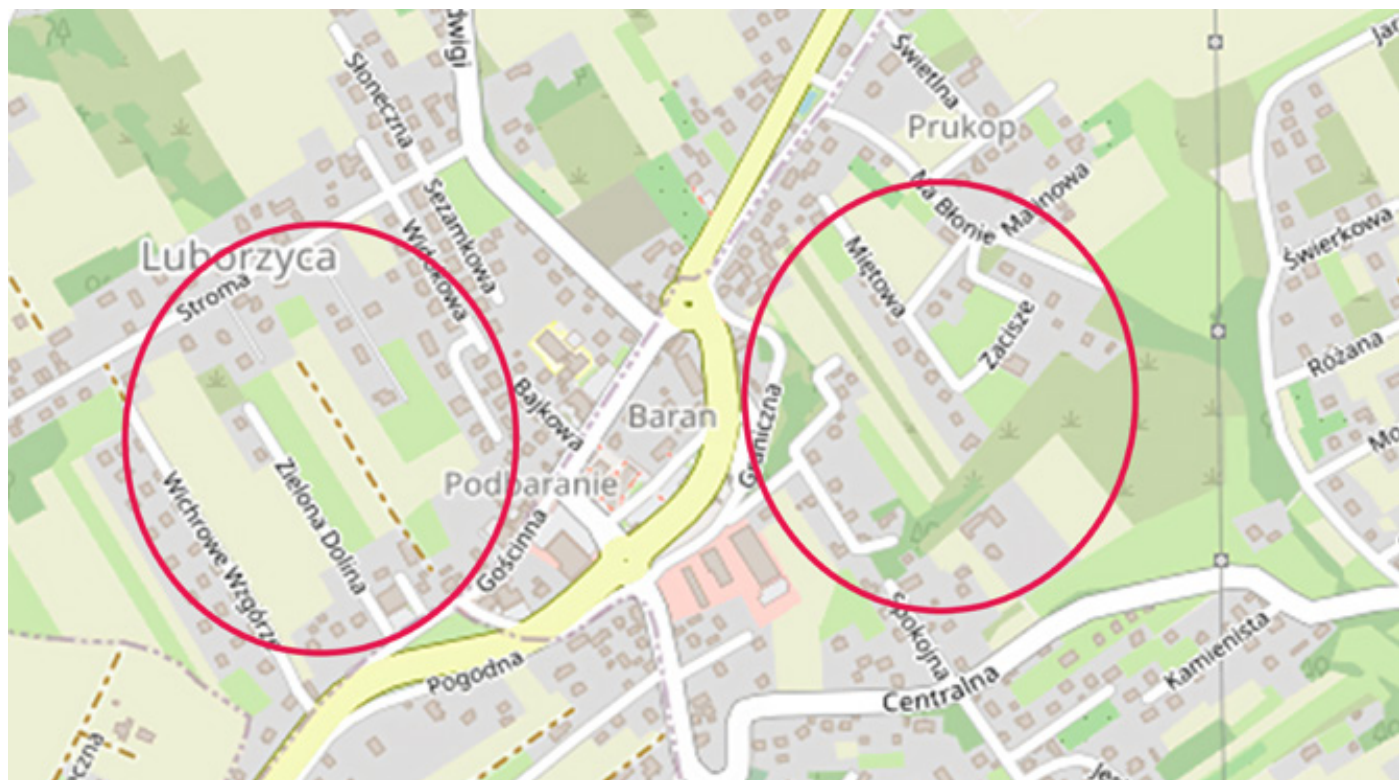
Nowe obszary zabudowy mieszkaniowej często są więc dysfunkcyjne i rozproszone, a działania gmin, zmierzające do uzbrojenia terenu np. w sieć kanalizacyjną, poprawę dostępności transportowej czy do obiektów usług publicznych, realizowane są dopiero wówczas, gdy gminy mają pewność, że teren będzie wykorzystywany, a niejednokrotnie dzieje się to z dużym opóźnieniem (lub wcale). Inwestorzy mogą realizować swoje inwestycje mieszkaniowe, nie czekając na realizację wszystkich elementów infrastruktury technicznej czy dostępności obiektów publicznych.

Rozwój mieszkalnictwa w oparciu o inicjację swobodnego rozwoju w wersji ekspansywnej generuje dynamiczny przyrost zasobów mieszkaniowych, niejednokrotnie o wątpliwej jakości urbanistycznej, zwłaszcza w gminach zewnętrznych miejskich obszarów funkcjonalnych. Im wyższa ranga miasta w hierarchii funkcjonalnej, tym skala tego zjawiska jest lepiej widoczna, ponieważ popyt na lokale mieszkalne jest w nim większy. Gminy nie muszą wówczas przeznaczać środków z budżetu na wykupy gruntów pod drogi, ich późniejsze wybudowanie oraz obsługę. Pozostawiają tym samym rozwój sieci drogowej w rękach prywatnych inwestorów. Ci zaś, dążąc do maksymalizacji swoich zysków, skłonni są wypełniać ten obowiązek w minimalnym zakresie. Prowadzi to do powstawania niespójnej infrastruktury komunikacyjnej (por. Ryc. 7 i 8).



Ryc. 7. Fragment rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Luborzyca na terenie aglomeracji krakowskiej

Źródło: Gmina Kocmyrzów-Luborzyca, MPZP



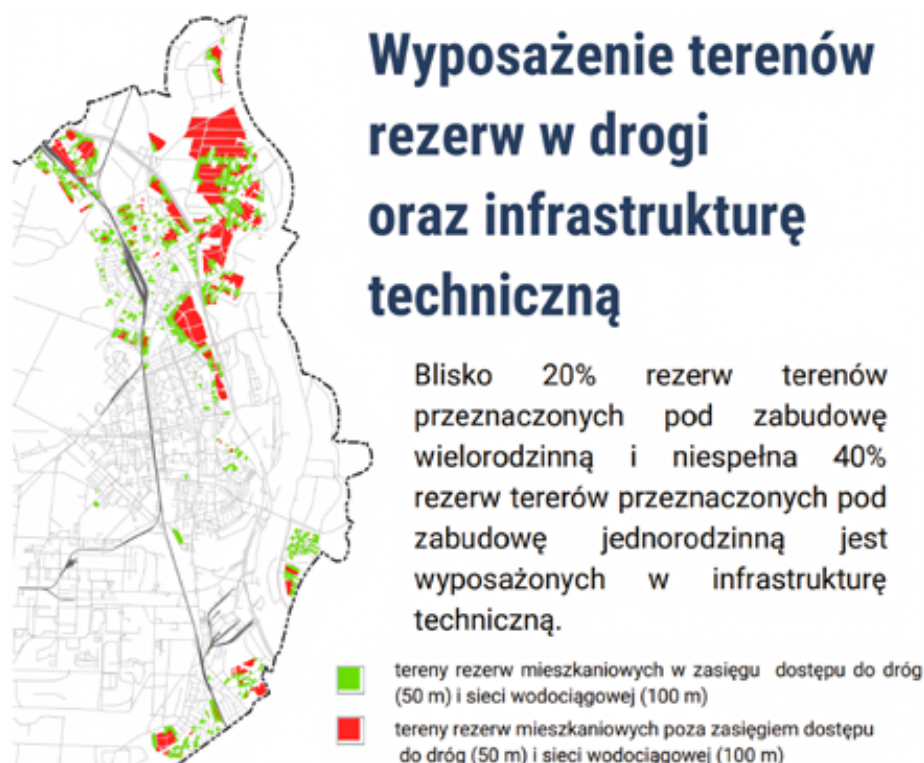
Ryc. 8. Fragment zagospodarowania terenu sołectwa Luborzyca na terenie aglomeracji krakowskiej

Źródło: OpenStreetMap

Jednocześnie bardzo precyzyjne określenie kształtu przyszłego osiedla w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, szczegółowo wskazującego układ drogowy czy kwartały zabudowy, jak wskazuje T. Ossowicz (2019), również nie daje gwarancji, że proces zabudowy zostanie przeprowadzony szybko. Przez długi czas zagospodarowanie przestrzenne dla wydzielonego obszaru może pozostać niekompletne, a zabudowa rozproszona, nawet w sytuacji, w której istnieje już sieć uzbrojenia terenu. **Dla rozwoju miasta ważna jest również renta gruntowa** (por. podrozdział *Dostępność cenowa mieszkań i rola renty gruntowej*). Wieloletnie rozciąganie czasu zabudowy kompleksowych obszarów wynika z bieżącej sytuacji rynkowej. Jest zależne od tego, czy znajdą się inwestorzy, którzy będą chcieli na danym terenie zainwestować oraz tego, czy na przeszkodzie nie stanie dostępność gruntów, warunkowana sytuacją prawną lub wolą właścicieli do ich zagospodarowania lub sprzedaży. **Szczególnie problematyczne są grunty o nieustalonej własności.** W Polsce, gdy realizacja zaplanowanego układu urbanistycznego zależy od ich zabudowy, w praktyce zniechęca to do podejmowania działań, ponieważ brakuje w tym zakresie odpowiednich regulacji (Ossowicz 2019). W przypadku terenów, na których mają znaleźć się **inwestycje celu publicznego**, możliwe jest ich **wywłaszczenie**. W odniesieniu do mieszkalnictwa takie działanie można przeprowadzić tylko na potrzeby **społecznego budownictwa czynszowego** w ramach **miejscowego planu rewitalizacji** lub **Specjalnej Strefy Rewitalizacji**.

Ponadto nie zawsze obszar wskazany pod kompleksowy rozwój zabudowy wychodzi naprzeciw interesom inwestorów. Może się okazać, że opłaca im się budować w innym miejscu i na innych warunkach. Choć są również sytuacje, gdy możliwa jest współpraca wielu inwestorów prywatnych, którzy chcą dążyć do tworzenia atrakcyjnych i spójnych obszarów miasta razem z lokalnymi władzami. Dobrym przykładem jest Młode Miasto w Gdańsku (por. podrozdział *Tereny postoczniove w Gdańsku – Młode Miasto*).

Jednocześnie **brak dostępu do dróg czy wyposażenia w sieci uzbrojenia terenu również stanowią silne bariery dla rozwoju potencjalnych obszarów mieszkaniowych**, zwłaszcza poza obszarami o nasilonej presji na budownictwo mieszkaniowe. Analizy prowadzone przez IRMiR dla Stalowej Woli (por. Ryc. 9) wykazały, że na obszarze gminy niemal 80% rezerw terenów pod zabudowę wielorodzinną nie posiadało dostępu do drogi i sieci wodociągowej. W odniesieniu do zabudowy jednorodzinnej było to ok. 60%.



Ryc. 9. Stopień wyposażenia rezerw terenów pod zabudowę mieszkaniową w mieście Stalowa Wola

Źródło: A. Matuszko i in. (2023)

Na tych obszarach również przeważa ekspansywny model prowadzenia polityki przestrzennej, przy czym zabudowa mieszkaniowa powstaje tam w wolnym tempie, z uwagi na mniejszą rentę gruntową (por. podrozdział *Dostępność cenowa mieszkań i rola renty gruntowej*). W efekcie w gminach, które zmagają się z nasilonym zjawiskiem depopulacji, nie tylko przybywa niezamieszkiwanych mieszkań, ale dochodzi również do rozpraszania zabudowy mieszkaniowej, która generuje dodatkowe koszty dla samorządów, związane z koniecznością doprowadzania sieci uzbrojenia i infrastruktury drogowej. Ze względu na niższy popyt niż w metropoliach, przy dużej nadpodaży gruntów, przestrzeń wypełnia się nie tylko w wolnym tempie, ale i w nieefektywny sposób.

Racjonalne byłoby **bilansowanie potrzeb terenów pod zabudowę mieszkaniową** w odniesieniu do sytuacji demograficznej, jej trendów i prognoz na przyszłość. Do takiego podejścia skłania gminy znowelizowana 7 lipca 2023 r. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dotychczas podejmowanie kroków istotnie zawężających możliwości rozwoju zabudowy mieszkaniowej na obszarach, na których powstawało relatywnie niewiele nowych mieszkań i popyt na nie był niski, nie należało do popularnych. Nakładanie dodatkowych ograniczeń dla rozwoju zabudowy wzbudzało obawy przed zwiększeniem skali odpływu mieszkańców oraz przed zupełną zapaścią budownictwa mieszkaniowego w tego typu jednostkach samorządu terytorialnego. Podejście opierające się na inicjacji swobodnego rozwoju pozwalało utrzymywać choć minimalne zainteresowanie budownictwem mieszkaniowym, zazwyczaj realizowanym głównie przez podmioty indywidualne.

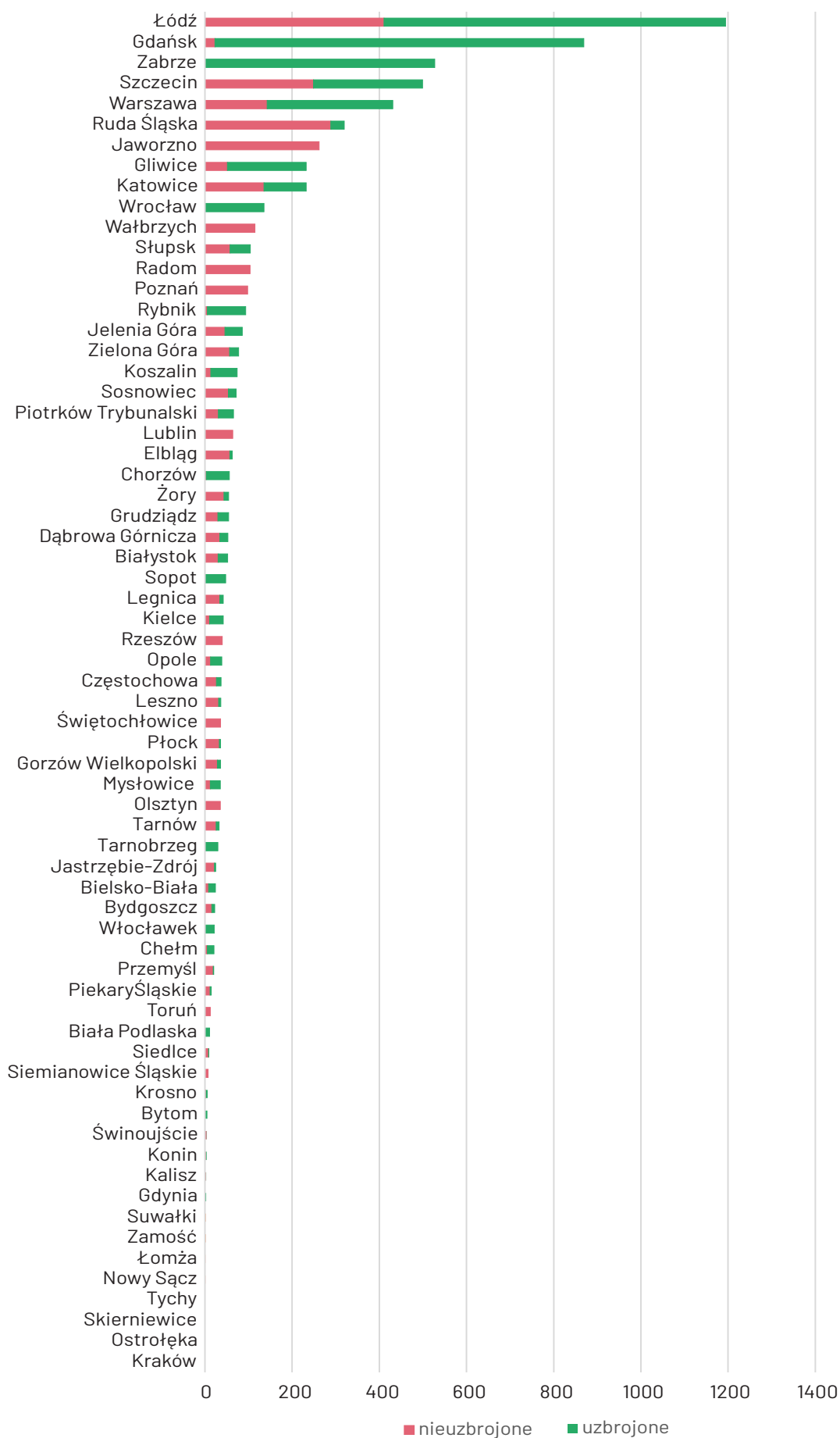
T. Ossowicz (2019) zwraca uwagę na dylemat, przed jakim stoją urbarńscy i lokalne władze. Zadaje pytanie, czy możliwy jest wariant, który pozwalałby dążyć do zwartości przestrzennej, umożliwiając tworzenie funkcjonalnych całości urbanistycznych, a jednocześnie nie hamując dynamiki rozwoju miasta. Wskazuje, że taką możliwością stwarzałoby **znalezienie rozwiązania pozwalającego na tworzenie skoordynowanych przedsięwzięć urbanistycznych, w co zaangażowane byłyby zarówno lokalne władze, jak i inwestorzy prywatni, a zwłaszcza deweloperzy**. Pierwsi powinni odpowiadać za realizację infrastruktury publicznej i spójność obszaru, drudzy za budowę mieszkań. Jak zauważa, deweloperzy wiedzą, jakie jest zapotrzebowanie na mieszkania czy lokale usługowe, z kolei lokalne władze znają potrzeby miasta jako całości oraz mają wizję tego, jaka struktura funkcjonalno-przestrzenna byłaby optymalna. T. Ossowicz porusza również kwestie samej lokalizacji takich inwestycji. Wskazuje, że aby wyznaczyć optymalne miejsca rozwoju, warto skonsultować się z deweloperami. Identyfikuje dwie możliwe ścieżki. Pierwszą jest obserwacja ich ruchów na lokalnym rynku nieruchomości i kontaktowanie się z nimi w celu znalezienia terenów, które są w posiadaniu, lub którymi są zainteresowani. Drugą jest współpraca z inwestorami prywatnymi w celu identyfikacji obszarów rozwojowych, które umożliwiają powstanie całości urbanistycznych. Należy zwrócić uwagę, że w pewnym stopniu pierwszy z tych scenariuszy realizowany jest w ramach tzw. Lex Deweloper czy zintegrowanych planów inwestycyjnych (por. podrozdział *Decyzja o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej – „Lex Deweloper” oraz zintegrowane plany inwestycyjne [ZPI] i reforma systemu planowania*). Przy czym to nie władze lokalne inicjują ten proces, a prywatni inwestorzy, którzy chcą zrealizować przedsięwzięcie. Ponadto inwestycje te nie zawsze zakładają tworzenie kompleksowych całości, a ich skala jest zróżnicowana. W drugim przypadku nie sposób nie odnieść się do lokalnych obszarów strategicznej interwencji (OSI), które można wskazywać w strategii rozwoju gminy (por. podrozdział *Reforma planowania i nowe możliwości dla gmin po 2023 r.*).

Należy jednocześnie podkreślić, że – **zwłaszcza w miastach tworzących rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych metropolii – problemem staje się coraz bardziej ograniczona podaż nowych obszarów pod budownictwo mieszkaniowe**. Potwierdzają to badania przeprowadzone przez Narodowy Bank Polski (2024b) na grupie kilkunastu największych deweloperów mieszkaniowych w kraju. Wskazują one, że w 2023 r. w największych polskich miastach zmniejszyła się podaż działek pod budownictwo wielorodzinne w dobrych lokalizacjach, z kolei dostępne działki wymagają większych nakładów, a ich przygotowanie jest bardziej czasochłonne. Ponadto zidentyfikowano wzrost cen ziemi netto w bardzo dobrych lokalizacjach średnio o 32% w 2023 r. względem 30% w 2022 r. W przeciętnych lokalizacjach był to wzrost o 20% w 2023 r. wobec 17% w 2022 r. Brak łatwo dostępnych gruntów prowadzi do zwiększania liczby inwestycji stosunkowo niewielkich, często punktowych. Skłania również do rozpoczynania trudniejszych projektów

na terenach wymagających przekształceń, a więc wyższych nakładów finansowych, co jednocześnie wydłuża proces inwestycyjny. Ma to swoje pozytywne strony, może bowiem prowadzić do udanej metamorfozy części miasta poprzez uzupełnienie luk w zabudowie czy przekształcenia istniejącej zabudowy. Wpływa jednocześnie na wzrost cen mieszkań. Realizacja dużych kompleksów mieszkaniowych może być czynnikiem pomagającym zrównoważyć ofertę, ale staje się to coraz bardziej wymagające. Bez takich inwestycji coraz trudniej zaspokoić duży popyt na mieszkania w największych miastach.

Warto zwrócić również uwagę na **mniejsze miasta znajdujące się poza strefami oddziaływania metropolii**, w których zachodzi proces wyludniania. Choć zazwyczaj dostępność gruntów teoretycznie możliwych pod zabudowę mieszkaniową nie jest w nich dużym problemem, to w praktyce wiele tych obszarów nie posiada podstawowej infrastruktury, co stanowi barierę w ich zagospodarowaniu i nawet przy mniejszym popycie niż w obszarach metropolitalnych prowadzi do rozpraszania zabudowy. **Tworzenie kompleksowych obszarów mieszkaniowych, dostosowanych do skali lokalnych potrzeb, mogłoby być dla nich nie tylko impulsem rozwojowym, ale pozwalałoby ograniczyć skalę suburbanizacji.**

Niektóre średniej wielkości miasta szukają odpowiedzi na powyższy problem. Przykładowo w Pile wdrażany jest projekt mający na celu doprowadzenie do budowy ekologicznego osiedla dla 5 tys. mieszkańców na terenie powojkowym, oparty na spójnej koncepcji urbanistyczno-architektonicznej (Krzemiński 2023). Władze miasta planują przygotować dla osiedla potrzebną infrastrukturę i jeden z budynków, a za resztę odpowiadać mają deweloperzy. Podobne działania, w mniejszej skali, wdraża Śrem (*W Śremie powstanie pierwsze osiedle ogrzewane wodorem* 2023). W podrozdziale *Pruszcza Gdański – nowe centrum miasta* przybliżono przykład Pruszcza Gdańskiego, gdzie podobne przedsięwzięcie zostało zrealizowane na początku XXI w. Inną drogę, ale ustalając podobny cel, wybrała Zduńska Wola, która wprowadziła program o nazwie „Działki dla młodych” (*Działki dla młodych* b.d.). Polega on na sprzedaży miejskich gruntów zlokalizowanych na terenach z dostępem do niezbędnej infrastruktury, co prowadzi do dogęszczania istniejącej struktury zabudowy przy uwzględnieniu lokalnych potrzeb i preferencji mieszkańców. Władze miasta dążą w ten sposób do zahamowania odpływu mieszkańców na tereny wiejskie, znajdujące się poza granicami miasta. Realizację powyżej wymienionych przedsięwzięć ułatwia dostępność gruntów w zasobie publicznym.



Ryc. 10. Grunty w zasobie gmin pod budownictwo mieszkaniowe w miastach na prawach powiatu według stanu na 31 grudnia 2023 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMIR

Potencjał poszczególnych gmin w tym zakresie jest jednak zróżnicowany, co na przykładzie miast na prawach powiatu ilustruje Ryc. 10. Zgodnie z danymi GUS według stanu na koniec 2023 r. powierzchnia gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe będących własnością gmin waha się od 0 ha w Krakowie do niemal 1200 ha w Łodzi. 53 spośród 66 miast na prawach powiatu dysponowało zasobem nieprzekraczającym łącznie 100 ha, a 30% z nich posiadało nie więcej niż 20 ha.

Należy również zwrócić uwagę, iż poza gminami w posiadaniu możliwych do wykorzystania nieruchomości są również Skarb Państwa, spółki państwowe i takie, w których przeważa udział Skarbu Państwa. Tego typu grunty znajdujące się w granicach administracyjnych miast należałoby zidentyfikować, zmapować oraz dokonać oceny ich przydatności dla rozwoju mieszkalnictwa. Jak wskazał prezes KZN w trakcie posiedzenia Komisji Infrastruktury (*Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury [nr 41] z dnia 25 września 2024 r.*), Skarb Państwa posiada ok. 1 mln hektarów nieruchomości, przy czym sam KZN gospodaruje ok. 800 hektarami. Największym potencjałem w tym zakresie dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR). Zgodnie z danymi KOWR, według stanu na 30 czerwca 2024 r. stan gruntów w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa wynosił 1 332 721 ha, z czego do rozdysponowania pozostawało 162,4 tys. ha (*Gospodarowanie zasobem b.d.*). Niewątpliwie są wśród nich grunty w granicach miast, które mają potencjał wykorzystania ich pod rozwój funkcji mieszkaniowej. Należy rozważyć możliwość wykorzystania potencjału gruntów spółek Skarbu Państwa oraz z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Proces ten powinien być w jak największym stopniu zaplanowany i skoordynowany, by nie prowadził do dalszego chaotycznego rozwoju zabudowy.

W przypadku mniejszych miast może pojawiać się problem braku wystarczającego doświadczenia i wiedzy, które pozwalałyby efektywnie wykorzystywać dostępne grunty Skarbu Państwa. W tym zakresie można zastanowić się nad wykorzystaniem potencjału KZN, który mógłby pomagać w analizie możliwości wykorzystania konkretnych działek, jak również w obszarze *land development* (skup, scalanie, podział, uzbrojenie terenów), np. w ramach spółki celowej z gminami, które nie dysponują specjalistami czy zasobami finansowymi. Byłoby to istotne również w miastach, w których nie działają duże firmy deweloperskie. Obecnie brakuje specjalistycznego wsparcia gmin i miast w znajdowaniu gruntów, negocjacjach z innymi ogólnopolskimi podmiotami czy obsłudze inwestycji na etapie *land development*.

Zgodnie z danymi GUS
według stanu na koniec
2023 r. powierzchnia
gruntów przeznaczonych pod
budownictwo mieszkaniowe
będących własnością gmin waha
się od 0 ha w Krakowie do niemal
1200 ha w Łodzi. 53 spośród
66 miast na prawach powiatu
dysponowało zasobem
nieprzekraczającym łącznie
100 ha, a 30% z nich posiadało
nie więcej niż 20 ha.

Dostępność cenowa mieszkań i rola renty gruntowej

Rozwojowi miasta towarzyszy gra o przestrzeń – to miejsce ścierania się różnych interesów. Wraz z jego stopniową urbanizacją zmniejsza się dostępność atrakcyjnych terenów pod zabudowę. Trudności te mogą wynikać zarówno z fizycznego deficytu, jak i uwarunkowań formalnoprawnych. **Grę o miejską przestrzeń w obszarze budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza w metropoliach, zdominowali deweloperzy.** Zgodnie z danymi GUS w latach 2011–2022 w miastach liczących powyżej 100 tys. osób odpowiadali oni za 90% wszystkich powstałych mieszkań. Niewątpliwie pozwoliło to znaczącej części społeczeństwa zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, zwłaszcza że przez długi czas procesom urbanizacji sprzyjały dobra koniunktura gospodarcza i niskie stopy procentowe. Był to okres, w którym średnie zarobki rosły szybciej niż ceny mieszkań. Jak wskazano w analizach Polskiego Instytutu Ekonomicznego – PIE (Lubasiński, Mądry 2024), relacja ta w latach 2010–2019 była najkorzystniejsza dla osób z II i III kwintyla dochodowego, czyli ludzi mniej i średnio zamożnych. Jednocześnie łagodne podejście do polityki przestrzennej miast, oparte w dużej mierze na inicjacji swobodnego rozwoju, przyczyniało się do rozpraszania zabudowy i pogłębiania chaosu przestrzennego. Wraz ze zwiększaniem się różnicy cenowej między mieszkaniem w mieście a tańszą alternatywą poza miastem, nasiliły się procesy chaotycznej suburbanizacji.

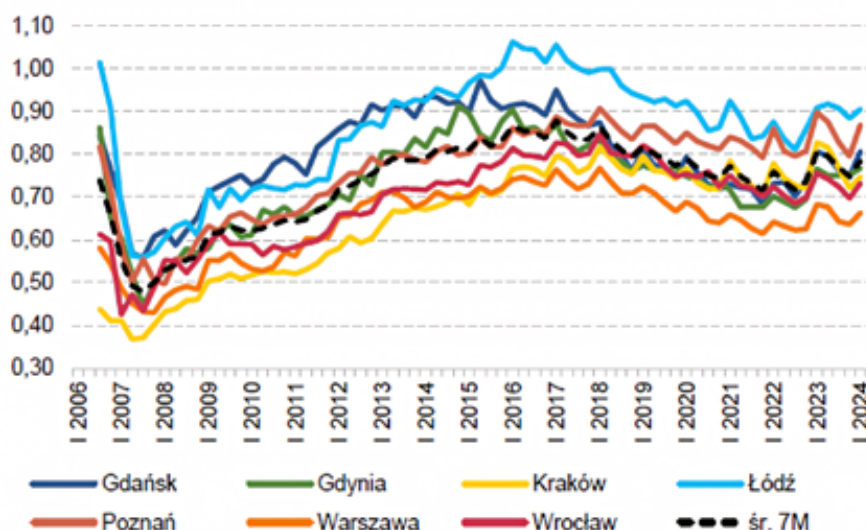
W okresie tym miasta w Polsce rzadko ujawniały chęci do przejęcia bardziej aktywnej roli w procesie tworzenia kompleksowych i wielkoskalowych przedsięwzięć urbanistycznych ukierunkowanych na rozwój zabudowy mieszkaniowej. Ograniczały się zazwyczaj do sukcesywnego i wybiórczego uchwalania planów miejscowych, często spóźnionego i reaktywnego względem zachodzących procesów zabudowy.

Wydarzenia z lat 2020–2023 zmieniły jednak uwarunkowania. Pandemia COVID-19, a następnie także wojna w Ukrainie, wpłynęły na gospodarkę i rynek mieszkaniowy. Gwałtowny wzrost inflacji od 2021 r., która w lutym 2023 r. osiągnęła wartość nienotowaną od 1997 r. (CPI – 18,4%), wraz z najwyższym od 2002 r. poziomem stóp procentowych (6,75%), znacząco zmniejszyły możliwości gospodarstw domowych do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na rynku komercyjnym (Nowak 2023). Znajduje to potwierdzenie we wskaźniku **dostępności mieszkań**, który zgodnie z definicją NBP stanowi miarę potencjalnej możliwości zakupu powierzchni mieszkania w cenie transakcyjnej za przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w danym mieście i wyraża się w liczbie metrów kwadratowych mieszkania, jakie można za nie nabyć. O ile w 2019 r., przed wybuchem pandemii COVID-19, za przeciętne miesięczne wynagrodzenie można było nabyć 0,98 m² mieszkania, to w 2022 r. było to już jedynie 0,88 m². Jak wyliczono na potrzeby raportu PIE (Lubasiński, Mądry 2024), zmiana

relacji przeciętnych dochodów do średnich cen była najbardziej niekorzystna dla gospodarstw domowych znajdujących się w II kwintyli dochodowym. W przywołanym opracowaniu wskazano, opierając się na danych GUS, że od 2019 do 2022 r. przeciętny wzrost ceny mieszkań w Polsce wyniósł 40%, a wynagrodzeń o 29%, podczas gdy w całej dekadzie 2010–2019 średnie ceny mieszkań podniosły się o 22,5% przy 52% wzroście przeciętnego wynagrodzenia.

Biorąc pod uwagę wyliczenia NBP (2024a) dla wybranych miast w Polsce, dostępność mieszkań w pierwszym kwartale 2024 r. w miastach takich jak Warszawa, Wrocław i Kraków pozwalała na zakup mniej niż 0,8 m² mieszkania (por. Ryc. 11).

(...) od 2019 do 2022 r. przeciętny wzrost ceny mieszkań w Polsce wyniósł 40%, a wynagrodzeń o 29%, podczas gdy w całej dekadzie 2010–2019 średnie ceny mieszkań podniosły się o 22,5% przy 52% wzroście przeciętnego wynagrodzenia.



Ryc. 11. Szacowana dostępność mieszkania w siedmiu największych miastach za przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw (m²)

Źródło: NBP (2024a)

Zjawisko dostępności cenowej mieszkań jest bardzo zróżnicowane terytorialnie, jeśli wziąć pod uwagę większą grupę miast. Zgodnie z szacunkami B. Turka z HREIT (por. Tab. 1), opartymi na danych GUS i NBP, wynika, że jest ona najniższa w miastach tzw. wielkiej piątki, czyli w Krakowie, Warszawie, Wrocławiu, Gdańsku i w Poznaniu. Jak wyliczono, w relatywnie najlepszej sytuacji byli mieszkańcy Gorzowa Wielkopolskiego, gdzie ok. 73% osób zatrudnionych na pełen etat zarabiałoby tyle, że suma ich pięcioletnich dochodów brutto pokrywałaby średnią cenę mieszkania o powierzchni 45 m² w tym mieście.

Tab. 1. Odsetek mieszkańców, których pięcioletnie dochody brutto wystarczyłyby na zakup 45-metrowego mieszkania

Lokalizacja	Średnia cena transakcyjna m ² mieszkania*	Średnia cena transakcyjna mieszkania o pow. 45 m ² *	Mediana miesięcznych wynagrodzeń (pełen etat, umowa o pracę; w zł brutto)**	Odsetek mieszkańców zatrudnionych na pełen etat, których 5-letnie dochody brutto wystarczą na zakup 45-metrowego lokum
Gorzów Wlkp.	6 385 zł	287 000 zł	6 391 zł	73%
Katowice	7 536 zł	339 000 zł	7 173 zł	69%
Łódź	7 602 zł	342 000 zł	6 888 zł	65%
Zielona Góra	7 491 zł	337 000 zł	6 676 zł	64%
Bydgoszcz	7 333 zł	330 000 zł	6 502 zł	63%
Olsztyn	8 000 zł	360 000 zł	6 725 zł	59%
Kielce	7 979 zł	359 000 zł	6 650 zł	58%
Opole	8 527 zł	384 000 zł	6 928 zł	56%
Toruń	8 065 zł	363 000 zł	6 541 zł	56%
Szczecin	8 620 zł	388 000 zł	6 906 zł	55%
Białystok	8 939 zł	402 000 zł	6 532 zł	48%
Lublin	9 278 zł	417 000 zł	6 704 zł	48%
Rzeszów	10 110 zł	455 000 zł	6 810 zł	43%
Poznań	10 471 zł	471 000 zł	6 725 zł	43%
Gdańsk	12 243 zł	551 000 zł	7 824 zł	39%
Wrocław	12 420 zł	559 000 zł	7 624 zł	36%
Warszawa	15 123 zł	681 000 zł	8 900 zł	33%
Kraków	14 585 zł	656 000 zł	8 000 zł	29%

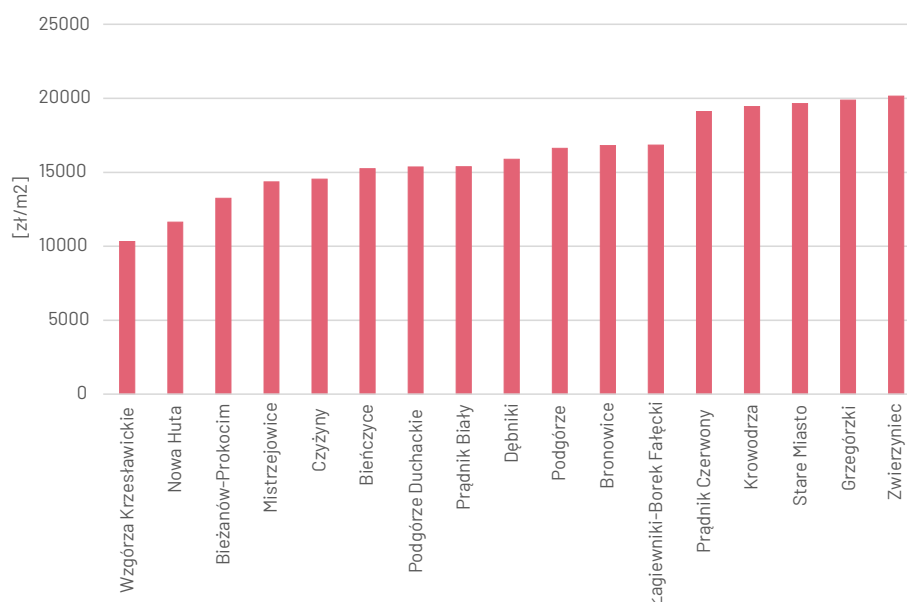
Uwagi:

*Na podstawie wstępnych danych NBP za II kwartał 2024 r. (rynek wtórny). W przypadku braku danych dostarczanych przez NBP średnią cenę transakcyjną za m². Dane o mieszkaniach z rynku wtórnego za GUS (I kwartał 2024 r.).

** Dane za marzec 2024 r.

Źródło: opracowanie B. Turek (HREIT), Na własne mieszkanie stać mniej niż połowę Polaków z dużych miast (2024)

Powyższe wyliczenia obrazują, że **lokalizacja w przestrzeni odgrywa niezwykle istotną rolę w dostępności mieszkaniowej**. Średnia cena dwupokojowego mieszkania w pierwszym kwartale 2024 r. w Gorzowie Wielkopolskim była ponad dwukrotnie niższa niż w Krakowie. Znaczące różnice występują również w skali lokalnej. Zgodnie z danymi Tabelaofer.pl, w czerwcu 2024 r. średnia cena ofertowa za metr kwadratowy mieszkania w Krakowie (16 163 zł/m²) była wyższa niż w aglomeracji krakowskiej (9 397 zł/m²) o 72% (Chojnacki 2024). Biorąc jednak pod uwagę granice miasta, rozpiętość średnich cen pomiędzy dzielnicami również jest bardzo zróżnicowana. Zgodnie z danymi rynekpierwotny.pl w sierpniu 2024 r. średnia cena ofertowa metra kwadratowego mieszkania w dzielnicach Grzegórzki i Zwierzyniec w Krakowie była niemal dwukrotnie wyższa niż w przypadku Wzgórz Krzesławickich (por. Ryc. 12).



Ryc. 12. Średnie ceny ofertowe m² mieszkania w Krakowie w sierpniu 2024 r.

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych rynekpierwotny.pl

Cena poszczególnych działek różni się w przestrzeni miejskiej, co wynika z dwóch zasadniczych czynników: **renty gruntowej** oraz **wolnego rynku mieszkaniowego**. Jak wskazuje J. Szymański (2010), miasto staje się areną gry o korzyści przestrzenne, która toczona jest m.in. pomiędzy podmiotami gospodarczymi, instytucjami i mieszkańcami. Choć ostateczny kształt danego miasta – w tym jego wielkość, struktura przestrzenna, gęstość zaludnienia i intensywność zagospodarowania – są wypadkową wielu czynników i uwarunkowań, to jednak w warunkach gospodarki wolnorynkowej główną siłą napędową rozwoju miast są czynniki ekonomiczne.

Mimo że nie sposób przyjąć uniwersalnej definicji miasta, która obejmowałaby wszystkie jednostki osadnicze tego typu, to niewątpliwie jedną z cech wspólnych i odróżniających miasto od innych form osiedleńczych (w szczególności wsi czy obszarów podmiejskich), jest koncentracja ludności i różnego rodzaju działalności ludzkich, w szczególności ekonomicznych,

na stosunkowo małej przestrzeni. Ta chęć do koncentracji wiąże się z określonymi korzyściami, wynikającymi z bliskości przestrzennej, które w języku ekonomii miejskiej określa się mianem korzyści aglomeracji (Cheshire 2006). Ogólnie rzecz biorąc, produktywność lokalnej gospodarki jest silnie skorelowana z wielkością miasta, co nie oznacza, że działalności każdego rodzaju odnoszą te same korzyści z efektów aglomeracji. O ile dla dużej firmy konsultingowej lokalizacja w centrum biznesowym metropolii przynosi olbrzymią korzyść, to centrum dużego miasta niekoniecznie stanowiłoby optymalną lokalizację dla firmy produkującej meble.

O tym, jak wartościowa jest dana lokalizacja w mieście, decyduje tzw. renta gruntowa, czyli maksymalny dochód, jaki można uzyskać, będąc właścicielem określonego areалу w danej lokalizacji. W modelu idealnym (ceny ziemi rolniczej są takie same, miejsca pracy koncentrują się w centrum, do którego można dostać się efektywnie w tym samym czasie), wartość renty gruntowej maleje wraz z odległością od centrum. Renta gruntowa przekłada się na gęstość i intensywność zagospodarowania przestrzeni. Tam, gdzie dochód z ziemi jest bardzo wysoki, opłacalne okazuje się budowanie na małych działkach wysokich budynków, w jak największym zagęszczeniu, aby uzyskać jak największą powierzchnię użytkowej. Natomiast tam, gdzie wartość ziemi jest niższa, można sobie pozwolić na bardziej ekstensywne jej wykorzystanie – większe powierzchnie mieszkań, niższe budynki, a im bliżej przedmieść, tym więcej zabudowy jednorodzinnej z prywatnymi podwórkami.

Oczywiście, ponieważ czynników zaburzających tę matematyczną zasadę jest bardzo wiele, prawdziwe miasta rzadko przyjmują kształt budyjskiej pagody. Niemniej renta gruntowa działa, a racjonalni inwestorzy dopasowują swoje decyzje do spodziewanego dochodu, jaki może im przynieść inwestycja w danym miejscu. Absolutnie kluczowe jest zrozumienie, w jakim kierunku działa ta prawidłowość. To wysoka renta gruntowa powoduje bardziej intensywne zagospodarowanie przestrzeni, nie odwrotnie.

Spośród różnych graczy największe możliwości ekonomiczne mają deweloperzy, którzy jednocześnie wykazują się również największą aktywnością inwestycyjną w mieście. Dążą do jak najbardziej efektywnego pod względem osiąganego zysku wykorzystania nabywanych działek. J. Szymański (2010) wskazuje na bazie doświadczeń Wrocławia, że gdy deweloperzy inwestują na obszarach centralnych miast, zazwyczaj budują tam niewielkie zespoły mieszkaniowe lub pojedyncze budynki, z kolei nowo tworzone przez nich osiedla powstające w innych częściach miasta często są pozbawione potrzebnej infrastruktury społecznej, takiej jak przedszkola, szkoły czy inne instytucje świadczące usługi publiczne. Wskazuje, że miasto może wpływać na warunki owej gry, prowadząc racjonalną politykę przestrzenną, zwłaszcza tworząc miejscowe plany zagospodarowania

O tym, jak wartościowa jest dana lokalizacja w mieście, decyduje tzw. renta gruntowa, czyli maksymalny dochód, jaki można uzyskać, będąc właścicielem określonego areалу w danej lokalizacji.

przestrzennego, co jednak, jak wskazano w podrozdziale *Nadpodaż czy deficyt gruntów pod zabudowę mieszkaniową?*, z różnych przyczyn nie prowadzi do pożądaných efektów.

Aby miasto mogło właściwie funkcjonować, konieczne jest planowanie jego rozwoju. W krajach, w których władza publiczna jest słaba i skorumpowana, rozwój miast jest bardziej żywiołowy, chaotyczny i nieskoordynowany, co prowadzi do redukcji korzyści, jakie niesie ze sobą zjawisko aglomeracji – w miastach pojawiają się niekorzyści związane z kongestią (brak efektywnej komunikacji) i inne koszty zewnętrzne, które wpływają na obniżenie poziomu i jakości życia mieszkańców.

Ponieważ jednak planowanie wiąże się najczęściej z narzucaniem pewnych ograniczeń, wymogów itp., w warunkach demokratycznych tego rodzaju decyzje powinny mieć zawsze racjonalne i społecznie oraz politycznie akceptowalne uzasadnienie. Planowanie, które ignoruje rachunek ekonomiczny lub wprowadza restrykcje, powołując się na mgliste lub nieprecyzyjne przesłanki (np. ład przestrzenny), również może być szkodliwe z punktu widzenia racjonalnego rozwoju miasta. Odpowiedź na pytanie, kiedy planowanie przestaje być racjonalne, nie jest wcale prosta, ponieważ o racjonalności decyduje nie tylko rachunek ekonomiczny, ale także inne wartości – estetyczne, kulturowe, społeczne, przyrodnicze itd.

Rywalizacja o przestrzeń w warunkach gry rynkowej odbywa się więc w określonych ramach, uzależnionych od reguł określania wartości ziemi i jej zawłaszczania. Służy ona wyjaśnianiu zróżnicowania cen w przestrzeni miejskiej oraz pochodnych względem nich zróżnicowań społecznych (Szymański 2010).

Powyższym uwarunkowaniom towarzyszy coraz lepiej widoczny – zwłaszcza w najszybciej rozwijających się metropoliach – deficyt dostępnych terenów pod budownictwo mieszkaniowe. To nie tylko dodatkowy aspekt wpływający na podnoszenie cen mieszkań, ale również bariera w dalszym rozwoju miast.

Polityka przestrzenna i mieszkaniowa a kontrolowanie rozwoju zabudowy mieszkaniowej — uwarunkowania systemowe

Stan sprzed reformy planowania przestrzennego z 2023 r.

System planowania przestrzennego w Polsce był przedmiotem wielu opracowań, w których zwracano uwagę na jego nieefektywność oraz wyliczano szereg istotnych problemów (Stangel 2013; Lorens i in. 2021; Szlenk-Dziubek, Wiśłocka 2021). Zgodnie podkreślano, że nie zapewnia on racjonalnego gospodarowania przestrzenią i nie prowadzi do powstrzymania procesu rozpraszania zabudowy, a w efekcie sprzyja pogłębianiu chaosu przestrzennego. Próbą poprawy systemu, która miała rozwiązać problemy z jego nieefektywnością, była pierwotnie tzw. mała nowelizacja ustawy w 2015 r., która dodała do niej m.in. mechanizm bilansowania terenów rozwojowych gminy. Po długotrwałych pracach legislacyjnych w lipcu 2023 r. wprowadzono znaczącą zmianę systemu planowania. Nowa reforma daje narzędzia, które w założeniu mają w większym stopniu ukierunkować kształtowanie nowych terenów mieszkaniowych.

W niniejszym rozdziale, opierając się na literaturze przedmiotu oraz analizie dostępnych instrumentów prawnych, zidentyfikowano kluczowe systemowe trudności związane z prowadzeniem efektywnej polityki przestrzennej w gminach. Ze względu na okres przejściowy wdrożenia reformy, zagadnienia te są ujęte z perspektywy dotychczas obowiązującego i nowego systemu, wprowadzonego reformą z 2023 r. Rozważaniom tym towarzyszy poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób można zwiększać podaż gruntów pod zabudowę mieszkaniową w sposób ograniczający chaotyczne rozpraszanie zabudowy?

Dotychczas głównym narzędziem mającym kierować rozmieszczeniem terenów mieszkaniowych było **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium)**, czyli dokument mający na celu określenie wizji rozwoju przestrzennego gminy, ale bez rangi aktu prawa miejscowego. Studium, jako akt wewnętrznego kierownictwa gminy, zawierało analizy dotyczące potrzeb terenów pod zabudowę mieszkaniową i wskazania dotyczące jej rozmieszczenia. Narzędziem racjonalizacji polityki przestrzennej był mechanizm bilansowania terenów rozwojowych. Gminy przy tworzeniu studium zostały zobligowane do powiązania dopuszczalnej powierzchni zabudowy z wynikami prognoz demograficznych i ekonomicznych.

Kluczowym instrumentem planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, pozwalającym na zrównoważony rozwój z zachowaniem ładu przestrzennego, miały być **miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (plany miejscowe)**. Służyły one realizacji założeń **studium**, gdyż musiały być zgodne z ustaleniami tego dokumentu. W 2023 r. pokrywały jednak mniej niż 32,3% powierzchni Polski. Ponadto, jak zauważa K. Chwalibóg (2018), służą one pasywnej regulacji przeznaczenia terenów i określają parametry ich zabudowy. Plany stanowią podstawę do wydawania pozwoleń na budowę.

Fakultatywność uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przyczyniła się do pogłębiania chaosu przestrzennego. Nastąpiło to w wyniku powszechnego realizowania inwestycji na podstawie **decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzje WZ)** (zob. Lorens i in. 2021). Narzędzie to często prowadziło do realizacji nowych obiektów budowlanych niezależnie od ustaleń **studium**. W efekcie w licznych przypadkach proces zabudowywania terenów nie był spójny z całościową wizją gminy i stanowił zbiór oderwanych od racjonalnych założeń pojedynczych prywatnych inwestycji. Jak zauważają P. Lorens i in. (2021) oraz NIK (2023), choć organy gminy przed wydaniem decyzji WZ odnoszą się do zasad kontynuacji funkcji i dobrego sąsiedztwa, to w praktyce zasady te stosowane są w sposób uznaniowy i wielokrotnie były nadużywane.

Jednocześnie uchwalenie planu miejscowego nie jest gwarancją, że zaplanowana zabudowa poszczególnych terenów zostanie zrealizowana. Ani podmioty indywidualne, ani publiczne, nie są zobowiązane do przeprowadzenia inwestycji. Jak zauważają D. Szlenk-Dziubek i O. Wiśłocka (2021), zgodnie z orzecznictwem sądowym gminy po uchwaleniu planu miejscowego nie są zobowiązane do realizacji określonych ustawami zadań, tj. wyposażenia terenu w infrastrukturę techniczną i komunikacyjną w określonym czasie. Z kolei w wielu publikacjach, m.in. A. Kowalewskiego i in. (2018), P. Śleszyńskiego i P. Kukułowicz (2021), P. Lorensa i in. (2021), zwracano również uwagę, że zarówno studia, jak i plany zezwalają na nadmierną zabudowę w stosunku do rzeczywistych potrzeb. Są również takie, które omijają kluczowe i najbardziej problematyczne tereny.

W literaturze przedmiotu podkreśla się również rolę **prawa własności** w kontekście gospodarowania przestrzenią (Koziński 2012; Stangel 2013; Ossowicz 2019; Lorens i in. 2021; Szlenk-Dziubek, Wiśłocka 2021). Jak zauważa M. Stangel (2013), mechanizmy planowania przestrzennego ze swojej natury są mechanizmami ograniczania wolności dowolnej zabudowy działki, dążąc do osiągnięcia celów służących wspólnocie samorządowej. P. Lorens i in. (2021) zwracają uwagę, że prawo do szerokiej i swobodnej zabudowy nieruchomości jest zbyt daleko idące, a perspektywa jakiegokolwiek próby ograniczenia takiej możliwości spotyka się z dużym oporem społecznym. D. Szlenk-Dziubek i O. Wiśłocka (2021) wskazują również, że przy ustalaniu przeznaczenia terenu lub określaniu potencjalnych sposobów jego wykorzystania należy ważyć interes publiczny i prywatny – zasada ta została wyrażona w noweli ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2015 r. Jednocześnie zauważają, że w sądownictwie przeważa interpretacja, która stawia korzyść interesu prywatnego nad „zaspokojeniem zbiorowych potrzeb wspólnoty”. Pogląd ten podzielają P. Lorens i in. (2021), wskazując, że dominująca wykładnia prawna pogłębia problemy, ponieważ sądy nie posiadają odpowiedniego zaplecza specjalistycznego do weryfikowania treści poszczególnych aktów i decyzji planistycznych. Jak stwierdza I. Zachariasz (2014), wywodzone z zapisów konstytucyjnych prawo własności w połączeniu z nadużywaniem stosowania decyzji WZ zrodziło wiele negatywnych konsekwencji. Duża swoboda w zakresie zabudowy działek przyczynia się m.in. do ponoszenia znaczących kosztów

na doprowadzenie i utrzymywanie przez podmioty publiczne niezbędnej infrastruktury. A. Olbryś i J. Kosiński (2011) konkludują, że są one generowane przez niesprawny system gospodarowania przestrzenią. Jak wskazano w raporcie PIE (Śleszyński, Kukułowicz 2021), **roczne koszty chaosu przestrzennego w Polsce sięgają 84,3 mld zł.**

P. Lorens i in. (2021) stwierdzają ponadto, że system planowania przestrzennego nie posiada na szczeblu lokalnym wystarczających instrumentów, które gwarantowałyby osiągnięcie kluczowych celów polityki przestrzennej, a jednocześnie byłyby jasne proceduralnie i nie pogłębiałyby społecznego odczucia nieuzasadnionej ingerencji władz publicznych w prawo własności. Wyzwania systemu zbudowanego przez ustawę z 2003 r. można podsumować następująco: **studium gminy**, pomimo kompleksowego charakteru i przestrzennego ujęcia wielu kwestii związanych z prowadzeniem gospodarki komunalnej, często nie przekładało się na zarządzanie gminą poza polityką planistyczną. **Studium** do czasu przyjęcia zmian w prawie w 2023 r. nie miało formalnie powiązań ze strategią rozwoju gminy. Niespójne stosowanie **planów miejscowych**, brak powiązania planów z gospodarowaniem gruntami publicznymi oraz nadużywanie **decyzji WZ** osłabiły skuteczność planowania przestrzennego gmin. **Plany miejscowe** nie zawierały mechanizmów integrujących je z narzędziami urbanistyki operacyjnej.

Gminy, stosując narzędzia pozaustawowe pozwalające na koordynowanie polityki przestrzennej i komunalnej, działały z własnej inicjatywy, a nie opierając się na spójnym systemie. Próby wykorzystania narzędzi urbanistyki operacyjnej (np. projekt tzw. ustawy inwestycyjnej wprowadzający OZI) nie wyszły poza fazę projektów. W 2018 r. specustawą mieszkaniową, zwaną także „**Lex Deweloper**”, do systemu planowania wprowadzono dodatkowe narzędzie, mające przyspieszyć procedury związane z wydawaniem pozwoleń na budowę dla zabudowy mieszkaniowej – **uchwałę o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (ULIM)**. Decyzja jest wydawana w odpowiedzi na wniosek inwestora planującego budowę. Zgoda na lokalizację mieszkań mogła być wydana przy braku sprzeczności z ustaleniami **studium**, z pominięciem ustaleń **planu miejscowego**. Warunkiem uzyskania decyzji było sporządzenie koncepcji architektonicznej oraz spełnienie wymogów dostępności infrastruktury społecznej i transportowej. Narzędzie to zawierało mechanizm porozumienia z gminą w zakresie realizacji inwestycji uzupełniających – umowę z inwestorem. Narzędzie „**Lex Deweloper**” pierwotnie spotkało się ze znaczną krytyką, do momentu wypracowania pierwszych zgód, uwzględniających realizację infrastruktury społecznej. Niemniej było to pierwsze narzędzie wdrażające mechanizmy urbanistyki operacyjnej – omówione w dalszej części raportu, w podrozdziale *Decyzja o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej – „Lex Deweloper”*.

Dopiero po 2023 r. w wyniku prac legislacyjnych system ten uległ znaczącej reorganizacji w wyniku kompleksowej reformy.

Duża swoboda w zakresie zabudowy działek przyczynia się m.in. do ponoszenia znaczących kosztów na doprowadzenie i utrzymywanie przez podmioty publiczne niezbędnej infrastruktury.

Reforma planowania i nowe możliwości dla gmin po 2023 r.

Obecnie zakres narzędzi dostępnych gminie zmienia się w związku ze zmianami w *Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz wprowadzeniu reformy systemu planowania w 2023 r.* W wyniku reformy dokonano podziału narzędzi kierujących rozwojem gminy na dokumenty strategiczne i planistyczne.

Wzmocnieniu uległa **strategia rozwoju gminy**, która zawiera szereg elementów pozwalających na określenie celów polityki gminy, w tym planowania przestrzennego. Głównym staje się **model struktury funkcjonalno-przestrzennej**, mający pozwolić na skoordynowanie zarządzania gminą oraz jej wymiarem przestrzennym. Strategia przejmuje także zagadnienia, które były zawarte w **studium**, m.in. diagnozę sytuacji gminy oraz wytyczne dotyczące kwestii przestrzennych. W modelu zawarte mają być takie elementy jak: struktura sieci osadniczej, powiązania przyrodnicze, sieć transportowa czy główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej. W części rekomendacyjnej strategii mają pojawić się „kierunki zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenie szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej”. Jak zauważa K. Kafka (2024), dotychczas niewiele gmin przyjęło strategię według nowych przepisów, niemniej jednak widoczne są spore rozbieżności pomiędzy dotychczasowymi modelami struktury funkcjonalno-przestrzennej. Wskazuje, że część z nich ma charakter przedmiotowy, a inne podmiotowy. Te pierwsze cechuje podejście statyczne, ograniczające do wskazania lokalizacji konkretnych zadań czy przedsięwzięć. Stwarza to pewne ryzyko kopiowania zakresu studium. Drugi typ ma z kolei charakter bardziej dynamiczny, ukierunkowany na osiągnięcie przyjętych celów i eksponuje kwestie rozwoju społeczno-gospodarczego. Należy zgodzić się z K. Kafką (2024), że rola modeli struktury funkcjonalno-przestrzennej powinna być przedmiotem pogłębionych analiz i badań naukowych, służących optymalizacji tego narzędzia. Nowo powstające dokumenty planistyczne – **plan ogólny gminy i plany miejscowe** – mają być spójne ze **strategią**, co *de facto* czyni ją obligatoryjnym dokumentem gminnym.

Studium zostaje zastąpione **planem ogólnym gminy**. Jest to uproszczony pod względem treści dokument, zawierający docelowe przeznaczenie terenu oraz podstawowe parametry urbanistyczne zabudowy, takie jak jej intensywność czy wysokość. **Plan ogólny gminy** staje się aktem prawa miejscowego, nie można jednak na jego podstawie uzyskać pozwolenia na budowę – do tego nadal służą **plany miejscowe i decyzje WZ**. Wyznaczanie nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową jest reglamentowane i uzależnione od prognoz demograficznych prowadzonych

przez statystykę publiczną. Plan może zawierać **gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej**, określające wymagany zasięg dostępu do parków i szkół. Mogą one warunkować wyznaczanie nowych terenów mieszkaniowych.

Obowiązujące **plany miejscowe** pozostają w obrocie prawnym. Zmiana istniejących planów bądź sporządzenie nowych będzie musiało być zgodne z ustaleniami **strategii rozwoju gminy i planu ogólnego gminy**.

Zakres stosowania **decyzji WZ** zostaje znacząco ograniczony. Gminy mogą wyznaczyć obszary uzupełnienia zabudowy, na których stosowanie decyzji jest możliwe. Brak wskazania takich terenów uniemożliwia zastosowanie tego narzędzia. Obszary uzupełnienia zabudowy mogą być stosowane fakultatywnie.

Reforma wprowadza także nowy instrument pozwalający na wdrażanie urbanistyki operacyjnej, jakim jest **Zintegrowany Plan Inwestycyjny (ZPI)**, opisany w podrozdziale *Zintegrowane plany inwestycyjne (ZPI) i reforma systemu planowania*. Jest on szczególną formą planu miejscowego, w którym integralnym elementem jest **umowa urbanistyczna**. Istotą umowy jest porozumienie z inwestorem w celu wspólnej realizacji zadań publicznych koniecznych dla zrealizowania projektu. Przy obecnym stanie prawnym mieszkalnictwo publiczne nie może być jednak przedmiotem porozumień z inwestorami, nie jest bowiem wymieniane jako inwestycja uzupełniająca. Niemniej jednak jest to narzędzie prawne umożliwiające prowadzenie dialogu i wymagające zastosowania podejścia z zakresu urbanistyki operacyjnej. Docelowo ZPI mają wypełnić obszar po wygaszeniu możliwości wydawania **uchwał o lokalizacji inwestycji mieszkaniowych (ULIM)**, tzw. **Lex Deweloper** lub „specustawa mieszkaniowa”.

Konsekwencje reformy dla kształtowania kompleksowych obszarów mieszkaniowych

Recenzja efektów reformy jest trudna ze względu na termin wdrożenia oraz fakt sporządzania niniejszego raportu w okresie przejściowym. Plany ogólne gmin mają zostać wdrożone do końca 2025 r. Dopiero od tego momentu możliwa będzie zmiana polityki planistycznej gmin i ocena efektów działań. Możliwa jest natomiast ocena tego, w jaki sposób nowe narzędzia mogą być wdrożone dla potrzeb kompleksowej realizacji obszarów mieszkaniowych.

Wprowadzenie zmian może pozwolić na większą spójność między dokumentami planistycznymi i sterowność polityki planistycznej gminy, choć na ich efekty przyjdzie długo czekać. Reforma może skutkować lepszym powiązaniem **strategii rozwoju gminy, planu ogólnego gminy** oraz **planów miejscowych**. Po ostatecznym przyjęciu planów ogólnych, luka wywołana dwutorowym systemem planowania (tzn. jednoczesnym obowiązywaniem **planów miejscowych i decyzji WZ**) zostanie znacząco ograniczona. Podobnie stanie się z mechanizmem **decyzji o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej**, który zostaje zastąpiony **ZPI**. System przewiduje więc rozwój opierający się w całości na planach. Przyjęcie mechanizmu **planów ogólnych gminy** spowoduje objęcie jednocześnie całego obszaru gminy wspólnym dokumentem planistycznym – aktem prawa miejscowego, który wyznaczy także strefy lokalizacji zabudowy mieszkaniowej. Przy znaczącym zmniejszeniu zakresu planu ogólnego wzmocniona zostanie rola dwóch innych typów dokumentów – **strategii i planów miejscowych**, w tym **ZPI**. Plan ogólny gminy staje się dokumentem cyfrowym, wskazującym docelowy kształt i kierunek użytkowania terenów, o dość ograniczonym zakresie wytycznych z zakresu zarządzania bądź działań urbanistyki operacyjnej.

Strategia rozwoju gminy będzie dokumentem, w którym gmina może wskazywać ogólny kierunek rozwoju terenów mieszkaniowych. Nowością jest możliwość wskazania obszarów rozwoju mieszkalnictwa w **modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej**. Największą korzyścią będzie uwzględnienie wymiaru przestrzennego polityk komunalnych, takich jak mieszkalnictwo publiczne, zaopatrzenie w usługi edukacji czy np. kształtowanie zieleni. Strategia nie zastąpi dokumentów, które gmina może tworzyć dla zarządzania różnymi aspektami gospodarki komunalnej, ale może je zbierać i wspierać ich koordynację. Istotnym narzędziem z punktu widzenia wyznaczania kompleksowych obszarów mieszkaniowych jest możliwość wskazywania OSI (Obszarów Strategicznej Interwencji) w strategii. Strategia jest także dokumentem, który pozwala na powiązanie polityki gminy z innymi politykami ponadlokalnymi.

Ważnym narzędziem z perspektywy organizacji terenów mieszkaniowych może stać się **ZPI** jako kontynuacja narzędzia, jakim jest obecnie **ULIM**. W fazie koncepcyjnej umożliwia on zastosowanie narzędzi urbanistyki operacyjnej, tj. wykorzystanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, prowadzenie negocjacji oraz sfinalizowanie ich **planem miejscowym i umową urbanistyczną**.

Polityka mieszkaniowa miast w ujęciu strategicznym

Obligatoryjnym dokumentem służącym programowaniu i kształtowaniu polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym jest wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (WPGMZG). Zapisy *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* wskazują zakres przedmiotowy takiego dokumentu. Choć ustawodawca pozostawił gminom pewną dozę swobody w zakresie jego kształtowania, to jednak ukierunkował je na zagadnienia dotyczące gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Przyczyniło się to do ugruntowania sposobu prowadzenia polityki mieszkaniowej, który skoncentrowany jest na publicznym zasobie lokali mieszkalnych, wykorzystywanym zasadniczo do pomocy osobom najbardziej potrzebującym wsparcia. W 2017 r. na potrzeby raportu OPM IRMiR (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018) przeprowadzono analizę zakresu tych dokumentów we wszystkich miastach. Wówczas 11% z nich go nie posiadało. Wśród uchwalonych programów 80% spełniało kryteria ustawowe w podstawowym zakresie, a tylko co piąte miasto posiadało ten dokument w formie pogłębionej. Średnio co dziesiąty dokument, poza podstawowymi wymaganymi elementami, zawierał autorskie pomysły służące poprawie sytuacji mieszkaniowej. Na taki krok najczęściej decydowano się w dużych miastach, w których takie zapisy posiadało 41% WPGMZG. Jednym z czynników wpływającym na minimalistyczne podejście do tworzenia programów jest nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które stosują niejednolite podejście do oceny zgodności z prawem podejmowanych uchwał. Potwierdziła to kontrola NIK (2020). Dodawanie nieobligatoryjnych elementów do programu podnosi ryzyko negatywnej oceny uchwały, co zniechęca do podejmowania takich działań.

W niewielu przypadkach WPGMZG potraktowano jako miejsce do sporządzenia pogłębionej analizy sytuacji mieszkaniowej, np. z uwzględnieniem zmieniającej się sytuacji demograficznej. Tak zrobił m.in. Sopot (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018). Widoczna jest jednak powolna zmiana paradygmatu w podejściu do prowadzenia polityki mieszkaniowej, co uwidoczniło się po 2016 r. (Erbel 2020; Nowak 2021a). Coraz więcej miast dostrzega potrzebę szerszego spojrzenia na kwestie poprawy mieszkalnictwa na swoim obszarze, zdając sobie sprawę, że miasta mogą mieć wpływ na sytuację mieszkaniową nie tylko jako właściciel zasobu (w sferze dominium), ale też jako gospodarz terenu (w sferze imperium). Zakłada ono wsparcie rozwoju funkcji mieszkaniowej, które jednocześnie ma być impulsem do rozwoju społeczno-gospodarczego. Takie podejście to otwarcie się na mechanizmy pomocy zwrócone zarówno do gorzej, jak i lepiej sytuowanej części społeczeństwa. Zgodnie z art. 4 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej

należy do zadań własnych gminy. Warto podkreślić, że w tym zakresie chodzi o uwzględnienie wszystkich mieszkańców, a nie tylko pewnej grupy. Lokalna polityka mieszkaniowa wymaga więc działania na wielu płaszczyznach. R. Cyran (2013) wskazał 8 podstawowych filarów, na jakich powinna być ona oparta. K. Nowak (2021b) zaproponował ich nieznaczny modyfikację i zawężył nie do 7 w kontekście miast kurczących się (por. Tab. 2).

Tab. 2. Filary lokalnej polityki mieszkaniowej według kategoryzacji K. Nowaka (2021b) i R. Cyrana (2013)

Filary lokalnej polityki mieszkaniowej dla miast kurczących się (Nowak 2021b)	Filary zintegrowanej lokalnej polityki mieszkaniowej (Cyran 2013)
Tworzenie przyjaznego środowiska dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego	Tworzenie warunków do inwestowania w budownictwo mieszkaniowe w gminie przez inwestorów indywidualnych i deweloperów
Racjonalna prywatyzacja zasobów mieszkaniowych oraz nabywania lokali	Racjonalna polityka prywatyzacji lokali
Rozwój społecznego budownictwa czynszowego	Rozwój budownictwa na sprzedaż lub wynajem w formie TBS
	Wieloletnie plany budownictwa komunalnego
Działania remontowo-modernizacyjne i wyburzenia	Polityka remontowa odpowiadająca potrzebom remontowym
Optymalizacja wykorzystania zasobu mieszkaniowego gminy	Wieloaspektowa polityka zamian lokali
Współpraca w zakresie najmu z innymi podmiotami	Realizacja wyroków sądowych
Polityka czynszowa prowadzona na zasadach ekonomicznych oraz stosowanie narzędzi pomocowych	Polityka czynszowa oparta na rachunku ekonomicznym

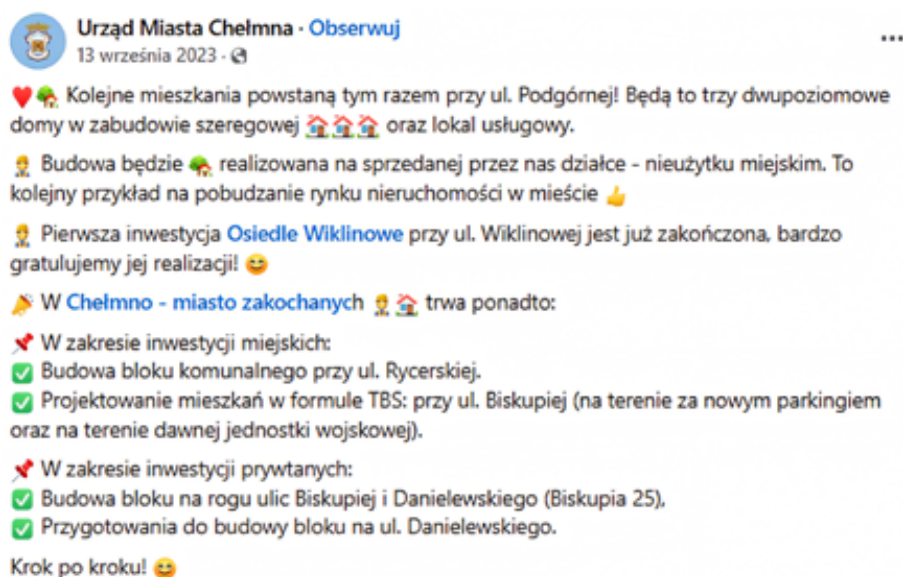
Źródło: za K. Nowak (2021b: 132) – zmodyfikowane

Pojawiają się gminy, które przygotowują inne niż WPGMZG dokumenty, które dotyczą kwestii mieszkalnictwa w sposób bardziej kompleksowy i strategiczny. Są to m.in. opracowania zawierające elementy pogłębionej diagnozy sytuacji mieszkaniowej oraz wskazujące kierunki działań o długim horyzoncie czasowym, nazywane zazwyczaj strategiami mieszkaniowymi lub politykami mieszkaniowymi miasta. Ich stworzenie nie jest obligatoryjne i stanowią one oddolną inicjatywę gminy. Dotychczas nie prowadzono kompleksowych badań analitycznych w tym zakresie. Jednak badania K. Nowaka (2021b) przeprowadzone na próbie 50 miast średnich i dużych, które utraciły najwięcej mieszkańców w latach 2002–2017, wskazały, że tego typu dokument występował w 11 z nich. Na podstawie badań jakościowych obejmujących WPGMZ, strategie mieszkaniowe i inne zapisy dotyczące działań z zakresu polityki mieszkaniowej zidentyfikowano, że miasta posiadają szeroki wachlarz narzędzi do prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej, która

nie musi się ograniczać do wąskiego zakresu działań związanych z gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym gmin. Negatywnie oceniono jednak podejście badanych gmin do tworzenia przyjaznego środowiska na potrzeby rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Zidentyfikowano, że dokumenty polityki mieszkaniowej miast zazwyczaj nie obejmowały powiązania z instrumentami polityki przestrzennej lub robiły to w niewielkim zakresie. Mimo to, ze względu na zakres próby badawczej, możliwe było zidentyfikowanie 21 działań.

W ostatnich latach miasta coraz częściej decydują się na tworzenie nieobligatoryjnych dokumentów, które są coraz bardziej kompleksowe, co pokazują m.in. doświadczenia Stargardu (*Polityka mieszkaniowa Gminy Miasta Stargard do roku 2030* 2020), Dąbrowy Górniczej (*Polityka mieszkaniowa gminy Dąbrowa Górnicza na lata 2017–2027* 2017) czy Starachowic (*Strategia gospodarowania i rozwoju mieszkalnictwa w Starachowicach do roku 2035...* b.d.). Ponadto poprawa sytuacji mieszkaniowej staje się jednym z priorytetów działań w ramach strategii rozwoju gminy. Do niedawna aspekt ten w strategiach był zupełnie pomijany lub marginalizowany. Z uwagi na to, że długofalowe programowanie polityki mieszkaniowej miasta w szerokim ujęciu nie wymaga formalnie jego zapisania – za wyjątkiem części objętej WPGMZG – niektóre miasta prowadzą swoje strategiczne działania i dążą do osiągnięcia zamierzonych celów bez wiodącego dokumentu lub kształtują go z biegiem czasu. Przykładem jest Chełmno.

Od połowy lat 90. XX w. miasto dotknięte było ubytkiem mieszkańców i zmagало się z migracjami lokalnymi poza granice gminy, a jednocześnie ze starzeniem społeczeństwa. Od 2019 r. zaczęto podejmować działania zmierzające do zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej. Istotnym problemem Chełmna, które w 2018 r. miało 80% pokrycia planistycznego, był niemal zupełny brak możliwości stawiania budynków wielorodzinnych. Jednocześnie mieszkańcy jasno wskazywali, że istnieje potrzeba rozwoju tego typu mieszkalnictwa w gminie. Lokalne władze zmieniły studium i plany miejscowe, ponadto w 2021 r. utworzono Chełmiński SIM. W efekcie na terenie miasta zaczęły powstawać zarówno inwestycje deweloperskie, jak i w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Miasto sprzedało również niektóre swoje działki, aby pobudzić budownictwo o charakterze komercyjnym. Znamienne, że Urząd Miasta Chełmna na swoim oficjalnym profilu w mediach społecznościowych wskazuje na szeroki zakres prowadzenia polityki mieszkaniowej miasta, nie ograniczając się wyłącznie do własnych inwestycji (por. Ryc. 13).



Ryc. 13. Profil miasta Chełmna na Facebook.com

Źródło: Kolejne mieszkania powstaną tym razem przy ul. Podgórzej! (2023), post na portalu Facebook

Polityka mieszkaniowa i jej wymiar przestrzenny stanowią jeden z kluczowych obszarów będącej na etapie konsultacji społecznych Strategii Rozwoju Miasta Chełmna na lata 2023–2030 z perspektywą do 2050 r. (*Konsultacje społeczne dokumentu Strategii Rozwoju Miasta Chełmna na lata 2023–2030 z perspektywą do 2050 roku b.d.*).

Należy wyraźnie podkreślić, że uwarunkowania i potrzeby miast w zakresie prowadzenia polityki mieszkaniowej mogą być zróżnicowane i niezwykle istotna jest ich odpowiednia diagnoza. Różne problemy występują w miejskich obszarach funkcjonalnych dużych miast i w mniejszych miastach. Jak wskazano na powyższym przykładzie, a o czym świadczą również badania OPM IRMiR (Nowak, Muzioł-Węćławowicz 2023), problem braku inwestycji o charakterze wielorodzinnym – nie tylko gminnych, ale również komercyjnych – nie jest odosobniony w ośrodkach miejskich o niższej pozycji w hierarchii osadniczej. Nawet w perspektywie postępującej depopulacji pobudzanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego może być uzasadnione. Przy czym istotne jest zwrócenie uwagi na wszystkie obszary polityki mieszkaniowej. W perspektywie miast kurczących się, równie istotne mogą okazać się działania remontowo-modernizacyjne czy wyburzenia i dążenie do optymalizacji wykorzystywania zasobu mieszkaniowego, zarówno gminnego, jak i prywatnego.

Należy wyraźnie podkreślić, że uwarunkowania i potrzeby miast w zakresie prowadzenia polityki mieszkaniowej mogą być zróżnicowane i niezwykle istotna jest ich odpowiednia diagnoza. Różne problemy występują w miejskich obszarach funkcjonalnych dużych miast i w mniejszych miastach.

Możliwości
tworzenia
kompleksowych
przedsięwzięć
urbanistycznych
w świetle
krajowych
uwarunkowań

Kompleksowe przedsięwzięcia urbanistyczne a rola urbanistyki operacyjnej

Przeciwagą dla nieefektywnego i rozproszonego rozlewania zabudowy jest **tworzenie spójnych całości urbanistycznych**. Osiągnięciu tego celu służy koordynacja rozwoju w dokumentach strategicznych gminy oraz zagospodarowywanie obszarów w sposób całościowy. Według literatury przedmiotu efektem tych działań powinny być duże lub wielkoskalowe przedsięwzięcia urbanistyczne (Lorens 2011; Pancewicz 2012). P. Lorens (2011) definiuje je jako „kompleksowe programy rozwoju danego obszaru związane z lokalizacją nowych, znaczących porcji programu miejskiego lub węzłów infrastruktury transportowej, planowane i realizowane w sposób zintegrowany przez jeden wyraźnie określony podmiot”. Identyfikuje on również cztery ich główne cechy. Pierwsza to **kompleksowość**, którą rozumie jako złożoność funkcjonalną i infrastrukturalną, ale też obejmującą wielu użytkowników o zróżnicowanym oddziaływaniu na otoczenia. Druga to **znacząca wielkość**, wskazująca na zapewnienie miejsca dla znaczącego fragmentu miasta. Kolejny z nich to **zintegrowany sposób realizacji**, który wiąże się z procesem planowania i jego efektywną realizacją. Ostatnim z kluczowych czynników jest **obecność wiodącego podmiotu**, którym może być zarówno podmiot prywatny, jak i publiczny. Jak wskazuje T. Ossowicz (2019), takie działania są najpełniejszą koncepcją wykorzystania założeń urbanistyki operacyjnej.

Aktywne zaangażowanie władz w celu zmiany stanu zagospodarowania przestrzennego mogą przejawiać się w postaci różnych typów przedsięwzięć urbanistycznych. W niniejszej publikacji skoncentrowano się na tych kompleksowych działaniach, które związane są z poprawą dostępności mieszkaniowej. Jak wskazuje T. Ossowicz (2019), mogą one dotyczyć również np. budowy kompleksu zagospodarowania przestrzennego dla wielkich wydarzeń (np. kompleksów wystaw światowych) czy budowy kompleksów zabudowy przemysłowo-składowej lub biurowej, np. parków przemysłowych lub specjalnych stref ekonomicznych.

Urbanistyka operacyjna, w odróżnieniu od działań regulacyjnych takich jak planowanie, została określona jako szereg czynności prowadzących do osiągnięcia postawionego celu przekształcenia fragmentów miasta (Ossowicz 2019). **Kluczowym wyróżnikiem tego działania jest inicjatywa ze strony samorządu oraz aktywne wykorzystanie dostępnych zasobów, mechanizmów zarządzania i instrumentów prawnych do kształtowania przestrzeni**. Realizacja tego typu projektów jest w polskich uwarunkowaniach procesem trudnym do przeprowadzenia ze względu na niewystarczający wachlarz narzędzi, pozwalających na prowadzenie aktywnej polityki przestrzennej. **Polski system planowania przestrzennego koncentruje się na regulacji, czyli określaniu zasad zagospodarowania działek, często**

z opóźnieniem wobec zachodzących procesów urbanizacji. W efekcie jest systemem pasywno-responsywnym. Od 2003 r. opierał się on na wskazywaniu co, gdzie i na jakich zasadach można wybudować. Jednocześnie był niespójny, ponieważ zasady te dotyczyły terenów z uchwalonym planem miejscowym, które przez 20 lat zdołały pokryć niespełna 1/3 powierzchni Polski. Poza ich granicami pozwalały na rozproszoną i niespójną urbanizację. Z kolei nawet uchwalenie planu miejscowego nie gwarantowało realizacji zakładanej w planach struktury organizacji przestrzeni i kompleksowego jej wypełnienia czy sprawnego budowania infrastruktury. Ta często realizowana była wolno i fragmentarycznie (Chwalibóg 2018). Brak systemowych narzędzi, które ułatwiałyby prowadzenie aktywnej polityki przestrzennej stymulującej rozwój zabudowy w sposób kompleksowy i spójny, nie oznacza, że takie próby nie były w Polsce podejmowane. P. Lorens (2011) wskazywał jednak na ich ograniczoną liczbę.

K. Chwalibóg (2018) postulował, że aby przeciwdziałać nieracjonalnemu rozwojowi ekstensywnej zabudowy, **powinien nastąpić zwrot w kierunku tworzenia atrakcyjnych i dostępnych cenowo miejsc do zamieszkania w ramach obszarów zurbanizowanych.** Nie tylko ich planowania, ale rzeczywistego tworzenia. Wówczas, jak wskazuje, te nowe obszary mogą zainteresować „amatorów ucieczki z miast”. Potrzeba jednak do tego odpowiednich narzędzi urbanistyki operacyjnej. Polski system planowania przestrzennego nie jest ich zupełnie pozbawiony. Dostępne instrumenty mają jednak znaczące ograniczenia. Częściowo zostały one wymienione w rozdziale *Polityka przestrzenna a kontrolowanie rozwoju zabudowy mieszkaniowej – uwarunkowania systemowe*. Wymagają jednak szerszego omówienia w kontekście ich przydatności do tworzenia kompleksowych przedsięwzięć urbanistycznych, co stanowi przedmiot kolejnych podrozdziałów.

Polski system planowania przestrzennego koncentruje się na regulacji, czyli określaniu zasad zagospodarowania działek, często z opóźnieniem wobec zachodzących procesów urbanizacji. W efekcie jest systemem pasywno-responsywnym.

Nieformalne instrumenty planowania. Rola masterplanów i koncepcji urbanistyczno-architektonicznych

W praktyce planistycznej w Polsce pojawiają się coraz częściej przykłady stosowania nieformalnych instrumentów planowania, które, jak wskazują P. Lorens i in. (2021), należy uznać za komplementarne wobec ustawowego systemu planowania przestrzennego. Działania takie mieszczą się w kanonie urbanistyki operacyjnej, rozumianej jako część tej dziedziny, w ramach której uwaga skupia się na sposobach realizacji konkretnych zamierzeń urbanistycznych. Jak wskazują autorzy opracowania, tego typu narzędzia wykazują użyteczność w rozwiązywaniu problemów planistycznych, nie są jednak odpowiedzią na wszystkie deficyty planowania ustawowego, a raczej stanowią uzupełnienie instrumentarium planistycznego.

Masterplany i koncepcje urbanistyczno-architektoniczne są narzędziami zarządzania i koordynacji przekształcenia terenu w skali urbanistycznej. Dokumenty te zawierają docelową wizję przekształcenia terenu, pokazaną najczęściej jako układ zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Masterplany są praktycznym narzędziem, zawierającym często opis sposobu osiągnięcia celu, np. określenie zakresu prac związanych z infrastrukturą, wskazanie kosztów realizacji itp. Ze względu na koordynacyjny charakter są one sporządzane przez podmioty odpowiedzialne za przekształcenie terenu, które będą ten proces prowadzić. Do ich tworzenia mogą być zaproszone inne podmioty, które są interesariuszami w przekształceniach danego obszaru, a których udział w przygotowaniu opracowania jest konieczny.

Narzędzia nieformalne działają komplementarnie wobec narzędzi ustawowych. Wykonanie masterplanów może następować w dwóch wariantach. W pierwszym – wyprzedzająco do sporządzenia planu miejscowego; w takim przypadku opracowania te mogą mieć charakter wizyjny, określający dalszy kierunek działań. Docelowo narzędziem wykorzystującym ten mechanizm będzie ZPI. Drugą opcją jest wykonanie opracowań na bazie dokumentów formalnych. W takim scenariuszu masterplany służą do uszczegółowienia ustaleń planów miejscowych. W przypadku postępowań PPP lub innych form negocjacji opracowania, nieformalnie mogą pomagać w ich prowadzeniu, w szczególności, jeśli zawierają istotne szczegóły dotyczące np. zakresu inwestycji publicznych, gabarytów zabudowy oraz powiązanych z nimi modeli finansowania.

Nieformalne instrumenty planowania mogą być wykonywane przez samorządy, podmioty prywatne lub hybrydowo. Kluczowym czynnikiem jest inicjatywa i ostateczna odpowiedzialność za wdrożenie rozwiązań zawartych w tych projektach.

Miejscowe plany rewitalizacji i Specjalne Strefy Rewitalizacji

Wraz z przyjęciem *Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* polski system prawny został wzbogacony o instrument prowadzenia rewitalizacji, czyli gminny program rewitalizacji (GPR). Wprowadzono również formalnie narzędzia urbanistyki operacyjnej, których celem było zwiększenie efektywności i kompleksowości działań rewitalizacyjnych. Są nimi **miejscowy plan rewitalizacji (MPR)** i **Specjalna Strefa Rewitalizacji (SSR)**. Możliwość ich zastosowania wymaga spełnienia określonych warunków. W pierwszej kolejności gmina musi w drodze uchwały swojej rady wyznaczyć obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Zgodnie z zapisami wskazanej ustawy mogą to być części gminy ważne dla rozwoju lokalnego, ale jednocześnie pogrążone w kryzysie. Obszar rewitalizacji może zostać wyznaczony, jeżeli skupia negatywne zjawiska w wymiarze społecznym przy współwystępowaniu innych problemów, obejmujących co najmniej jedną ze sfer: gospodarczą, techniczną, ekologiczną i funkcjonalno-przestrzenną. Ponadto nie może on przekraczać 20% powierzchni gminy i być zamieszkiwany przez więcej niż 30% mieszkańców gminy. Następnie dla wydzielonego obszaru możliwe jest przyjęcie gminnego programu rewitalizacji (GPR). Gdy spełnione zostaną te dwa warunki, gmina może sięgnąć po SSR i MPR, przy czym intencja ustanowienia SSR wymaga ujęcia w GPR.

Specjalna Strefa Rewitalizacji pozwala na stosowanie szczególnych narzędzi prawnych z zakresu planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, mieszkalnictwa, prawa podatkowego oraz prawa cywilnego (GUS). Jej uchwalenie ma na celu zapewnienie sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W zasadzie SSR jest rozwiązaniem sprzyjającym realizacji projektów mieszkaniowych w procesie rewitalizacji. Pozwala usprawnić działania gminy w tym zakresie oraz wspomóc inwestorów angażujących się w projekty remontowe lub modernizacyjne w zasobach mieszkaniowych. Ustanowienie SSR odbywa się na podstawie uchwały rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. Można ją wydzielić na całym obszarze rewitalizacji lub dla wybranych podobszarów. Nie może więc kształtować jej w sposób dowolny. Okres funkcjonowania strefy nie może być dłuższy niż 10 lat. Wykaz możliwych do zastosowania w ramach SSR narzędzi wskazano w Tabeli 3.

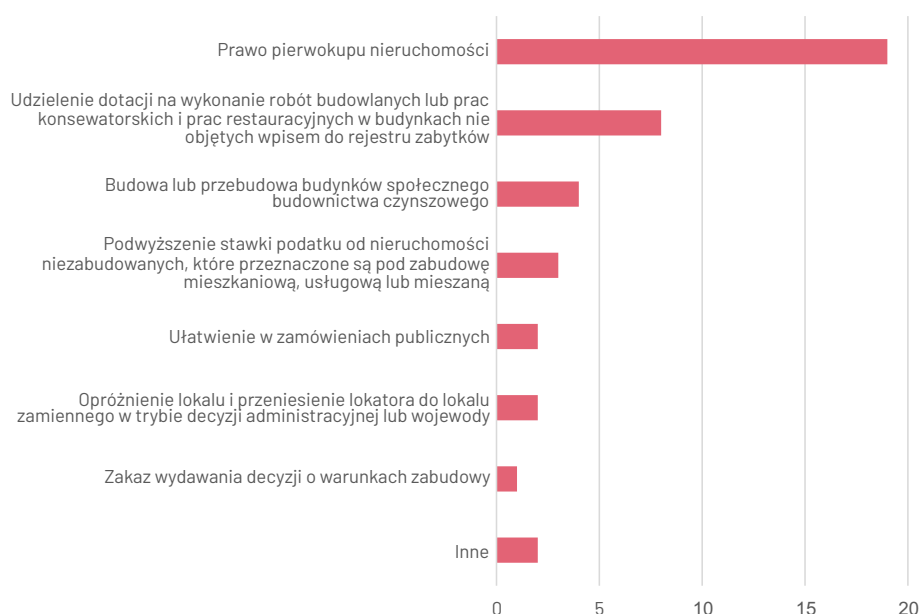
Tab. 3. Narzędzia dostępne w ramach Specjalnych Stref Rewitalizacji

Typ	Narzędzia
Obowiązujące z mocy prawa bez konieczności wskazywania w treści uchwały	Prawo pierwokupu nieruchomości położonych w SSR
	Ułatwienia prowadzenia remontów wspólnot mieszkaniowych w przypadku współwłasności gminy
	Brak obowiązku wpłaty odszkodowań do depozytu sądowego w procedurze wywłaszczeń nieruchomości położonych w SSR
	Możliwość zaspokojenia przez świadczenie pieniężne lub nieruchomość zamienną roszczeń majątkowych dotyczących praw do nieruchomości położonych w SSR, w których realizowane są przedsięwzięcia rewitalizacyjne
	Ułatwienia w ustalaniu stron i wyjaśnianiu stosunków własnościowych na obszarze rewitalizacji
Obowiązujące fakultatywnie po zawarciu zapisu w uchwale	Zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy – w uchwale należy podać zakres niedozwolonych zmian sposobu zagospodarowania terenu oraz zmian użytkowania nieruchomości
	Dotacje do remontów nieruchomości w SSR – w uchwale należy określić szczegółowe zasady udzielania dotacji dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, położonych w strefie w związku z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych
Obowiązujące z mocy prawa po spełnieniu dodatkowych warunków	Społeczne budownictwo czynszowe jako cel publiczny – jedynie w przypadku informacji o planowanej inwestycji celu publicznego na konkretnej nieruchomości w GPR oraz odpowiednich zapisach w MPZP/MPR
	Bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości położonych na terenie SSR – jedynie w przypadku przeznaczenia ich na cele zgodne z zapisem w GPR oraz odpowiednich zapisów w uchwale dotyczącej stosowania bonifikat przy sprzedaży nieruchomości
	Możliwość podwyższenia opłaty adiacenckiej do 75% wzrostu wartości nieruchomości na terenie SSR – po uprzedniej zmianie brzmienia uchwały dotyczącej wysokości opłat adiacenckich w gminie
	Ustalenie zasad przeprowadzek i eksmisji na czas wykonywania robót budowlanych najemców lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy na obszarze SSR – wymaga wprowadzenia stosownego regulaminu i uzgodnienia z wojewodą
	Możliwość pozyskania dopłaty do czynszów w przypadku inwestycji remontowych w SSR, co wymaga spełnienia jednocześnie kilku warunków w odniesieniu do zakresu inwestycji oraz obowiązywania w gminie uchwały regulującej zasady przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego i wysokość obowiązkowej kaucji

Źródło: A. Jadach-Sepioła i A. Kułaczowska (2019)

Warto zwrócić uwagę, że choć gminne programy rewitalizacji w 2022 r. obowiązywały w 1 440 gminach, to jedynie w 22 przyjęto Specjalne Strefy Rewitalizacji, na co wskazują dane GUS. Spośród katalogu instrumentów dostępnych dla SSR gminy najczęściej korzystały z prawa pierwokupu nieruchomości przez gminę (19 przypadków). W 8 gminach zdecydowano się na dotację do wykonania robót budowlanych. Relatywnie rzadko wykorzystywano natomiast możliwość budowy lub przebudowy społecznego budownictwa czynszowego na obszarze SSR (por. Ryc. 14).

Warto zwrócić uwagę, że choć gminne programy rewitalizacji w 2022 r. obowiązywały w 1 440 gminach, to jedynie w 22 przyjęto Specjalne Strefy Rewitalizacji, na co wskazują dane GUS.



Ryc. 14. Częstotliwość wykorzystania mechanizmów Specjalnej Strefy Rewitalizacji w 2022 r. według liczby gmin

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR na podstawie danych GUS

Z kolei miejscowy plan rewitalizacji (MPR) jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który może obejmować wyłącznie obszar rewitalizacji. MPR w porównaniu z planem miejscowym zagospodarowania przestrzennego cechuje wyższa szczegółowość sporządzenia opracowania, co wskazano w art. 37 g *Ustawy z dnia 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, której elementami są:

- określenie zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;
- ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;
- szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;
- zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej;

- określanie maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalnej liczby;
- zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych warunkującej realizację inwestycji na konkretnych terenach, w przypadku podpisania umowy urbanistycznej.

Ponadto w art. 37i przywołanej ustawy dla MPR zawarto także mechanizm, w którym warunkiem realizacji inwestycji głównej, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających lub lokali mieszkalnych.

MPR jest zatem narzędziem, które potencjalnie pozwala na poprawę jakości przestrzeni na obszarach rewitalizacji. Wymiar zobowiązań jest proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu. Zobowiązanie to następuje w formie umowy urbanistycznej.

W praktyce narzędzie MPR nie cieszyło się zainteresowaniem. Według raportów GUS z 2018 r., w 2017 r. zaledwie 17 gmin deklarowało chęć sporządzenia tych dokumentów, obszar objęty sporządzanymi MPR wynosił zaledwie 1,8 ha. Pierwszy projekt MPR w Polsce powstał w 2021 r. w Kaliszu (MPR „Jabłkowskiego – Podgórze”).

Jak diagnozuje A. Jadach-Sepioło (2021), **instrumenty SSR i MPR nie są wykorzystywane z różnych powodów**. Dla części gmin sama procedura ich wdrożenia jest zbyt obciążona biurokratycznie. Jednak **kluczowa wydaje się być specyfika gminnych programów rewitalizacji, które przewidują realizację relatywnie prostych przedsięwzięć, dla których nie są potrzebne dodatkowe instrumenty**. Zauważa, że barierą we włączaniu w proces trudniejszych i złożonych inwestycji były wymogi Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi (IZ RPO), zwłaszcza w kwestii szczegółowości opisu przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Konsekwencją braku wystarczająco szczegółowego opisu była dyskwalifikacja w naborach projektów, a w konsekwencji ryzyko braku finansowania ze środków europejskich. Powiązanie procesu rewitalizacji z systemem jego finansowania nie generowało wzmożonego zainteresowania trudnymi do przeprowadzenia działaniami, dla których narzędzia dostępne w ramach SSR byłyby niezbędne.

Obszary zorganizowanego inwestowania — niezrealizowana idea

Niedługo po przyjęciu ustawy o rewitalizacji, w latach 2016–2017, ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa prowadziło prace dotyczące przyjęcia kompleksowego narzędzia urbanistyki operacyjnej, jakim miał być **obszar zorganizowanego inwestowania (OZI)**. Instrument ten miał być wdrożony w ramach tzw. ustawy inwestycyjnej (*Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego z dnia 20 września 2017 r.*), powiązanej z projektowanym kodeksem urbanistyczno-architektonicznym (KUB). W ocenie skutków regulacji (OSR) procedowanej ustawy zdiagnozowano następujące kluczowe problemy polskiego systemu planowania przestrzennego:

- opieszałość w procesie uchwalania planów miejscowych;
- źle uregulowana decyzja o warunkach zabudowy;
- brak odpowiednich regulacji współpracy publiczno-prywatnej w obszarze zagospodarowania przestrzennego;
- brak odpowiedniej stabilności w obrocie prawnym decyzji wydawanych w procesie inwestycyjnym;
- nieefektywność procesów związanych z przygotowaniem dokumentacji i uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Zidentyfikowano nie tylko potrzebę poprawy we wskazanym zakresie, ale również wprowadzenia skutecznego i kompleksowego narzędzia urbanistyki operacyjnej. Doceniono walory, jakie posiada miejscowy plany rewitalizacji i w nawiązaniu do tego instrumentu zaproponowano model OZI.

Zgodnie z projektem ustawy, OZI miały przede wszystkim służyć realizacji dużych zamierzeń inwestycyjnych, obejmujących swoim zakresem projekty rewitalizacyjne, ale także, bez konieczności tworzenia dodatkowych specustaw, obejmować inne typy projektów inwestycyjnych, takich jak np. Expo 2022 w Łodzi. Zakładały integrację procesu decyzyjnego oraz skrócenie czasu uzyskania niezbędnych rozstrzygnięć. Rozpoczęcie procedury OZI to wniosek inwestora, wskazujący zamierzenie inwestycyjne z załączoną koncepcją urbanistyczną oraz propozycję inwestycji celu publicznego, w jaką inwestor miałby się włączyć. Następnie wniosek miał podlegać jawnym negocjacjom, a następnie zostać skierowany do rady gminy w celu wszczęcia lub odmowy procedury planistycznej w trybie OZI (podobny mechanizm został zastosowany później w „Lex Deweloper” i ZPI).

Instrument ten miał nawiązywać do rozwiązań cieszących się powodzeniem w krajach Europy Zachodniej, które umożliwiają gminom przejęcie sprawczej roli w organizowaniu dużych terenów zabudowy. Jednym z najbardziej dojrzałych przykładów są rozwiązania stosowane we Francji.

Narzędziem urbanistyki operacyjnej są w niej „strefy zagospodarowania uzgodnionego” (z franc. *Zone d’Aménagement Concerté* – ZAC), które ustalane są na obszarach, dla których zamierza się zrealizować kompleksowy projekt zabudowy tworzonej przez wielu niezależnych inwestorów, odpowiadających również za powstanie infrastruktury technicznej i obiektów publicznych. Działania takie wymagają zawarcia umowy, obejmującej m.in. opis wszystkich zamierzeń inwestycyjnych, określającej obowiązki poszczególnych inwestorów i wskazującej harmonogram realizacji. Co istotne, ZAC może być ustanowiona na wniosek gminy, EPCI (*Établissement public de coopération intercommunale* – publiczna jednostka do kooperacji międzygminnej lub prefekta w imieniu inwestorów) (Ossowicz 2019). Podobne instrumenty występują również m.in. w Niemczech (*Sozialgerechte Bodennutzung* – SoBoN) czy Irlandii (*Strategic Development Zone* – SDZ).

Jak wskazywał Ł. Pancewicz (2018), w proponowanych zapisach ustawy zastosowanie OZI miało być związane przede wszystkim z inwestycjami realizowanymi w ramach działań Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN) bądź przedsięwzięć planowanych w programach rewitalizacji. Nie była to jednak lista zamknięta. W praktyce OZI miało być także stosowane jako pomoc w przekształceniach dużych terenów przemysłowych, kolejowych czy powojkowych, które miały wielu właścicieli. W założeniu było to narzędzie wykorzystywane do planowania kluczowych, strategicznych obszarów miasta, zwłaszcza tam, gdzie zastosowanie „standardowego” planu miejscowego nie przyniosłoby oczekiwanego skutku.

OZI miało być przede wszystkim porozumieniem dokonany między władzami gminy a właścicielami terenu (lub ich pełnomocnikami) w celu wspólnej realizacji inwestycji. Negocjacje prowadzące do sporządzenia planu miejscowego miały być realizowane na podstawie „koncepcji urbanistycznej”, zawierającej m.in. strukturę funkcjonalną zabudowy i terenów otwartych, kompozycję urbanistyczną zespołów zabudowy, zakres infrastruktury, etapowanie oraz podział zadań infrastrukturalnych. Strona publiczna, gmina bądź Skarb Państwa, zachowywała prawo do pierwokupu. Przygotowanie planu miejscowego następowałoby wtórnie w stosunku do projektowania koncepcji i negocjowania kluczowych ustaleń z partnerami. Wykorzystanie trybu OZI powodowałoby także zawieszenie ustaleń art. 36 i 37 upzp (roszczeń odszkodowawczych), opłat adiacenckich oraz obowiązku przebudowy dróg przez dewelopera przewidzianego w art. 16 *Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*, gdyż wszystkie z tych zobowiązań miały być regulowane porozumieniami bądź umową urbanistyczną. Inwestorzy korzystający z OZI mogliby liczyć na przyspieszenie procedur dzięki uzyskaniu zintegrowanych pozwoleń na budowę, które obejmowały także szereg innych działań, m.in. nabywanie praw do nieruchomości.

Zastosowane w OZI mechanizmy pozwoliłyby na planowanie miasta opartego na projektowaniu urbanistycznym oraz współpracy publiczno-prywatnej. Gdyby doszło do wdrożenia OZI, samorządy mogłyby korzystać z nowoczesnego narzędzia zarządzania przekształceniami dużych terenów,

w założeniu mającego zastąpić korzystanie z decyzji WZ. Znaczącym ryzykiem w procedurze OZI był brak ustawowego zabezpieczenia transparentności ustaleń pomiędzy wójtem, burmistrzem lub prezydentem a stroną prywatną. W myśl zapisów ustawy, wynik pierwszych porozumień podejmowanych na etapie koncepcji miał być zebrany w formie protokołu i opiniowany przez komisję urbanistyczno-architektoniczną. Na tym etapie często następują istotne ustalenia dotyczące dalszego zagospodarowania terenów. Zaproponowany mechanizm nie zabezpieczał możliwości wysłuchania głosów innych stron procesu, w tym mieszkańców i strony społecznej. Szersze zaangażowanie stron następowałoby dopiero na etapie planu miejscowego. Dopiero wtedy ustalenia mogłyby zostać skonfrontowane z szerszymi interesami mieszkańców, użytkowników czy strony społecznej. Dlatego też w pierwszych krokach procedury OZI wskazane byłoby wdrożenie mechanizmu pozwalającego na zabezpieczenie udziału stron trzecich, np. opiniowanie lub publiczne wyłożenie koncepcji urbanistycznej.

Idea OZI upadła jednak wraz z procedowanymi szerokimi zmianami prawnymi na etapie konsultacji. Choć spotkała się z aprobatą władz gminnych i inwestorów, to była jednocześnie przedmiotem licznych zastrzeżeń środowisk eksperckich. Towarzystwo Urbanistów Polskich wskazywało, że proponowane zmiany prawne prowadziłyby do dalszego deprecjonowania roli strategicznego planowania urbanistycznego (Lesner 2017).

Decyzja o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej – „Lex Deweloper”

Wraz z wejściem w życie *Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*, znanej powszechnie jako „**specustawa mieszkaniowa**” lub „**Lex Deweloper**”, utworzony został nowy instrument, którego celem jest zwiększenie możliwości realizowania inwestycji mieszkaniowych. Wdrożenie regulacji było elementem realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego z 2016 r. Uchwały miały rozwiązać problem nadmiernego skomplikowania i długiego czasu potrzebnego do uzyskania niezbędnych zgód na realizację mieszkań i wpłynąć na zwiększenie efektów budownictwa mieszkaniowego, podnosząc dostępność gruntów, które nie były przeznaczone pod rozwój mieszkalnictwa, ale ze względu na lokalizację posiadały potencjał do przekształceń. **Narzędzie to spotkało się z krytyką środowiska urbanistów, architektów i prawników**, czego wyrazem są liczne opracowania w tym temacie (m.in. Szlachetko 2019). Zapisy ustawy dopuściły „Lex Deweloper” do stosowania zarówno dla podmiotów publicznych, jak i prywatnych, co budziło znaczne obawy dotyczące możliwych nadużyć w stosowaniu tego narzędzia.

P. Orłowski (2019) wskazywał, że w perspektywie dużej nadpodaży terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, tworzenie dodatkowych rozwiązań, takich jak specustawa mieszkaniowa, przyczynia się do dalszego rozpraszania zabudowy mieszkaniowej i pogłębiania chaosu przestrzennego.

Choć narzędzie było krytykowane przez środowiska zawodowe, **pierwsze próby zaaplikowania „Lex Deweloper” pokazały także korzyści**, wynikające przede wszystkim z możliwości skoordynowania tzw. inwestycji podstawowej, czyli budowy mieszkań, z realizacją inwestycji towarzyszących, w tym m.in. placówek szkolnych czy przedszkolnych. Rosnąca liczba udanych postępowań, w których zastosowano porozumienia z inwestorami, sprawiła, że gminy zaczęły przychylniej traktować ten tryb i częściej go stosować. Po początkowej niechęci do wdrażania ULIM, według danych Polskiego Związku Firm Deweloperskich (PZFD), w latach 2019–2023 gminy wydały 377 pozytywnych uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej – z czego 77 w 2023 r., 96 w 2022 r., 78 w 2021 r., 71 w 2020 r. oraz 55 w 2019 r. (Krupa-Dąbrowska 2024).

Choć narzędzie było krytykowane przez środowiska zawodowe, pierwsze próby zaaplikowania „Lex Deweloper” pokazały także korzyści, wynikające przede wszystkim z możliwości skoordynowania tzw. inwestycji podstawowej, czyli budowy mieszkań, z realizacją inwestycji towarzyszących, w tym m.in. placówek szkolnych czy przedszkolnych.

Na podstawie przepisów specustawy, podstawą wszczęcia procedury jest złożenie przez inwestora kompletnego wniosku, którego **kluczowy element stanowi szczegółowa koncepcja architektoniczno-urbanistyczna**. Postępowanie jest prowadzone przez wójta, burmistrza lub prezydenta, a ostateczna decyzja przyjmowana jest w formie uchwały rady gminy, która ostatecznie wyznacza ramy inwestycji oraz wiąże organy publiczne przy wydawaniu pozwoleń na budowę. Najważniejszym atutem postępowania specustawowego miał być czas jego trwania. Ustawa zobowiązuje organy do wydania decyzji w terminie 60 dni, z możliwością wydłużenia o 30 dni w skomplikowanych przypadkach. Przed złożeniem wniosku inwestor jest zobowiązany do uzyskania wymaganych zgód, wykazania możliwości zapewnienia miejsc w placówkach edukacyjnych dla przyszłych mieszkańców oraz uzgodnienia warunków obsługi komunikacyjnej. Inwestor powinien także uzyskać konieczne decyzje środowiskowe i zgody wodnoprawne, jednak specustawa wskazuje maksymalne terminy wydania tych decyzji i zgód.

Wnioskodawcy zostali zobowiązani przez ustawodawcę do wskazania układu urbanistycznego inwestycji, powiązania z otoczeniem oraz określenia zasad obsługi komunikacyjnej i technicznej. Koncepcja architektoniczna musi zawierać szczegółowe informacje dotyczące układu, liczby i powierzchni mieszkań, rzutów, elewacji, kluczowych parametrów technicznych oraz zakresu nieruchomości. We wniosku należy także wskazać zakres inwestycji towarzyszących. Załączony wniosek po stwierdzeniu jego kompletności i zgodności z wymaganiami musi zostać opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), podobnie jak ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie wniosku, czyli uchwała rady.

Tryb pozwala na lokalizowanie inwestycji mieszkaniowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, niezależnie od zapisów w planie miejscowym czy samego faktu obowiązywania planu na danym obszarze. Wymaga jednak niesprzeczności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przy czym inwestycje te mogą być realizowane na terenach w przeszłości wykorzystywanych jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a na których obecnie funkcje te nie są realizowane. Po nowelizacji z 2023 r. wskazano na konieczność zgodności z planem ogólnym. W podstawowym wariantcie lokalizacja inwestycji jest możliwa przy spełnieniu warunku dostępu pieszego w określonej odległości do szkoły, parku oraz przystanków transportu zbiorowego. Ustawa dopuszcza zmianę parametrów dostępu w formie lokalnych standardów urbanistycznych.

Przy braku spełnienia warunków ustawa umożliwia wejście w porozumienie z inwestorem celem zrealizowania brakującego elementu infrastruktury, np. parku lub szkoły, jako inwestycji towarzyszącej. Zgodnie z art. 22–24 specustawy, inwestor może w tym celu zawrzeć porozumienia z gminą.

W toku stosowania specustawy zarówno gminy, jak i inwestorzy wypracowali procedury **wyprzedzającego dialogu społecznego przy przygotowaniu wniosków**. Wiązało się to z szerokim zakresem pracy, koniecznej

do sporządzenia kompletnego wniosku oraz faktu, że ustawa wymaga dopuszczenia składania uwag, a ostatecznie o losach propozycji decydował głos radnych. Wyprzedzający dialog zmniejsza ryzyko odrzucenia propozycji. Obowiązek publikacji kompletnej dokumentacji w BIP także znacząco zwiększył transparentność procesu. **Stosowanie „Lex Deweloper” pokazało, że tryb ten zawiera szereg narzędzi pozwalających na zachowanie władztwa planistycznego gminy.** Wniosek podlega także opiniowaniu przez komisję urbanistyczno-architektoniczną, która w praktyce może prowadzić do jego modyfikacji. Wymóg przyjęcia propozycji inwestora przez radę gminy stanowi skuteczny mechanizm kontrolny, ostatecznie to władze gminy podejmują decyzję o akceptacji propozycji bądź jej odrzuceniu. W przypadku braku zgody na proponowane zagospodarowanie samorząd dysponuje wieloma możliwościami zatrzymania takich propozycji, w odróżnieniu np. od decyzji o warunkach zabudowy.

Zastosowanie specustawy pozwoliło na przetestowanie mechanizmów negocjacji między gminą a inwestorem. Zgodnie z założeniami twórców tego narzędzia otworzyło ono „szybką ścieżkę” dla niektórych projektów, szczególnie w sytuacji, gdy sprawna zmiana istniejących planów miejscowych nie była możliwa. „Lex Deweloper”, w odróżnieniu od decyzji o warunkach zabudowy, nie spowodowały degradacji podstawowych narzędzi planowania – planów miejscowych – narzędzia specustawowe są bowiem stosowane wyjątkowo i są obudowane instrumentami kontroli pod kątem urbanistycznym. W dużych miastach liczba mieszkań realizowanych na tej podstawie nie przekraczała kilku procent wolumenu inwestycji, dla których wydawano pozwolenia. Wysokim wynikiem udziału mieszkań, dla których uzyskano zgody w tej formule wyróżnia się Łódź, w której w latach 2020–2021 wynik ten oscylował między 8 a 9% zasobu (Załączna, Antczak-Stępniaś 2022).

Stosowanie specustawy pozwoliło także, w niektórych przypadkach, na przetestowanie i przetarcie ścieżek dla porozumień z wnioskodawcami w zakresie realizacji inwestycji uzupełniających. Warszawskie projekty realizowane na Służewcu (Modern Mokotów, Mokopolis) były przykładami realizacji dużych założeń mieszkaniowych, powiązanych z budową infrastruktury publicznej – szkoły i parków.

„Lex Deweloper” pozwoliło gminom na przeciwiczenie stosowania narzędzia operacyjnego przed pojawieniem się nowego instrumentu, jakim jest ZPI. Stosowanie specustawy jest także ograniczone w czasie – wygasa zgodnie z jej zapisami 1 stycznia 2026 r., tj. po wejściu w życie planów ogólnych.

Zintegrowane plany inwestycyjne (ZPI) i reforma systemu planowania

Zintegrowane plany inwestycyjne, podobnie jak „Lex Deweloper”, obierają sobie za cel ułatwienie realizacji kompleksowych inwestycji – nie tylko mieszkaniowych. **ZPI jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.** Podobnie jak w przypadku „Lex Deweloper”, **to od inwestora wychodzi propozycja zagospodarowania danego obszaru.** W ULM ostateczny kształt koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, uwzględniający zarówno głos mieszkańców, jak i warunki stawiane przez władze lokalne, może nie zostać zrealizowany, jeśli nie uzyska zgody rady gminy. W odróżnieniu od „Lex Deweloper”, ZPI zawiera **obowiązkowy element negocjacji zakresu umowy urbanistycznej między gminą a inwestorem, który poprzedza sporządzenie planu miejscowego.**

Całość procedury ZPI rozpoczyna się od złożenia kompletnego wniosku przez inwestora. Wniosek musi zawierać projekt planu miejscowego, spełniający wymagania formalne ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Braki formalne w złożonym wniosku mogą spowodować wezwanie do ich uzupełnienia bądź odrzucenie wniosku. W przypadku złożenia poprawnego wniosku wójt, burmistrz lub prezydent publikuje go w BIP lub – po jego utworzeniu – w Rejestrze Urbanistycznym i kieruje do rady gminy.

Rada gminy musi udzielić zgodę na sporządzenie ZPI. Ten krok procedury można porównać do uchwały inicjującej sporządzenie planu miejscowego. Rada gminy nie ma obowiązku udzielenia zgody. Ustawodawca nie określa także terminów, w których taka decyzja miałaby zostać podjęta. Dopiero po uzyskaniu zgód wójt, burmistrz lub prezydent może rozpocząć negocjacje z wnioskodawcą o zakresie umowy urbanistycznej, określającej zasady realizacji inwestycji uzupełniających oraz treści ZPI. Rada gminy może wyznaczyć do udziału w negocjacjach swojego przedstawiciela. Władza wykonawcza ma dużą swobodę w prowadzeniu negocjacji, tzn. na tym etapie może je zerwać bez konsekwencji.

Po zakończeniu negocjacji organy wykonawcze wprowadzają niezbędne poprawki do ZPI, które wraz z uzasadnieniem, prognozą oddziaływania na środowisko oraz projektem umowy urbanistycznej publikują w BIP, a docelowo w Rejestrze Urbanistycznym.

Kolejnym krokiem jest uzyskanie niezbędnych opinii, uzgodnień i przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz ponowienie tych czynności w niezbędnym zakresie. Dopiero na tym etapie wójt, burmistrz lub prezydent może podpisać umowę urbanistyczną w formie aktu notarialnego. Projekt ZPI jest załącznikiem do tej umowy. Po wykonaniu powyżej wymienionych czynności organ wykonawczy gminy ponownie umieszcza ostateczny projekt ZPI

w BIP, a po jego utworzeniu w Rejestrze Urbanistycznym oraz kieruje plan do uchwalenia.

Do momentu podpisania ostatecznej umowy organ wykonawczy może odstąpić od ZPI. Samo podpisanie umowy nie gwarantuje przyjęcia dokumentu, a skutki prawne jej podpisania obowiązują dopiero po przyjęciu ZPI. Ostateczny głos ma rada gminy. Może ona przyjąć ZPI bądź podjąć uchwałę o zwróceniu go do organu wykonawczego. Rada nie może samodzielnie nanosić poprawek do dokumentu lub treści umowy. Organem upoważnionym do takich czynności jest wójt, burmistrz lub prezydent.

Ustawodawca opisuje, co może być przedmiotem inwestycji uzupełniającej. Według ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu należy ją rozumieć jako: „inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, dróg publicznych, linii kolejowych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, obiektów, w których prowadzona jest działalność z zakresu pomocy społecznej, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, obszarów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową – o ile służą obsłudze inwestycji głównej”. **Ustawodawca nie ujął jednak w tym katalogu żadnej formy mieszkalnictwa społecznego.**

Ustawa określa, co może być przedmiotem wspólnych zobowiązań. Ze strony inwestora może to być przekazanie nieruchomości stanowiących przedmiot inwestycji głównej, pokrycie całości kosztów realizacji inwestycji uzupełniającej bądź zapłata ceny za zbycie prawa do użytkowania wieczystego dla nieruchomości, na której planuje realizować inwestycję uzupełniającą. Inwestor może także zobowiązać się do pokrycia kosztów sporządzenia ZPI oraz roszczeń odszkodowawczych. Gmina może zobowiązać się do realizacji inwestycji uzupełniającej, jeśli wchodzi ona w zakres zadań własnych gminy czy zwolnić inwestora z opłaty planistycznej.

Głównym atutem ZPI jest stworzenie mechanizmu prawnego ustalenia wspólnych zobowiązań stron postępowania – gminy i konkretnego inwestora prywatnego. Podstawą do dokonania tych uzgodnień jest projekt planu miejscowego. Jego właściwe przygotowanie wymaga ze strony wnioskodawcy ustalenia koncepcji zagospodarowania terenu, co najmniej na poziomie szczegółowości określającej gabaryty zabudowy oraz możliwego przedmiotu porozumienia – zakresu inwestycji głównej i uzupełniającej oraz ich zakresów przestrzennych. **Celem porozumienia w założeniu jest spójne zagospodarowanie określonego obszaru.** W praktyce wykonanie dobrego projektu planu, będącego podstawą dla negocjacji, wymaga także zastosowania narzędzi projektowania urbanistycznego – koncepcji urbanistyczno-architektonicznej.

ZPI posiada także pewne ograniczenia. Sam tryb jest dość skomplikowany i wymaga prowadzenia złożonego procesu negocjacji. Zapisy ustawowe określające tryb sporządzenia ZPI chronią interes gminy kosztem ryzyka ponoszonego przez stronę prywatną. Z drugiej strony, strona prywatna może wystąpić z pierwszą propozycją planu, co budzi obawy związane z ryzykiem nadmiernej ingerencji podmiotów prywatnych we władztwo planistyczne gminy. **Z punktu widzenia realizacji polityki mieszkaniowej utrudnieniem jest brak wskazania mieszkalnictwa społecznego jako możliwego przedmiotu umowy.** W obecnym kształcie ZPI złożenie wniosku wymaga znacznego zaangażowania ze strony inwestora, czyli przygotowania projektu planu miejscowego, który podlega zmianom w wyniku negocjacji z gminą, a następnie ma być przez nią procedowany.

Ostatecznie zastosowanie ZPI, podobnie jak „Lex Deweloper”, wymaga osiągnięcia porozumienia między wnioskodawcą a gminą. W ZPI podpisanie umowy jest obligatoryjnym elementem tego trybu. Ani gmina, ani inwestor nie ma obowiązku jej ostatecznego podpisania. **Z punktu widzenia rozwoju nowych terenów mieszkaniowych istotnym zagadnieniem jest zakres inwestycji uzupełniających oraz określenie realnej możliwości ich sfinansowania bądź podzielenia się kosztami.** Ze strony gminy przygotowanie do negocjowania ZPI wymaga wiedzy na temat lokalnych potrzeb lub koncepcji rozwoju terenu objętego negocjacjami. Gmina powinna ocenić, czy np. tereny objęte ZPI wymagają rozwoju infrastruktury, zieleni bądź usług publicznych, by móc skutecznie prowadzić negocjacje.

Niewątpliwie ZPI wymaga poprawy, a część z problemów zgłaszanych m.in. przez środowisko Polskiego Związku Firm Deweloperskich (PZFD 2024) dotyczy zakresu i formy tego narzędzia. **Obecnie plan może być sporządzany wyłącznie dla obszaru inwestycji głównej i uzupełniającej.** Ilustruje to Ryc. 15.

Ważne jest określenie zakresu wysokości świadczeń, jakich można oczekiwać od inwestorów. ZPI nie powodują wygaśnięcia świadczeń tytułem art. 16 ustawy o drogach publicznych. Obecne mechanizmy prawne i interpretacje wskazują na ograniczenia sposobu określenia świadczeń inwestorów do nakładów rzeczowych. Zwiększenie elastyczności narzędzia wzmocniłoby możliwości współpracy między gminą a JST. Sposób przygotowania wniosku do ZPI znacząco obciąża inwestora – musi on przygotować projekt planu miejscowego. Praktyka „Lex Deweloper” wskazuje, że dużo lepszym i bardziej transparentnym rozwiązaniem jest stosowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznych. W kontekście ZPI mogą być one dalej procedowane już w formie planu miejscowego przez gminę. Wykonanie przez inwestora koncepcji planu, nad którą ma następnie pracować gmina, może budzić wątpliwości dotyczące kwestii konfliktu interesów między urbanistami zajmującymi się wnioskami a jednostkami samorządu terytorialnego oraz stronniczości gminy. Uproszczenie formy wniosku jest zatem pożądane.



Źródło: ZPI Bronowice Małe – Rondo Ofiar Katynia – wniosek o zintegrowany plan inwestycyjny (b.d.)

Wraz z wprowadzeniem obecnej reformy **ZPI będą musiały być zgodne zarówno z ustaleniami planów ogólnych gminy, jak i strategii rozwoju.** Powiązanie ZPI z dokumentami strategicznymi może pozwolić na skoordynowanie stosowania ZPI z celami rozwojowymi gminy.

Doświadczenia z tworzenia wielkoskalowych przedsięwzięć urbanistycznych wraz z rozwojem obszarów o funkcji mieszkaniowej w Polsce

W Polsce można zidentyfikować przykłady zrealizowanych, skoordynowanych wielkoskalowych projektów urbanistycznych. Ich realizacja w większości odbywała się w dużych miastach. Lata 2000. cechowały projekty realizowane we współpracy z władzami gmin przez duże podmioty komercyjne z kapitałem zagranicznym, np. dzielnice Miasteczko Wilanów w Warszawie, Gdynia Zachód, Garnizon w Gdańsku czy realizowane później Młode Miasto w Gdańsku lub prywatne miasteczka (Siewierz-Jeziorna). W innych przypadkach gminy realizowały projekty na gruntach własnych, poddawanych komunalizacji (np. Nowe Centrum Pruszcza Gdańskiego).

Wraz z rozwojem kompetencji miast rozpoczęto realizację dużych projektów PPP. W Gdańsku duże obszary rewitalizowanych dzielnic, najpierw Dolne Miasto, a następnie Nowy Port, ze znacznym komponentem mieszkaniowym, zostały włączone do procesu przebudowy w tej formule. Innym flagowym projektem była Wyspa Spichrzów i Forum Gdańsk.

W 2018 r. Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego Miasta Stołecznego Warszawy zainicjowało strategiczny projekt Osiedla Warszawy. Jego celem było wskazanie terenów przeznaczonych na rozwój dużych projektów miejskich, a następnie wykonanie wobec nich kompleksowych opracowań urbanistycznych. Wskazane rezerwy obejmowały w dużej mierze tereny poprzemysłowe (FSO Żerań, Stare Świdry) lub znaczne tereny niezurbanizowane, zlokalizowane w otoczeniu przystanków rozbudowanych linii metra. Urząd m.st. Warszawy prowadził prace studyjne i projektowe, które były kontynuowane przez właścicieli terenu (FSO Żerań) bądź urząd miasta (Stare Świdry).

W dalszej części szerzej omówiono wybrane przykłady doświadczeń z wielkoskalowych przedsięwzięć urbanistycznych, w których funkcja mieszkaniowa pełni istotną rolę. Zostały one podzielone na dwie grupy inwestycji – zrealizowanych w co najmniej znaczącym zakresie oraz będących na mniej zaawansowanym etapie prac. Należy zwrócić uwagę, że nie są to jedyne tego typu przedsięwzięcia. Warto wspomnieć o innych przykładach, jak np. Osiedle JAR w Toruniu, Nowy Nikiszowiec i Bażantowo w Katowicach, EkoPark w Warszawie czy Osiedle Lotnisko w Stargardzie.

Inwestycje zrealizowane lub będące w zaawansowanej fazie realizacji

Tereny postoczniove w Gdańsku – Młode Miasto

Impulsem dla rozwoju terenów postoczniovych były przekształcenia własnościowe, związane z prywatyzacją i restrukturyzacją Stoczni Gdańskiej. W latach 90. XX w., na fali transformacji i pogorszenia kondycji stoczniowej, spółki prywatne będące właścicielami terenu (Synergia 99) rozpoczęły prace studyjne, dotyczące możliwych przekształceń tego obszaru. Pierwsze koncepcje, realizowane przez zachodnich urbanistów (Sasaki Associates) we współpracy z zespołem Politechniki Gdańskiej, lokalizowały na tym terenie funkcje biurowe i komercyjne. Urząd miasta dopiero w 2004 r. zakończył procedowanie planu miejscowego. Przyjęcie tego dokumentu rozpoczęło proces spekulacji gruntami – teren postoczniovy został podzielony i sprzedany kilku właścicielom. Stopniowa utrata zabytkowych obiektów w wyniku wyburzeń prowadzonych przez część nowych właścicieli doprowadziła do objęcia znacznej części terenu w 2016 r. ochroną konserwatorską. Sukcesywnie przenoszono produkcję stoczniową w kierunku północnym i północno-zachodnim (dawnej stoczni Schichaua oraz wyspy Ostrów). W tym samym czasie najwięksi właściciele rozpoczęli proces przygotowywania własnych opracowań studyjnych i projektowych. W międzyczasie z inicjatywy Anety Szyłak, kuratorki działającego na terenach postoczniovych Instytutu Sztuki Wyspa, rozpoczęła działanie oddolna inicjatywa współpracy między właścicielami terenu – Rada Interesariuszy Stoczni Gdańskiej. Przykładem inicjatywy właścicieli było rozpiśanie w 2018 r. międzynarodowego konkursu na opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej dla terenu Stoczni Cesarskiej, którego wynikiem było stworzenie kompleksowego opracowania dla ponad 14 ha obszaru (ryc. 16–17). Równolegle z powodzeniem realizowano projekt budowy dużego osiedla mieszkaniowego (DOKI) z usługami (Montownia) na południe od ul. Popiełuszki oraz przystąpiono do prac studyjnych na terenach Shipyard City Gdańsk (SCG) – obecnie projekty te są procedowane w trybie „Lex Deweloper”. Powołanie stanowiska architekta miasta sprawiło, że Urząd Miasta Gdańska rozpoczął próby koordynowania procesu. W 2022 i 2023 r. przeprowadzono dwa partycypacyjne warsztaty projektowe, mające na celu wypracowanie kierunków działania. Niemniej jednak miasto nie jest właścicielem tych terenów, oprócz nielicznych jego fragmentów, oraz istnieje plan miejscowy z 2004 r., co ogranicza możliwość pełnego wpływu na decyzje inwestorów. Objęcie terenów w 2016 r. ochroną konserwatorską sprawia, że służby ochrony dziedzictwa mają duże

możliwości decydowania o losie tego obszaru. Dyskusje o sposobie i zakresie ochrony oraz inicjatywa wpisania terenu na listę UNESCO w 2020 r. znacząco przyczyniły się do spowolnienia jego rozwoju. Kolejne warsztaty projektowe dotyczące przestrzeni publicznych, zieleni i kompozycji urbanistycznej planowane są na 2024 r.



Ryc. 16. Masterplan Stoczni Cesarskiej w Gdańsku (fragment dzielnicy Młode Miasto)

Źródło: Henning Larsen, A2P2 i BBGK

Na terenach postocznioowych pierwsza inicjatywa należała do strategicznego właściciela terenu, prywatnego „land dewelopera”. Po uchwaleniu planu miejscowego oraz podziale na poszczególne tereny, inicjatywa kształtowania ich rozwoju została scedowana na kolejnych właścicieli i to oni tworzyli opracowania koncepcyjno-przestrzenne, a także sukcesywne projekty architektoniczne. Jest to proces odpowiadający okresowi intensywnej prywatyzacji miasta w pierwszych dekadach posttransformacyjnych. Władze Gdańska próbują koordynacji operacyjnej tego projektu nieformalnymi metodami, lecz zasięg ich ingerencji jest ograniczony. Możliwym mechanizmem interwencji są zakresy umów z inwestorami prywatnymi przy „Lex Deweloper” bądź bezpośrednie inwestycje w obiekty i przestrzenie publiczne, których nie chcą realizować podmioty prywatne – przykładem jest Europejskie Centrum Solidarności, zbudowane na przekazanych miastu gruntach.



Ryc. 17. Wizualizacja zagospodarowania terenu „Młodego Miasta” w Gdańsku

Źródło: Henning Larsen, A2P2 i BBGK

Plusy:

- Zawiązanie platformy współpracy między właścicielami terenu w postaci Rady Interesariuszy Stoczni Gdańskiej pozwoliło na lepszą koordynację działań i wspólne opracowywanie koncepcji rozwoju obszaru.
- Władze miasta podejmują działania służące koordynacji projektu nieformalnymi metodami.

Minusy:

- Fakt, iż miasto nie jest właścicielem większości terenów oraz obowiązywanie starego planu miejscowego z 2004 r. ograniczają możliwości skutecznej koordynacji działań.

Nowe Żerniki – rozwój z wykorzystaniem terenów należących do zasobów publicznych⁴

Innym przykładem są Nowe Żerniki we Wrocławiu – 40-hektarowe osiedle o pełnym programie funkcjonalnym. Projekt z 2011 r. jest wynikiem wspólnej inicjatywy SARP oraz władz miasta Wrocławia. Pierwotnie zakładano budowę nowej dzielnicy na wzór wrocławskiego osiedla modelowego z wystawy

⁴ Przygotowano z wykorzystaniem: <https://architektura.muratorplus.pl/biblioteka/nowe-zerniki-wroclawski-eksperyment-bez-precedensu-aa-xVWr-PMvA-u53H.html#nowe-zerniki-historia-tomasz-zylski>.

Werkbundu „Mieszkanie i Miejsce Pracy” (*Wohnungs und Werkräumaussstellung, WuWa*) z 1929 r. W planach autorów projekt miał pokazać możliwość realizacji nowoczesnego założenia mieszkaniowego z dostępem do usług, przestrzeni publicznych i zabudową różnego typu, w tym mieszkaniami dostępnymi cenowo. W opinii znanego wrocławskiego architekta, zaangażowanego w proces, Zbigniewa Maćkowskiego, Nowe Żerniki miały być „poligonem doświadczalnym” polityki mieszkaniowej samorządu. Efektem eksperymentów miał być „model tworzenia miast, gdzie podmiotem jest społeczność lokalna, a rozgrywającym władza samorządowa przy jednoczesnym respektowaniu wyzwań gospodarki rynkowej”. Do realizacji projektu wybrano znajdujący się we władaniu miasta ok. 40-hektarowy teren położony w rejonie obwodnicy Wrocławia. Obszar posiadał dostęp do transportu zbiorowego – linii tramwajowej.

Podstawą do zaprojektowania obszaru był proces pracy warsztatowej, do której wyłoniono 40 pracowni projektowych. Trwał on dwa lata, od 2013 do 2015 r. Wyniki posłużyły do opracowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz przygotowania gruntów do zagospodarowania i sprzedaży. Władze Wrocławia dokonały parcelacji oraz sfinansowały realizację dróg i uzbrojenia. Do nieruchomości wystawionych do przetargu zostały załączone koncepcje wypracowane w trakcie warsztatów. Zobowiązanie do wykorzystania koncepcji pozwalało na uzyskanie dodatkowych punktów w przetargu na zakup terenu. Część z nieruchomości została zbyta na rzecz spółki TBS realizującej zarówno standardową działalność, jak i podejmując inne inicjatywy jak np. eksperymentalny „dom wielopokoleniowy” czy przeznaczając⁵ działki dla kooperatyw. Inauguracja projektu została skoordynowana z ubieganiem się przez Wrocław o miano Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 r.

Pierwszy etap został wykonany z powodzeniem. Pomimo pierwotnego traktowania oferty miasta przez podmioty rynkowe z rezerwą, działki zostały zbyte i zagospodarowane. W 2020 r. jedna czwarta osiedla, ok. 10 ha terenu – w tym pierwsze przestrzenie publiczne – została zrealizowana (por. Ryc. 18). Powstały mieszkania komercyjne, sprzedane w dostępnych cenach, oraz publiczne. Nie zrealizowano jednak ani szkoły (ze względu na skalę osiedla i zbyt małą liczbę mieszkańców), ani planowanego domu kultury. Wraz ze zmianą polityki przez nowe władze Wrocławia realizacja osiedla zwolniła tempo. Zakończenie pierwszego etapu przyczyniło się też do wzrostu cen nieruchomości, co zmniejsza konkurencyjność terenu wobec innych gruntów.

5 Dom wielopokoleniowy – przestrzeń mieszkalna dla osób w różnym wieku, reprezentujących różne pokolenia i grupy społeczne, wykazujących zróżnicowane potrzeby.



Ryc. 18. Osiedle Nowe Żerniki we Wrocławiu

Źródło: fot. Maciej Lulko, galeria na stronie Architektura Murator (<https://architektura.muratorplus.pl/galeria/wroclaw-nowe-zerniki/gg-jF8H-3rFV-wNfQ/gp-eh9d-frxD-5FRK>)

Realizacja Nowych Żerników pokazuje, jakie efekty może przynieść aktywna polityka planistyczna i gruntowa gminy przy wykorzystaniu narzędzi nieformalnych. Działanie samorządu jako publicznego „land dewelopera” było tu modelowe. Po decyzji o budowie osiedla przeprowadzono proces tworzenia masterplanu, opracowano plan i rozpoczęto sprzedaż uzbrojonego gruntu. Własność gruntów oraz posiadanie koncepcji zabudowy pozwoliły na znaczny wpływ na ostateczny kształt i jakość osiedla. Zaangażowanie Oddziału Wrocławskiego Stowarzyszenia Architektów Polskich i praktykujących architektów, pozwoliło na wypracowanie propozycji, które były realne i brały pod uwagę uwarunkowania komercyjnej budowy mieszkań. Na etapie koncepcji projektanci pracowali społecznie.

Czynnik będący atutem projektu – publiczna kontrola nad gruntem i procesem – jednocześnie sprawia, że jest on dużym wyzwaniem. Zmiana priorytetów w polityce miejskiej przekłada się na efektywność realizacji projektu (Pancewicz 2020).

Plusy:

- Masterplan dla Nowych Żerników zapewnił kompleksowy i przemyślany sposób zagospodarowania 40-hektarowego terenu, uwzględniając różnorodne funkcje, takie jak mieszkalnictwo, przestrzeń publiczną i usługi. Warsztatowy charakter prac nad masterplanem, w których brało udział 40 pracowników projektowych, pozwolił na wypracowanie różnorodnych, innowacyjnych rozwiązań, które podniosły standard urbanistyczny osiedla.
- Dzięki zaangażowaniu władz Wrocławia w proces planowania, parcelacji, uzbrajania gruntu oraz sprzedaży nieruchomości, możliwa była realizacja

spójnej koncepcji osiedla, które uwzględnia potrzeby mieszkańców i zasady nowoczesnego urbanizmu.

- Projekt realizował różnorodne inicjatywy, takie jak mieszkania komercyjne w przystępnych cenach, dom wielopokoleniowy, przestrzenie publiczne oraz współpracę z kooperatywami.

Minusy:

- Pomimo pierwotnych założeń nie zrealizowano szkoły ani domu kultury, co ogranicza pełną funkcjonalność osiedla i wpływa negatywnie na komfort życia mieszkańców.
- Zmiana podejścia lokalnych władz i ich strategii spowolniła realizację projektu, pokazując, że sukces takiego przedsięwzięcia jest silnie uzależniony od ciągłości i stabilności polityki miejskiej.

Miasteczko Wilanów

Miasteczko Wilanów jest wielkoskalową inwestycją, zrealizowaną na powierzchni ok. 170 ha. To projekt osiedla powstającego na terenach niezabudowanych, dawnych gruntach rolnych Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Tereny te zostały nabyte w 1999 r. przez firmę Prokom Investments SA, która pełniła rolę prywatnego „land dewelopera” i inwestora strategicznego. Nawiązał on współpracę z masterplannerem, firmą IN-VI. Relacja między samorządem a Prokomem była złożona. Ze względu na organizację ustroju miasta stołecznego Warszawy oraz podziały kompetencyjne, dialog z inwestorem prowadził zarząd dzielnicy Wilanów. W 1992 r. dla terenów obowiązywał plan miejscowy. W 1996 r. przeprowadzono konkurs urbanistyczny na nową koncepcję rozwoju nowego osiedla, jego wynikiem była zmiana planu miejscowego w 2001 r. Przed zakupem nieruchomości przez Prokom, gmina wynegocjowała umowę o odstąpieniu od prawa pierwokupu w zamian za realizację infrastruktury publicznej na terenie przyszłego osiedla.

Podstawą do planowania Miasteczka Wilanów był zarówno plan miejscowy, jak i wewnętrzny dokument koordynacyjny dewelopera – masterplan wykonany przez IN-VI – który zawiera wytyczne do realizacji projektów architektonicznych. Inwestor zaplanował kompozycję urbanistyczną, sieć przestrzeni publicznych oraz komunikacyjną. Masterplanner wspierał firmę Prokom w dialogu z projektantami poszczególnych etapów miasteczka w zakresie kształtowania zieleni czy uzyskania spójności architektonicznej. W 2007 r., po budowie 1500 mieszkań, spółka Prokom zbyła 71 ha nieruchomości na rzecz spółki Polnord SA, która kontynuuje projekt. Zmiana inwestora strategicznego sprawiła, że masterplan IN-VI przestał być wiążący. Spółka sprzedała nieruchomości poszczególnym wykonawcom etapów.

Znacznym wyzwaniem była realizacja infrastruktury technicznej i funkcji publicznych – pierwotnie przedmiot umów między gminą a inwestorem. Drogi zbiorcze zostały zrealizowane przez gminę, a infrastruktura techniczna i drogi lokalne przez stronę prywatną – po ich wykonaniu zwrócono się do samorządu o jej przejęcie, jednocześnie wyrażając roszczenia o zwrot poniesionych kosztów budowy. Wyzwaniem była także budowa pozostałej infrastruktury: szkół, przedszkoli i centrum handlowego. Ostatecznie szkoły powstały na gruntach prywatnych. Ratusz wilanowski został ukończony dopiero w 2014 r., po ponad trzynastu latach budowy, przedłużonej problemami finansowymi kolejnych wykonawców. W 2015 r. oddano do użytku pierwszy większy kompleks biurowo-usługowy Royal Wilanów, a w 2011 r. zrealizowano pierwsze etapy budowy Świątyni Opatrzności, którą rozpoczęto w 2001 r. Dopiero w 2024 r. otwarto pierwsze publiczne przedszkole. Obecnie dzielnica jest zamieszkała przez 40 tys. osób oraz jest w dużej części ukończona (por. Ryc. 19). Budowa linii tramwajowej mającej skomunikować Wilanów z resztą Warszawy została zakończona jesienią 2024 r. Na marginesie warto odnotować, że w przypadku osiedla Aspern Seestadt w Wiedniu dbałość o zapewnienie odpowiednich połączeń komunikacyjnych była punktem wyjścia (*Miasteczko Wilanów – co warto wiedzieć?* 2020; Niećko 2024).



Ryc. 19. Miasteczko Wilanów w Warszawie

Źródło: fot. Szymon Starnawski, galeria na stronie Architektura Murator (<https://architektura.muratorplus.pl/galeria/miasteczko-wilanow-z-drona-zdjecia/gg-UL8S-iaab-mLcg/gp-BKcK-KnmN-QbE9>)

Plusy:

- Miasteczko Wilanów jest przykładem zorganizowanej realizacji nowej dzielnicy w granicach Warszawy. Projekt został oparty na koncepcji urbanistycznej i w początkowej fazie zadbane o jego spójność architektoniczną. Gmina wyprzedzająco określiła swoje oczekiwania w formie koncepcji konkursowej i planu miejscowego.

Minusy:

- Brak mechanizmów współpracy oraz trwałych negocjacji na linii inwestor – gmina, które skutkowałyby skutecznym podziałem obowiązków. W efekcie realizacja niezbędnej infrastruktury społecznej była opóźniona w stosunku do realizacji mieszkań.
- Miasteczku Wilanów brakuje także mieszkalnictwa dostępnego. Wysokie ceny nieruchomości sprawiają, że jest to osiedle dla wyższej klasy średniej. Jednocześnie dzielnica nadal cierpi na niedobory przestrzeni publicznych.
- Masterplan jako wewnętrzny dokument organizacyjny dewelopera to atut, jednak zmiana inwestora strategicznego i sprzedaż nieruchomości poszczególnym wykonawcom etapów sprawiły, że przestał być on wiążący, co doprowadziło do osłabienia pierwotnej koncepcji kompozycji urbanistycznej.

Pruszcz Gdański – nowe centrum miasta

Projekt nowego centrum miasta w rejonie al. ks. Józefa Waląga oraz ul. Wojciecha Kossaka w Pruszczu Gdańskim jest przykładem udanego działania małej gminy jako „land dewelopera”. Projekt został zrealizowany na terenie podmiejskiej gminy, zlokalizowanej w odległości 12 km od centrum Gdańska. W Pruszczu Gdańskim w okresie jego rozwoju nie ukształtowano przestrzeni śródmiejskiej – w przeszłości była to wieś placowa. Jednocześnie od lat 90. XX w. miasto notowało stały przyrost mieszkańców. Rozwój umożliwiła atrakcyjna lokalizacja, niskie ceny mieszkań oraz bardzo dobre połączenie kolejowe i drogowe z Trójmiastem.

Początek historii projektu to komunalizacja terenów powojkowych przez władze gminy. Rezerwa pozyskana przez gminę była korzystnie położona i pozwalała na rozwój zespołu zabudowy. Gmina wykonywała pierwsze opracowania studialne, jednak dopiero po przejęciu terenów rozpoczęto poważniejsze prace projektowe. Pierwszym krokiem było ogłoszenie w 1996 r. pod patronatem SARP konkursu na projekt osiedla na 7,2 ha terenu. Po wyłonieniu zwycięskiej propozycji, gmina przystąpiła do sporządzenia planu miejscowego, który został uchwalony w 1997 r. Zakładał on realizację kwartałów zabudowy w układzie ortogonalnym z placem i krzyżowo zlokalizowanymi ciągami pieszymi. Wskazano w nim również konieczność zapewnienia usług w parterach. Po uchwaleniu planu gmina rozpoczęła sprzedaż nieruchomości. Pierwsze budynki mieszkaniowe były realizowane przez lokalnego dewelopera.



Ryc. 20. Nowe centrum miasta w Pruszczu Gdańskim w 2023 r.

Źródło: Ł. Pancewicz (archiwum autora)

Przestrzeń publiczną – ciąg pieszy, plac oraz park – zostały zrealizowane później, po realizacji osiedla. W odpowiedzi na rosnącą krytykę mieszkańców władze gminy w 2005 r. ogłosiły zamknięty konkurs na zaprojektowanie przestrzeni publicznych. Wyłoniona koncepcja stanowiła podstawę do wykonania dokumentacji projektowej i realizacji przestrzeni w 2007 r. Po kilkunastu latach funkcjonowania realizację osiedla można ocenić pozytywnie. Nie oceniając stylu samej architektury, która jest klasyczna dla budownictwa lat 2000., to osiedle można uznać za funkcjonalne. Ma odpowiednią skalę, strefę dla pieszych bez ruchu samochodowego, dostępność zieleni i dobrej jakości *mixed-use* (por. Ryc. 21–22).



Ryc. 21. Nowe centrum miasta w Pruszczu Gdańskim w 2023 r.

Źródło: Ł. Pancewicz (archiwum autora)

Samorząd trafnie wykorzystał szanse płynące z możliwości komunalizacji terenów powojkowych oraz korzystnej lokalizacji w sąsiedztwie Trójmiasta. Gmina wyprzedzająco opracowała zarówno projekty studialne, jak i koncepcje stanowiące podstawę do powstania planu miejscowego i sprzedaży gruntu. Projekt nie był pozbawiony wyzwań, jednak gmina pozostała zaangażowana w rozwój dzielnicy, realizując przestrzenie publiczne.

Plusy:

- Samorząd skutecznie wykorzystał komunalizację terenów powojkowych i atrakcyjną lokalizację, przygotowując plan miejscowy oraz projekty przestrzeni publicznych, co zapewniło harmonijny rozwój dzielnicy.
- Powstałe osiedle jest funkcjonalne, oferuje przestrzenie piesze wolne od ruchu samochodowego, tereny zielone i zabudowę *mixed-use* z usługami w parterach, co podnosi jakość życia mieszkańców.

Minusy:

- Place, parki i ciągi piesze zrealizowano dopiero kilka lat po powstaniu osiedla, co początkowo wywołało niezadowolenie mieszkańców i zmniejszyło atrakcyjność przestrzeni.
- Architektura odzwierciedla typowe rozwiązania z lat 2000., które mogą być odbierane jako mało nowatorskie i niewyróżniające się estetycznie, niemniej jednak osiedle należy uznać za funkcjonalne.

Gdynia Zachód

Dzielnica Chwarzno-Wiczlino jest położona w zachodnio-południowej części Gdyni, w sąsiedztwie obrzeży gminy, za obwodnicą Trójmiasta. Obecnie jest to jedna z najdynamiczniej rozwijających się dzielnic. Osiedlają się w niej młode rodziny z dziećmi migrujące do miasta, co wiąże się z rozwojem inwestycji mieszkaniowych na tym terenie. Od lat 2000. dawne tereny rolne są sukcesywnie wykupywane przez inwestora strategicznego – firmę HOSSA SA. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z 2008 r. zakładało, że docelowo, do 2030 r., dzielnica może stać się domem dla 50 000 osób.

W 2012 r. firma HOSSA SA przeprowadziła warsztaty charette „Jaka przyszłość Gdyni Zachód?”, organizowane przez firmę MAU Mycielski, mające na celu wypracowanie wspólnej koncepcji przekształcenia dzielnicy. Celem działań była korekta dotychczasowego planu miejscowego, przygotowanego wyprzedzająco przez władze gminy, oraz koordynacja działań z urzędem miasta Gdyni. Przedstawiciele inwestora zaprosili do pracy warsztatowej urzędników, przedstawicieli instytucji publicznych (m.in. GDDKiA) i specjalistów – architektów, architektów krajobrazu (m.in. Agnieszkę Kowalewską,



Ryc. 22. Dzielnica Chwarzno-Wiczlino w Gdyni

Źródło: Portal ogłoszeniowy Trojmiasto.pl (<https://ogloszenia.trojmiasto.pl/nieruchomosci-rynek-pierwotny/obiekt-gdynia-chwarzno-wiczlino-ogl65359141.html#gallery1photo3>)

autorkę „Zielonej Strategii dla Gdyni”), inżynierów transportu oraz konsultantów ds. nieruchomości – do wypracowania wizji obszaru.

Ustalenia warsztatu posłużyły jako pretekst do wypracowania korekty opracowań planistycznych, w tym planu miejscowego, który był procedowany w latach 2014–2017. Przeprowadzenie wspólnych warsztatów pozwoliło m.in. na znaczące korekty układu drogowego, w tym rezygnację z nadmiernej rozbudowy ul. Jana Nowaka-Jeziorańskiego, a także lokalizację parku oraz organizację centrów lokalnych. Ustalenie wspólnych planów pozwoliło również na skoordynowanie działań inwestycyjnych strony publicznej i prywatnej. W ciągu dekady miasto zrealizowało nowy obiekt zespołu szkolnego z biblioteką i domem sąsiedzkim (Zespół Szkół Ogólnokształcących nr 8) oraz nowe przedszkole. Rozbudowano także infrastrukturę transportową, m.in. wyznaczając buspasy oraz drogi rowerowe.

Opracowanie koncepcji „Gdynia Zachód” jest przykładem współpracy mającej na celu skoordynowanie planów prywatnego inwestora oraz władz gminy. Wynikiem porozumienia nie było powołanie struktury zarządzania przekształceniami, a raczej realizacja planów po uzgodnieniu wspólnego stanowiska i korekty planów miasta. Koordynacja działań odbywa się także na poziomie pozwoleń na budowę oraz niezbędnych uzgodnień (Chomicka 2018).

Plusy:

- Warsztaty charette i wspólne starania dewelopera oraz władz Gdyni umożliwiły skoordynowanie planów i działań inwestycyjnych, co przyczyniło się do bardziej harmonijnego rozwoju dzielnicy.
- Koordynacja działań strony publicznej i prywatnej, podnosząca jakość życia mieszkańców.

Minusy:

- Dynamiczny rozwój dzielnicy, przyciągający dużą liczbę mieszkańców, może prowadzić do przeciążenia istniejącej infrastruktury i niedostatecznej dostępności usług w przyszłości.
- Mimo koordynacji działań nie utworzono formalnej struktury zarządzania przekształceniami, co mogłoby zapewnić większą stabilność i sprawność realizacji w długim okresie.

Osiedle Garnizon w Gdańsku

Osiedle Garnizon powstałe na obszarze ok. 30 ha w gdańskim Wrzeszczu, to przykład kompleksowej zabudowy łączącej funkcję mieszkaniową, biurową, handlową z obiektami kultury, restauracjami i przestrzeniami publicznymi, w których ruch samochodowy jest ograniczony. Duża część parkingów znajduje się pod kwaterami zabudowy oraz pod częścią ulic. Niemniej samo osiedle jest dobrze skomunikowane, położone w ramach głównej osi komunikacyjno-usługowej Trójmiasta, z bezpośrednim dostępem do szybkiej kolei miejskiej (SKM) oraz sieci autobusowych i tramwajowych.

Osiedle powstało na terenach dawnych koszar. Inwestycja była realizowana przez jednego dewelopera – Grupę Inwestycyjną HOSSA SA, która nabyła grunty od Agencji Mienia Wojskowego. Proces ten zainicjowano w 2005 r., a budowa pierwszych obiektów rozpoczęła się w roku



Ryc. 23. Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna Osiedla Garnizon

Źródło: Garnizon.pl (<https://garnizon.pl/garnizon/wizja.html>)

2009. Inwestycja została oparta na masterplanie i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Projekt stanowił połączenie adaptacji zabytkowych obiektów militarnych oraz zupełnie nowej zabudowy. Uzyskanie kompleksowego i spójnego charakteru tego obszaru wymagało determinacji dewelopera, który dążył do sukcesywnego nabywania działek i scalania gruntów.

Osiedle zyskało uznanie różnych gremiów, czego przejawem były liczne nagrody, zarówno dla całego projektu – masterplanu, jak i poszczególnych elementów osiedla (por. Ryc. 24).

Na terenie osiedla oddano do użytku ok. 2 tys. mieszkań, ale jest to on również uznawany za dobre miejsce do prowadzenia biznesu. Wyzwaniem było odpowiednie wyważenie proporcji pomiędzy różnymi funkcjami, choć próba realizacji w formie *mixed-use* spotkała się z dość dobrym odbiorem. Brakuje jednak mieszkań o charakterze społecznym czy przystępnym cenowo. Fragment osiedla przedstawiono na Ryc. 24.

Warto jednak zwrócić uwagę, że w planie miejscowym przyjętym dla tego obszaru nie wyznaczono żadnych dróg publicznych ani obligatoryjnych przestrzeni publicznych. Zarówno elementy wewnętrznego układu komunikacyjnego, jak i wszystkie powstałe skwery i place, stanowią własność prywatną. Władze miasta podjęły w tym zakresie ryzyko, ponieważ doświadczenie wielu innych projektów, np. osiedla Marina Mokotów w Warszawie, wskazują, że może to prowadzić do tworzenia zamkniętych i niedostępnych dla szerszego grona osób osiedli. W przypadku Osiedla Garnizon, deweloper powołał odrębną spółkę, która administruje przestrzeniami o charakterze publicznym, pobierając drobną opłatę na rzecz utrzymania dróg, placów i przejść na terenie osiedla (Woyciechowski 2018b).



Ryc. 24. Fragment Osiedla Garnizon

Źródło: Garnizon.pl (<https://www.garnizon.pl/garnizon/galeria/apartamenty-i-lofty.html>)

Plusy:

- Osiedle Garnizon łączy funkcje mieszkaniową, biurową, handlową i kulturalną. Ponadto ma dostęp do szybkiej kolei miejskiej oraz transportu zbiorowego, co zapewnia komfort jego mieszkańcom.
- Realizacja inwestycji przez jednego dewelopera i oparcie jej na masterplanie zapewniły spójność urbanistyczną i architektoniczną.

Minusy:

- Projekt koncentruje się na mieszkaniach komercyjnych, co ogranicza dostępność dla osób o niższych dochodach i wyklucza funkcję mieszkalnictwa przystępnego cenowo.
- Plan miejscowy nie zapewnił dróg ani przestrzeni publicznych. Stwarzało to ryzyko braku spójności i dostępności układu komunikacyjnego i terenów zielonych.

Inwestycje planowane lub będące w początkowej lub umiarkowanie zaawansowanej fazie realizacji

Siewierz Jeziorna i kontekst Aspern Seestadt

Siewierz Jeziorna jest prywatnym miasteczkiem powstającym na obszarze 130 ha, budowanym w Siewierzu w województwie śląskim przez firmę TUP SA. Pierwotnym założeniem była budowa dzielnicy przyjaznej dla środowiska, „miasta-ogrodu”. Prace koncepcyjne zainicjowano w 2007 r., a głównym wykorzystywanym w nich narzędziem była koncepcja urbanistyczno-architektoniczna wypracowana w formule warsztatów charrette prowadzonych przez firmę MAU Mycielski. Masterplan zawierał wytyczne kształtowania typologii zabudowy i przestrzeni publicznych (por. Ryc. 25). Projekt był utrzymany w nurcie tzw. Nowego Urbanizmu, który zakłada budowanie osiedli zapewniających dostęp pieszy, posiadających spójny charakter architektoniczny i kompozycję urbanistyczną. Gmina przygotowała projekt planu miejscowego w 2010 r.

W 2014 r. zbudowano pierwsze zespoły budynków oraz plac. Budowę pierwszego etapu osiedli wielorodzinnych realizowanych przez Murapol zakończono w 2015 r. Rozwój tego przedsięwzięcia daleki jest to ukończenia (por. Ryc. 26). Według stanu na 2023 r. osiedle liczyło ok. 700 mieszkań i tysiąc mieszkańców. Docelowo miasteczko było planowane na 15 tys. mieszkańców. W 2024 r. inwestor strategiczny ogłosił sporządzenie strategii energetycznej dla Siewierza Jeziorna, która ma pozwolić na zmniejszenie emisji CO² dzięki zastosowaniu standardów efektywności energetycznej oraz wprowadzeniu OZE.



Ryc. 25. Koncepcja przestrzenno-funkcjonalna Miasteczka Siewierz Jeziorna

Źródło: strona internetowa Miasteczka Siewierz Jeziorna



Ryc. 26. Stopień zagospodarowania terenu Miasteczka Siewierz Jeziorna

Źródło: Architektura Murator (<https://architektura.muratorplus.pl/wydarzenia/miasteczko-siewierz-jeziorna-samowystarczalne-energetycznie-aa-Uomg-t2J3-4mkJ.html>)

Budowa Siewierza Jeziornej jest przykładem całkowicie prywatnego projektu. Władze gminy przygotowały i uchwaliły projekt planu miejscowego, jednak inicjatywa, zakup nieruchomości, pomysł i realizacja były całkowicie po stronie prywatnego inwestora.

Jednocześnie Siewierz Jeziorna jest przykładem eksperymentu urbanistycznego, realizowanego przede wszystkim przez podmiot prywatny. Pierwotnie pełnił on rolę inwestora strategicznego, ale po wejściu firmy Murapol jest on już „land deweloperem” i inicjatorem działań związanych z ukierunkowaniem rozwoju dzielnicy (*Murapol Siewierz Jeziorna*). Problemem osiedla jest ograniczona dostępność usługowa. Na jej terenie funkcjonuje niepubliczny żłobek, kawiarnia i sklep spożywczy, brakuje szkół, przedszkoli, czy obiektów handlowo-usługowych. Transport publiczny zapewnia linia autobusowa, jednak przez długi czas mieszkańcy narzekali na wykluczenie komunikacyjne i konieczność dojazdów samochodem (Pawlik 2021).

Warto w tym kontekście spojrzeć na wielkoskalowy wiedeński projekt mieszkaniowy, czyli osiedle Aspern Seestadt zlokalizowane na 240 hektarach terenów publicznych po dawnym lotnisku. Rozwój kompleksu mieszkaniowego oparto na masterplanie przyjętym w 2007 r., a następnie zaktualizowanym w 2012 r. Zarządzanie projektem powierzono spółce publiczno-prywatnej Wien 3420 AG, która zajmuje się sprzedażą i dzierżawą działek oraz prowadzeniem negocjacji z inwestorami – najlepsze propozycje wybierane są w trybie konkursowym. Co charakterystyczne dla Wiednia, w projekcie uwzględniono różnorodność form zamieszkiwania, a aż $\frac{2}{3}$ mieszkań przeznaczonych jest na dostępny cenowo (subsydiowany) najem. Pozostałe mieszkania są inwestycjami o charakterze komercyjnym. Sam rozwój osiedla odbywa się etapami. Po każdym następuje

ewaluacja, wyciągane są wnioski, które pozwalają stale podnosić jego jakość. Obecnie na osiedlu mieszka ok. 12 tys. osób, a docelowo ma ich być 25 tys. Rozwój najważniejszych elementów infrastruktury i zadbanie o dostępność komunikacyjną stanowiły punkt wyjścia. Osiedle ma dostęp do linii metra i połączeń kolejowych, a efektywna komunikacja zbiorowa pozwoliła na stworzenie przestrzeni przyjaznych dla pieszych i ograniczenie infrastruktury parkingowej. Pomimo iż przedsięwzięcie nie jest zakończone, to od początku zadbano o dostępność usług publicznych i lokali usługowych, przy czym ich działalność jest dotowana (*Facts + Figures about aspern Seestadt* 2021). Jak zauważa A. Twardoch (2018), choć Aspern Seestadt nie jest wolne od głosów krytyki, m.in. ze względu na peryferyjne położenie, to jednak doskonale działający transport publiczny niweluje występujące niekorzyści, które są znaczącą barierą chociażby w przypadku Miasteczka Siewierz Jeziorna.

Plusy:

- Miasteczko Siewierz Jeziorna zostało zaprojektowane w duchu Nowego Urbanizmu, co oznacza spójny charakter architektoniczny, dostępność pieszą oraz przestrzenie publiczne sprzyjające społeczności lokalnej. Ponadto w 2024 r. ogłoszono strategię energetyczną mającą na celu zmniejszenie emisji CO² i zastosowanie odnawialnych źródeł energii (OZE).

Minusy:

- Miasteczko jest położone peryferyjnie, jego obsługę zapewnia linia autobusowa i zjazd z drogi krajowej. Zakres usług publicznych jest w nim w dalszym ciągu ograniczony, a zbyt mała liczba mieszkańców nie pozwala na uruchomienie szkoły.
- Pasywna postawa gminy prowadzi nie tylko do oddania decyzyjności w ręce prywatnego dewelopera, ale docelowo utrudnia skoordynowanie działań.



Ryc. 27. Fragment osiedla Aspern Seestadt w Wiedniu

Źródło: K. Nowak (archiwum autora)

Osiedla Warszawy – koncepcje rozwoju nowych osiedli mieszkaniowych Warszawy

Projekt Osiedla Warszawy był inicjatywą realizowaną przez Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego (BAiPP) m.st. Warszawy. Projekt rozpoczęto w 2018 r., a jego celem było wypracowanie rekomendacji i standardów dla nowych, wielofunkcyjnych osiedli mieszkaniowych w procesie dialogu między miastem, interesariuszami instytucjonalnymi, społecznymi i właścicielami działek. Dyskusję prowadzono w formie warsztatów i konsultacji społecznych. BAiPP wytypowało do dalszej pracy 16 strategicznych obszarów w Warszawie (por. Ryc. 28). Pilotaż projektu obejmował procesy konsultacyjno-projektowe dla obszarów Portu Żerańskiego i FSO Żerań realizowane przez firmy Beginning oraz A2P2 (por. Ryc. 29). Kolejne etapy to wykonanie masterplanów dla terenów FSO Żerań, ul. Szwedzkiej, Portu Praskiego i Starych Świdrów, a także planów miejscowych (m.in. Chrzanów). W trakcie pilotażu wypracowano metodykę pracy, która pozwoliła na zaangażowanie różnorodnych interesariuszy.



Ryc. 28. Potencjalne tereny rozwojowe Warszawy

Źródło: Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego Urząd m.st. Warszawy (2022: 11)

Do przeprowadzenia procesu Osiedli Warszawy wybrano tereny publiczne, prywatne i o mieszanej strukturze własnościowej, przemysłowe lub greenfieldowe, powiązane z rozbudową infrastruktury komunikacyjnej. Wszystkie posiadały ogromny potencjał do stworzenia dużych dzielnic wielofunkcyjnych. Założeniem projektu było wskazanie kierunku rozwoju tych terenów w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju. BAiPP określił je następująco: „Chcemy [...], aby mieszkaniom towarzyszyły miejsca pracy (w tym te nowoczesne i innowacyjne), szkoły, przedszkola, ośrodki kultury i opieki zdrowotnej, tereny zieleni, rekreacji i sportu oraz dobry dostęp do sprawnego transportu publicznego. Chcemy zapobiegać powstawaniu mieszkaniowych monokultur (osiedli „sypialni”), jednocześnie przeciwdziałając rozlewaniu się miasta na przedmieścia” (FAQ – najczęściej pojawiające się pytania „Czym jest projekt Osiedla Warszawy?” 2019).



Ryc. 29. Proces konsultacji społecznych Osiedli Warszawy

Źródło: A2P2

Plusy:

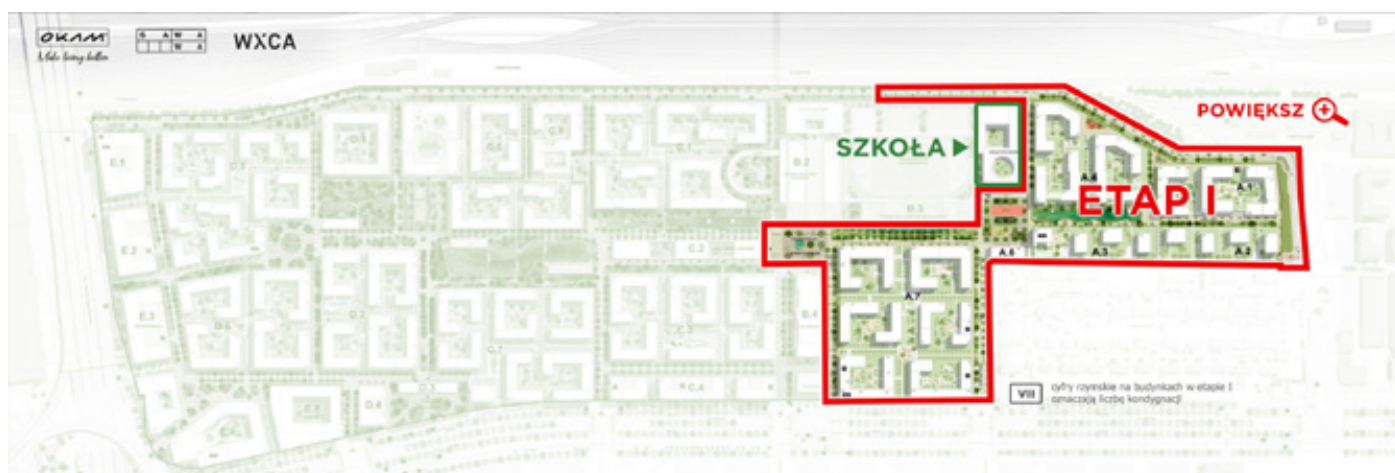
- Projekt Osiedli Warszawy zakładał rozwój wielofunkcyjnych osiedli mieszkaniowych, zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju, zapobiegając tworzeniu monokulturowych osiedli mieszkalnych.
- Organizacja warsztatów i konsultacji społecznych umożliwiła zaangażowanie szerokiego grona interesariuszy, w tym mieszkańców, właścicieli działek i instytucji, co pozwoliło wypracować dobre rozwiązania.

Minusy:

- Różnorodność struktur własnościowych (publiczne, prywatne i mieszane) oraz rozległy obszar działań mogą utrudniać jednolite i skoordynowane działania.

F.S.O. Park Żerań – masterplan dla terenów prywatnych

Tereny dawnej fabryki FSO na Żeraniu, liczące 62 ha, zostały włączone do pilotażu Osiedli Warszawy. Pierwsze spotkania w formie warsztatów charrette realizowanych przez firmę A2P2 odbyły się w 2018 r. Ich wynikiem było wypracowanie przez właścicieli i interesariuszy głównych założeń projektu: budowy parku i głównego układu kompozycyjnego osiedla. Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy zleciło wykonanie szczegółowej koncepcji wraz z propozycjami zapisów dla planów miejscowych. Dokument został wykonany przez biuro DAWOS w 2019 r. i zawierał szczegółowe wytyczne koncepcyjne, w tym strukturę kwartałów i przestrzeni publicznych. Urząd m.st. Warszawy rozpatrywał sporządzenie Miejsowego Planu Rewitalizacji dla tego obszaru ze względu na włączenie terenów Szmulowizny do granic obszaru zdegradowanego. Od samego początku opracowanie było wykonywane dla terenów znajdujących się w rękach prywatnych. Najpierw była to spółka, będąca właścicielem terenu (Fabryka Samochodów Osobowych SA), po 2021 r. całość terenu nabyła OKAM CAPITAL sp. z o.o. W 2023 r. inwestor przedstawił masterplan projektu, który powstał w porozumieniu z biurami architektonicznymi WXCA i SAWAWAWA. W 2024 r. na podstawie wypracowanej koncepcji inwestor przystąpił do negocjowania pierwszego etapu osiedla z budową szkoły oraz infrastrukturą publiczną, która powstać ma na powierzchni 13,5 ha w ramach DLIM (*To już pół dekady z lex developer. Jakie inwestycje powstały? 2023; FSO Park Żerań w Warszawie: Jagiellońska 88 zyskuje nowe życie 2024, Dialog o Etapie I inwestycji F.S.O. Park b.d.*).



Ryc. 30. Koncepcja programowo-przestrzenna dla F.S.O Park Żerań z wyróżnieniem pierwszego etapu

Źródło: Dialog o Etapie I inwestycji F.S.O. Park b.d.

Plusy:

- Projekt zakłada kompleksowe przekształcenie 62-hektarowego obszaru dawnej fabryki FSO, co przyczyni się do urbanistycznego odnowienia zdegradowanych terenów i ich ponownego włączenia w tkankę miejską.
- Zastosowanie w praktyce prowizji społecznych, m.in. poprzez budowę szkoły podstawowej dla 650 uczniów na koszt inwestora, a następnie jej nieodpłatne przekazanie miastu.
- Zadbanie o znaczącą powierzchnię terenów zielonych, w tym 10 ha na centralny park.

Minusy:

- W całości prywatna własność gruntów oznacza, że realizacja kluczowych elementów przestrzeni publicznej zależy od inwestora. Projekt jest skomplikowany ze względu na skalę i wieloetapowość. Wyzwania związane z negocjacjami inwestora z władzami miejskimi mogą powodować opóźnienia, szczególnie w przypadku budowy infrastruktury publicznej.

Stare Świdry – publiczny masterplan

Stare Świdry, jeden z obszarów wytypowanych przez Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy do projektu Osiedla Warszawy, ma szczególne znaczenie w kontekście możliwości realizacji nowych, dostępnych finansowo mieszkań, w tym znacznego zasobu publicznego. Położony na prawym brzegu Wisły 125-hektarowy obszar w dzielnicy Białołęka został w 2019 r. poddany procesowi konsultacyjno-projektowemu, w wyniku którego opracowano szczegółowy masterplan (Ryc. 31–32). Celem było ustalenie koncepcji przekształcenia terenu, obejmującego m.in. dawną fabrykę prefabrykatów oraz składowisko popiołów z pobliskiej elektrociepłowni.



Ryc. 31. Koncepcja programowo-przestrzenna dla Starych Świdrów w Warszawie

Źródło: A2P2

Na obszarze opracowania znajduje się ok. 30 ha zwartych miejskich działek z dostępem do drogi publicznej. To jedno z niewielu miejsc w stolicy, w których dostępne byłyby tak duże rezerwy dla mieszkalnictwa publicznego. Realizacją zabudowy miało zająć się jedno ze stołecznych towarzystw budownictwa społecznego. Z kolei części dawnych składowisk odpadów paleńskich, poddanych rekultywacji i położonych w szczególnie atrakcyjnym miejscu, blisko brzegu Wisły, przyglądał się PFR Nieruchomości, planując tam duże osiedle w ramach programu Mieszkanie Plus. Przedstawiciele tych organizacji brali aktywny udział w serii spotkań konsultacyjnych, które podzielono na dwie części: z udziałem urzędników (z Urzędu m.st. Warszawy i Urzędu Dzielnicy Białołęka), ekspertów i podmiotów, które mogłyby stać się w przyszłości inwestorami (jak TBS i PFR Nieruchomości) oraz z udziałem mieszkańców, lokalnych aktywistów, przedsiębiorców, właścicieli terenów i wszystkich zainteresowanych zmianami w tej części miasta.

Część urzędowo-eksperska koncentrowała się na założeniach koncepcji dotyczących parametrów urbanistycznych oraz zagadnieniach technicznych, w tym transportowych. Wzdłuż ul. Myśliborskiej i Familijnej zaplanowano nową linię tramwajową, a zaproponowany układ drogowy pozwala na poprowadzenie linii autobusowych. Podczas spotkań ze stroną społeczną wybrzmiały obawy mieszkańców, dotyczące kolejnych terenów przeznaczonych pod inwestycje mieszkaniowe. W ich opinii oznaczałoby to konflikty oraz konkurowanie o dostęp do infrastruktury społecznej czy transportowej – korki i zmianowe lekcje w szkołach. Dlatego w ostatecznie opracowanej koncepcji szczególnie ważne było uzupełnienie liczby placówek edukacyjnych, kulturalnych i sportowych oraz poprawa dostępu do transportu zbiorowego. Oszacowano chłonność terenu, na którym może zamieszkać 15 000 nowych mieszkańców i określono zapotrzebowanie na usługi w skali dzielnicy. Ważnym aspektem, postulowanym zwłaszcza



Ryc. 32. Koncepcja programowo-przestrzenna dla Starych Świdrów w Warszawie

Źródło: A2P2

przez urząd dzielnicy i mieszkańców, było zaplanowanie potencjalnych miejsc pracy dla osób o różnych kwalifikacjach. Ostatecznie na tym obszarze może być ich ok. 13 500. W porozumieniu z mieszkańcami, którzy obecnie mają ograniczony dostęp do terenów zieleni urządzonej, zaplanowano powstanie kilku parków oraz połączeń pieszych i rowerowych prowadzących do 32-hektarowego naturalistycznego parku nad Wisłą, w samym sąsiedztwie obszaru Natura 2000, na dawnych składowiskach popiołów, które nie zostały przygotowane pod zabudowę. Realizację zaplanowano w kilku etapach, aby równolegle z nową zabudową mieszkaniową można było zapewniać dopasowaną skalą infrastrukturę. Całość podzielono na tzw. kolonie, czyli zespoły urbanistyczne, każdą z własną szkołą i charakterystyczną przestrzenią publiczną: targowiskiem, placem z poprzemysłowymi elementami i terenem rekreacyjnym nad zbiornikiem wodnym.

Plusy:

- Dostępność miejskich terenów pozwala na zwiększenie podaży mieszkań społecznych i przeciwdziałanie problemom mieszkaniowym różnych grup społecznych.
- Koncepcja programowo-przestrzenna uwzględnia rozwój zarówno zabudowy mieszkaniowej, jak i potencjalnych miejsc pracy oraz dobrą dostępność placówek do edukacyjnych, kulturalnych, sportowych, terenów zieleni oraz infrastruktury transportowej.

Minusy:

- Mieszkańcy wyrażali zaniepokojenie możliwością pogorszenia jakości życia z powodu sytuacji przeciążenia infrastruktury społecznej i transportowej, takich jak korki czy konieczność wprowadzenia zmianowych lekcji w szkołach, co może prowadzić do napięć społecznych.

Specjalne strefy
mieszkaniaowe
(SSM) — koncepcja
kierunku działań
w zakresie
zwiększania
podaży gruntów
pod rozwój
mieszkalnictwa

Idea i cele SSM

Jak zauważa M. Stangel (2013), zabudowa nowych terenów w polskich miastach często jest procesem fragmentarycznym, chaotycznym i opartym na działaniu inwestorów, którzy szukają okazji do uzyskania jak największego zysku. Wskazuje on, że obecnie pomimo wielu dostępnych narzędzi planistycznych nie powstaje struktura miejska, która byłaby pełna w zakresie funkcjonalnym, przestrzennym i społecznym. Powstaje przestrzeń zabudowana, ale nie miasto. Wraz z rozwojem terenów zabudowanych nie tworzy się odpowiednia siatka miejskich ulic, a wytworzone nowe struktury miejskie są niepełnowartościowe. Ponadto zabudowa mieszkaniowa rozlewa się na strefy podmiejskie i prowadzi do przekształceń terenów rolniczych na mieszkaniowe, często bez zapewnienia niezbędnej infrastruktury. Zwraca uwagę, że dążąc do zmiany tendencji rozwojowych w kierunku bardziej zrównoważonym, należy zmienić realia na poziomie polityki krajowej oraz prawodawstwa, wdrażać nowe rozwiązania i mechanizmy formalnoprawne, które „nie stłamszą inicjatywy, ale wykorzystają i skanalizują energię oraz przedsiębiorczość jednostek” (Stangel 2013: 243). Diagnoza przeprowadzona w pierwszej części opracowania potwierdza wszystkie powyższe spostrzeżenia, uwidaczniając potrzebę dalszej ewolucji procesu służącego powstawaniu nowych, atrakcyjnych i funkcjonalnych części miast, co trudno realizować bez współpracy na linii władze lokalne – inwestorzy prywatni.

Celem specjalnych stref mieszkaniowych (SSM) jest wyposażenie gmin w dodatkowe narzędzie, zachęcające je do własnej inicjatywy w zakresie szerszego wdrażania polityki mieszkaniowej. To stworzenie możliwości wyjścia poza utrwalony wśród samorządów schemat w myśleniu o lokalnej polityce mieszkaniowej, która koncentruje się na zarządzaniu mieszkaniowym zasobem gminy i wsparciu relatywnie wąskiej grupy osób o niskich dochodach i ze specjalnymi potrzebami. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że filarów zintegrowanej lokalnej polityki mieszkaniowej jest od 7 do 8, a jednym z nich jest tworzenie warunków do inwestowania w budownictwo mieszkaniowe w gminie dla różnych podmiotów (Cyran 2013, Nowak 2021b). SSM nie ma zastąpić ULIM, ZPI czy klasycznej formy planu miejscowego, a służyć do koordynacji procesów rozwoju tkanki urbanistycznej miasta, prowadzących do zwiększenia dostępności mieszkaniowej. **W założeniu ma**

SSM nie ma zastąpić ULIM, ZPI czy klasycznej formy planu miejscowego, a służyć do koordynacji procesów rozwoju tkanki urbanistycznej miasta, prowadzących do zwiększenia dostępności mieszkaniowej. W założeniu ma być instrumentem, którego celem jest prowadzenie aktywnej gospodarki gruntami i działania w formule publicznego *land development*.

być instrumentem, którego celem jest prowadzenie aktywnej gospodarki gruntami i działania w formule publicznego *land development*. Ma pomóc gminie w realizacji zadań lokalnej polityki mieszkaniowej, jednocześnie tworząc ramy dla harmonijnego rozwoju przestrzennego miasta, we współpracy z sektorem prywatnym.

W tym kontekście proponowane kierunki działań w ramach koncepcji specjalnych stref mieszkaniowych można traktować jako próbę zwiększenia faktycznego władztwa samorządu miejskiego w zakresie kształtowania przestrzeni miejskiej i sposób na stymulowanie rozwoju inwestycji mieszkaniowych – nie tylko komercyjnych.

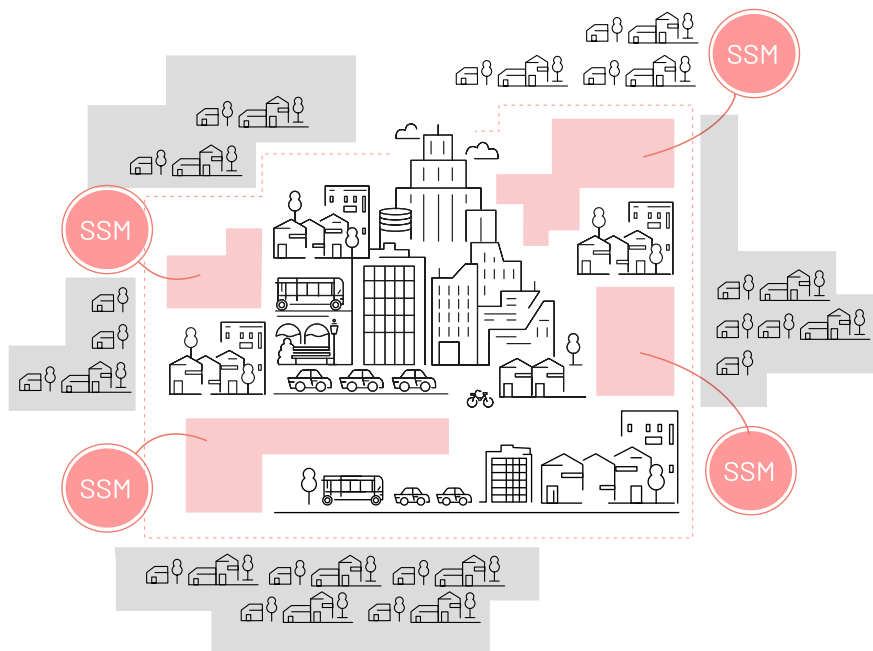
Zwracamy uwagę, że wiele jednostek samorządowych w Polsce wykazało się skutecznością w realizacji kompleksowych przedsięwzięć urbanistycznych na potrzeby tworzenia zorganizowanych terenów inwestycyjnych. W wielu gminach powstawały specjalne strefy ekonomiczne (SSE) oraz ich podstrefy. Ich utworzenie wymagało nie tylko wskazania obszaru, ale również jego przygotowania i uzbrojenia w infrastrukturę techniczną. Niejednokrotnie gminy, dążąc do powołania strefy, pozyskiwały grunty, prowadziły procedury scaleń czy podziałów działek. Przyświecały im jasne cele: przyciąganie nowych inwestycji, tworzenie nowych miejsc pracy oraz rozwój gospodarczy. Strefy miały być impulsem rozwojowym. Uważamy, że proaktywna polityka przestrzenna w powiązaniu z szerokim podejściem do prowadzenia polityki mieszkaniowej, ukierunkowanej na poprawę dostępności mieszkań, nie tylko dla osób najgorzej sytuowanych, staje się jednym z kluczowych elementów dla podtrzymania i dalszego rozwoju miast. Co więcej, proponowany kierunek działań sprzyja rozwojowi miast w myśl koncepcji miasta zwartej, a więc w formie najbardziej przyjaznej środowisku naturalnemu.

Czym mogłaby być SSM?

SSM powinna być obszarem wyznaczanym przez gminy miejskie w celu ukierunkowania rozwoju i poprawy podaży terenów mieszkaniowych na obszarach położonych w ich granicach, w miejscach umożliwiających dobry dostęp lub połączenie z istniejącą infrastrukturą miejską. Wyznaczenie SSM powinno być poprzedzone uzasadnieniem, w jaki sposób zastosowanie tego narzędzia będzie wspierać realizację polityki mieszkaniowej gminy oraz poprawiać dostępność mieszkań. Dodatkowym uzasadnieniem dla wskazania obszaru pod SSM powinien być nieoptymalny sposób zagospodarowania terenu. **Mowa więc o terenach poprzemysłowych, powojennych, poportowych, powydobywczych czy pokolejowych oraz innych nieefektywnie wykorzystywanych**, a należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Uruchomienie SSM mogłoby pozwolić gminie na:

- preferencyjny dostęp do zasobów gruntowych Skarbu Państwa oraz jego spółek;
- ukierunkowane wsparcie finansowe dla prowadzenia polityki mieszkaniowej (środki na przygotowanie gruntów i potrzebną infrastrukturę);
- przerzucenie części kosztów infrastruktury na dewelopera na korzystniejszych warunkach niż przy rozproszonych inwestycjach (co dzieje się np. w trybie „Lex Deweloper”) – skala umożliwia realizację większych inwestycji;
- wykorzystanie narzędzi prawnych pozyskania gruntów na cele mieszkalnictwa czynszowego, w szczególności gruntów o nieuregulowanym statusie prawnym;
- wsparcie techniczne, w szczególności dotyczące: analizy potrzeb mieszkaniowych w skali gminy, możliwości wykorzystania trybu PPP, określenia potrzeb w zakresie inwestycji towarzyszących lub przygotowania opracowań planistycznych – masterplanu;
- możliwość objęcia SSM terenów pustostanów wymagających modernizacji lub adaptacji;
- możliwość uzupełnienia innych narzędzi wsparcia realizacji polityki mieszkaniowej np. SSR (Specjalnej Strefy Rewitalizacji) – SSM w założeniu nie zastępuje, a uzupełnia instrumentarium o nowe narzędzie.



Lokalizacja SSM powinna być zgodna z założeniami strategii rozwoju gminy i polityką mieszkaniową gminy, o ile jest ona sporządzona (dokument programujący tę politykę sektorową w długim horyzoncie czasowym) oraz z planem ogólnym. Zagospodarowanie strefy powinno być oparte na masterplanie dla jej całego obszaru, a realizacja możliwa byłaby dzięki wykorzystaniu już dostępnych narzędzi formalnoprawnych: MPZP, ZPI oraz ULIM (w przypadku przedłużenia jego funkcjonowania po 2025 r.).

Miastom, posiadającym znaczące zasoby gruntowe, relatywnie łatwiej jest wychodzić z ofertą wybudowania atrakcyjnego fragmentu miasta we współpracy z deweloperami. Świadczą o tym przedstawione wcześniej przykłady, np. Nowe Żerniki we Wrocławiu czy inwestycje w Pruszczu Gdańskim. To pokazuje, że nie zmieniając niczego w obecnych unormowaniach, miasta – jeżeli tylko dysponują odpowiednimi gruntami, posiadają zdeterminowane władze lokalne i poparcie mieszkańców, wynikające z rzeczywistych potrzeb – mogą przyczynić się do realizacji dużych i kompleksowych przedsięwzięć mieszkaniowych. **Jeżeli jednak nie dysponują wystarczającą powierzchnią gruntów albo mają tylko takie, które z różnych powodów nie nadają się do realizacji tego typu przedsięwzięć, ich możliwości są ograniczone.** SSM ma popularyzować dobre praktyki we wskazanym obszarze, a poprzez dodatkowe instrumenty zachęcać miejskie władze do aktywności. Jednocześnie ma pozwolić w sposób skoordynowany wykorzystywać grunty, które znajdują się w zasobie publicznym.

Ideą SSM jest otwartość na współpracę gminy z inwestorami prywatnymi, ale w proces ten mogą być zaangażowane również podmioty takiej jak: TBS-y/SIM-y czy np. Krajowy Zasób Nieruchomości. Specjalna strefa mieszkaniowa, jako instrument, jest przede wszystkim adresowana do gmin, które decydują o stopniu, w jakim będą otwierały się na zróżnicowanie struktury inwestorskiej. Przy tworzeniu SSM gmina powinna określić, w jakim stopniu na jego obszarze będzie realizować swoje zadania z zakresu polityki mieszkaniowej. Konkretny udział mieszkań społecznych powinien być ustalany indywidualnie dla strefy, niemniej należy przyjąć wartość minimalną ze względu na możliwe powiązanie wsparcia rządowego. W optymalnym scenariuszu strefa pozwalałaby na wprowadzenie miksu mieszkaniowego, tj. utworzenie sąsiedztwa mieszkań prywatnych ze społecznymi mieszkaniami czynszowymi. W Wiedniu w 2018 r. ustanowiono prawo, które gwarantuje, że jeżeli w planie zagospodarowania przestrzennego wskazuje się strefę mieszkalnictwa subsydiowanego, wówczas warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę jest zapewnienie min. $\frac{2}{3}$ powierzchni użytkowej mieszkań na mieszkalnictwo subsydiowane. Dotyczy to tylko tych działek, które mogą pomieścić ponad 5000 m² powierzchni użytkowej mieszkań (Giecewicz 2020). Takie rozwiązanie wynika jednak z lokalnej specyfiki i ugruntowanej wieloletniej polityki mieszkaniowej, w rezultacie której w sektorze mieszkań społecznych mieszka ok. połowa mieszkańców miasta. W polskich uwarunkowaniach, w których występuje duże przywiązanie do własności mieszkania taka norma wydaje się być zbyt restrykcyjna. Warto w tym zakresie zwrócić uwagę na doświadczenia Danii, Francji czy Wielkiej Brytanii. W krajach tych występują podobne zapisy, chociaż różniące się w regulacjach (por. Twardoch i in. 2023). Udział mieszkań społecznych waha się w nich od 20 do 35%. **Na terenie SSM odsetek ten nie powinien być mniejszy niż 20%.**

Niezwykle ważna dla koncepcji SSM jest właściwa identyfikacja obszarów posiadających potencjał do skoordynowanych przekształceń urbanistycznych. Ich wybór powinien być wypadkową szeregu czynników. SSM powinna być „szyta na miarę” i dostosowana do lokalnych uwarunkowań,

preferencji i potrzeb. Decyzja o utworzeniu SSM powinna przede wszystkim wynikać z pogłębionej analizy sytuacji mieszkaniowej gminy, sporządzonej w ramach czy na potrzeby dokumentu strategicznego, programującego politykę mieszkaniową miasta w długim horyzoncie czasu. Należy podkreślić, iż obecnie tego typu inicjatywy są podejmowane przez nieliczne gminy w Polsce, mają charakter oddolny. Zazwyczaj prowadzone są przez jednostki samorządu terytorialnego, dla których rozwój mieszkalnictwa jest jednym z priorytetów rozwoju. **Nabywanie gruntów z zasobu nieruchomości Skarbu**

Państwa na rzecz gminy w sposób preferencyjny powinno być możliwe

wyłącznie w przypadku wskazania, że takie przedsięwzięcie stanowi

ważny interes gminy. Zdaniem autorów, poprawę dostępności mieszkaniowej oraz tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych należy tak kwalifikować. Zgodnie z art. 4 ust. 1. *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, jest to zadanie własne gminy.

Na obszarach o nasilonej presji popytowej, czyli na miejskich obszarach funkcjonalnych dużych miast, SSM-y miałyby na celu znaczące zwiększenie podaży gruntów przeznaczonych na rozwój funkcji mieszkaniowej, a w efekcie rozszerzenie oferty mieszkań o zróżnicowanej strukturze. Przy zapewnieniu udziału mieszkań komunalnych/społecznych czynszowych skutkowałoby to zmniejszeniem różnicy cenowej pomiędzy ofertami w rdzeniach MOF w stosunku do strefy zewnętrznej. Tym samym powinny się one przyczyniać do zmniejszania się intensywności odpływu mieszkańców na przedmieścia. Zorganizowane udostępnianie większych obszarów inwestycyjnych pozwalałoby przerzucić część kosztów infrastruktury na dewelopera na korzystniejszych warunkach niż przy rozproszonych inwestycjach, a skala umożliwiałaby zwiększone prowizje społeczne, względem tego, co obserwowane jest np. w inwestycjach prowadzonych na podstawie DLIM.

W przypadku mniejszych miast położonych poza obszarami oddziaływania metropolii, SSM powinny być wykorzystywane zwłaszcza w aglomeracjach ponadregionalnych i ośrodkach subregionalnych (zgodnie z hierarchią funkcjonalną miast – por. Sobala Gwosdz i in. 2024), choć jako instrument powinny być dostępne dla wszystkich miast. Narzędzie to może zarówno stymulować wzrost liczby nowych inwestycji w budownictwie wielorodzinnym, jak również przyczyniać się do tworzenia nowych i atrakcyjnych części miasta w zwartej zabudowie jednorodzinnej. **Jednym z problemów mniejszych miast jest uzyskanie gęstości zabudowy pozwalającej na wytworzenie lokalnego centrum o charakterze miejskości. Realizacja takich przedsięwzięć urbanistycznych może być silnym impulsem rozwojowym, zachęcającym do pozostania w mieście lub do osiedlenia się w nim.** Badania I. Rudzkiej (2022) dowodzą, że niedobór oferty mieszkaniowej w mniejszych miastach jest jednym z głównych powodów tego, że młode osoby po studiach nie wracają do swoich rodzinnych stron, ponieważ niekoniecznie chcą mieszkać z rodzicami. Gmina może działać jednak w szerszym zakresie, zwłaszcza tworząc atrakcyjne warunki rozwoju zabudowy mieszkaniowej, planując tworzenie spójnych i atrakcyjnych części miasta z dużym udziałem

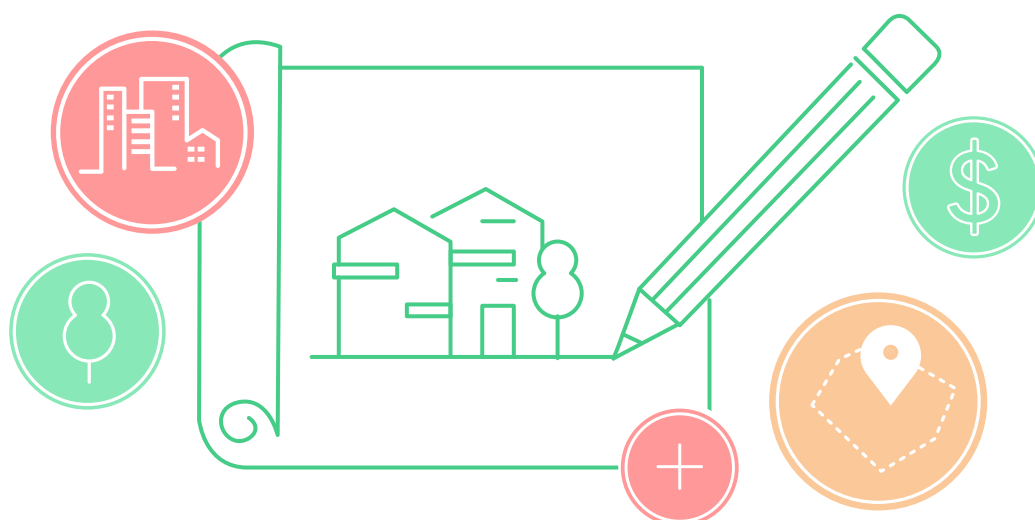
mieszkalnictwa, dbając jednocześnie o zapewnienie infrastruktury drogowej i technicznej oraz o dostępność usług publicznych. Wdrożenie dodatkowych mechanizmów, które pomagałyby realizować takie projekty we współpracy z innymi podmiotami i to w relatywnie krótkim czasie, mogłyby potęgować osiągnięte korzyści. **Należy podkreślić, że w ramach SSM istotną rolę mogą odgrywać zarówno TBS/SIM, jak i inne spółki komunalne, a zapewnienie znaczącej puli mieszkań społecznych powinno być w niej obligatoryjne (por. podrozdział *Możliwe instrumentarium SSM*).**

Należy podkreślić, że w ramach SSM istotną rolę mogą odgrywać zarówno TBS/SIM, jak i inne spółki komunalne, a zapewnienie znaczącej puli mieszkań społecznych powinno być w niej obligatoryjne.

SSM stwarza możliwość prowadzenia polityki rozwoju ukierunkowanego terytorialnie. Jak wskazano w raporcie Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR (Sobala-Gwosdz i in. 2024), kluczowe dla celów krajowej polityki miejskiej i rozwoju regionalnego powinno być wzmocnienie metropolii oraz grupy miast regionalnych i subregionalnych w szczególności tych dotkniętych zjawiskiem depopulacji.

Główne cele tworzenia SSM to:

1. poprawa dostępności cenowej mieszkań o akceptowalnym społecznie standardzie w metropoliach i w miastach pozametropolitalnych;
2. optymalizacja wykorzystania/zagospodarowania przestrzeni miejskiej i istniejącej infrastruktury;
3. poprawa jakości przestrzeni miejskich poprzez wdrożenie kompleksowego planowania urbanistycznego;
4. zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko;
5. na poziomie strategicznym – wyznaczenie ram przestrzennych i wymiaru urbanistycznego prowadzenia polityki mieszkaniowej gminy;
6. na poziomie operacyjnym – wskazanie miejsc oraz wyznaczenie sposobu realizacji dla działań gminy, bądź wspólnych działań gminy i innych podmiotów dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w gminie.



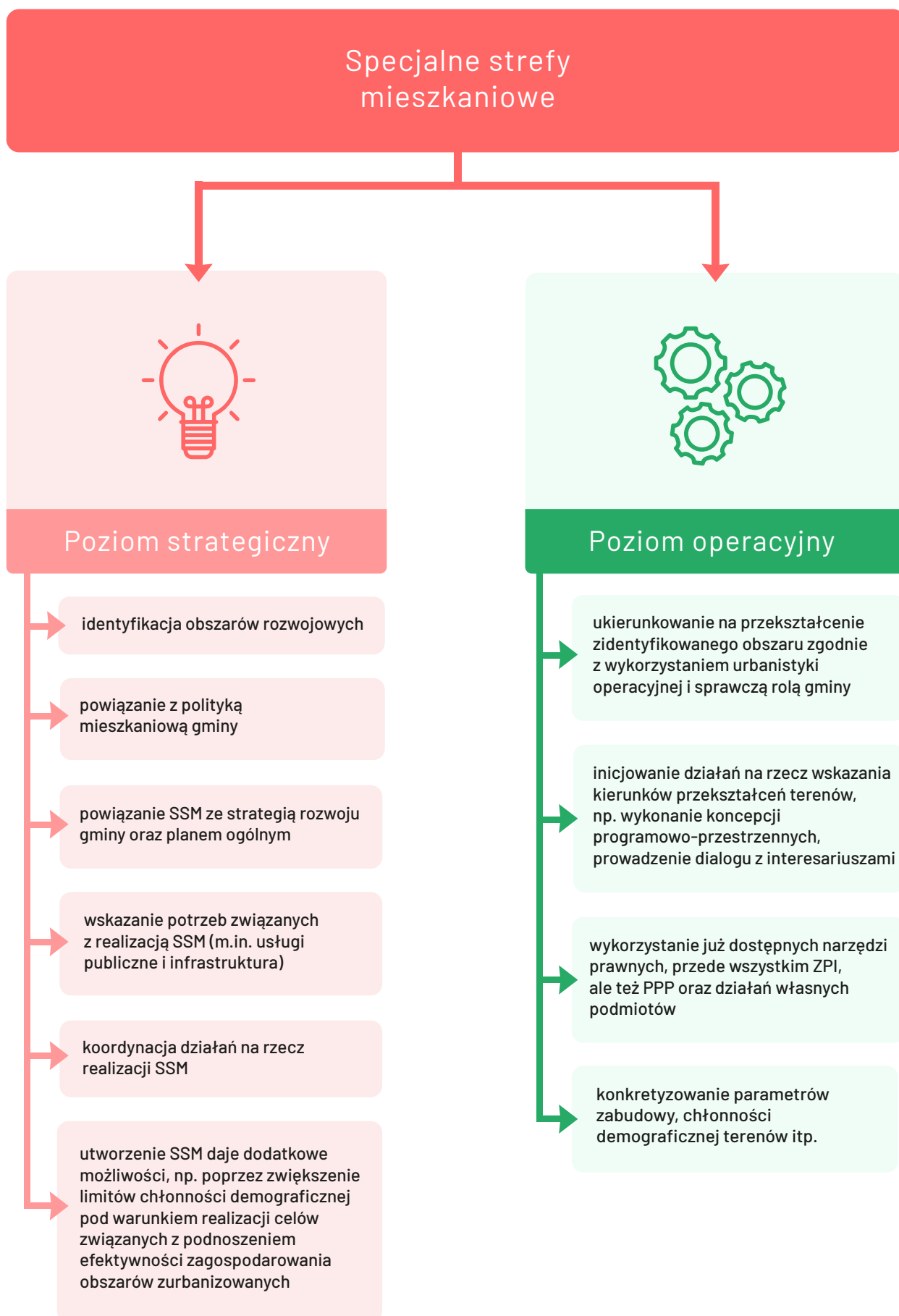
Założenia SSM

Założeniem SSM jest stworzenie ram prawnych umożliwiających przygotowanie gruntów, a następnie realizację na nich kompleksowych i spójnych projektów urbanistycznych z dużym udziałem mieszkań dostępnych cenowo na wydzielonych obszarach gminy.

Nie chodzi w nim o to, by rozbudowywać system planowania przestrzennego o kolejny akt równoprawny z istniejącymi narzędziami formalno-prawnymi. **SSM ma tworzyć pomost między narzędziami strategicznymi a prawem miejscowym.** W efekcie chodzi o wdrożenie programu, który prowadziłyby do wydzielania specjalnych stref mieszkaniowych, mających specjalne uprawnienia w zakresie przygotowania inwestycji i działań z zakresu urbanistyki operacyjnej, jednocześnie pozwalając na wykorzystanie i wplecenie w proces już istniejących i dostępnych gminom narzędzi planistycznych. W toku prac rozwijających ideę SSM należałoby rozważyć optymalny scenariusz jego unormowania w prawie krajowym.

Filozofia SSM bazuje na mechanizmach, które są samorządom dobrze znane. Wykorzystuje zarówno elementy Gminnego Programu Rewitalizacji (GPR), który posiadało w 2022 r. 58% gmin w Polsce, jak i specjalnych stref ekonomicznych (SSE). **SSM-y powinny być delimitowane na podstawie określonych przesłanek, nie mogą jednak być ograniczone do obszarów znajdujących się w kryzysie w rozumieniu ustawy o rewitalizacji, co nie oznacza, że nie mogą ich obejmować.** Decyzja o wydzielaniu stref musi być **spójna ze strategią rozwoju gminy i stanowić akt prawa miejscowego** – analogicznie jak w przypadku delimitacji obszaru zdegradowanego i rewitalizacji na potrzeby GPR. Dla stref powinien być dostępny możliwie szeroki katalog narzędzi urbanistyki operacyjnej, pozwalający nie tylko planować rozwój zabudowy, ale prowadzić do jego efektywnej realizacji. Należy zidentyfikować wszystkie narzędzia, które funkcjonują w obiegu prawnym, ale są rozproszone w ramach poszczególnych instrumentów i umożliwić ich zastosowanie w ramach SSM – rozważając ich modyfikację w celu zwiększenia efektywności oraz uzupełnienie katalogu o uzasadnione rozwiązania, korzystając z doświadczeń międzynarodowych. **W podrozdziale *Możliwe instrumentarium SSM* dokonujemy wstępnej propozycji, zastrzegając, że jest to katalog otwarty i wymagający dalszych analiz, a przede wszystkim wykazujący potrzebę przetestowania w ramach pilotaży.**

Badania prowadzone przez IRMiR (Jadach-Sepiło 2021) pokazują, że przedsięwzięcia rewitalizacyjne realizowane w ramach GPR są zazwyczaj relatywnie proste i mają charakter punktowy. Są one ukierunkowane na remonty oraz modernizacje i skoncentrowane na centrach miast. Działania rewitalizacyjne prowadzone w Polsce w niewielkim stopniu dotyczą wielkoskalowych i złożonych przedsięwzięć. W efekcie gminy sporadycznie sięgają po MPR czy SSR, które z założenia miały w takich projektach pomagać. **Symptomatyczne jest, że chociaż problem mieszkaniowy stanowi fundament procesów rewitalizacji w Polsce, to jedynie około 10–15% wszystkich przedsięwzięć**



Ryc. 33. Poziomy operacyjne SSM

Źródło: opracowanie ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

rewitalizacyjnych to projekty mieszkaniowe. Przy czym nawet one koncentrują się na remontach części wspólnych budynków i mają charakter punktowych działań (Jarczewski i in. 2019). Działania nie były więc skoncentrowane na tworzeniu metamorfoz urbanistycznych sprzyjających rozwojowi funkcji mieszkaniowej, choć i takie projekty były realizowane, np. w Płocku i w Łodzi.

SSM zakłada działanie na dwóch poziomach – strategicznym i operacyjnym, co zilustrowano na Ryc. 33.

Program SSM powinien obejmować cały proces inwestycyjny: od wydzielenia granicy stref, przez przygotowanie gruntów, etap planistyczny i urbanistyczny, aż do samej realizacji. Wymagać będzie to zazwyczaj współpracy na linii gmina – inwestorzy oraz pomiędzy poszczególnymi inwestorami. Możliwy jest również udział gminy jako inwestora. Poszczególne kroki służące przygotowaniu i realizacji SSM wskazano na Ryc. 34.

Realizacja SSM, na wzór rozwiązań stosowanych w procesach rewitalizacji, powinna być prowadzona przez operatora. Powinien to być wyspecjalizowany podmiot, któremu gmina przekazuje kompetencje do kierowania projektem, zwłaszcza w zakresie organizacji i zarządzania – np. powołana spółka celowa. Rolę operatora powinna móc pełnić również sama gmina. Możliwe są także inne opcje, które należy rozważyć przy rozwijaniu koncepcji SSM. Warto zastanowić się nad wykorzystaniem kompetencji KZN, zwłaszcza w przypadku mniejszych miast, w których może brakować wystarczającego doświadczenia i wiedzy. W toku wypracowywania szczegółowych rozwiązań należałoby dookreślić zakres kompetencji operatora. Warto zwrócić uwagę na działalność istniejących już podmiotów, które są operatorami rewitalizacji w miastach. Przykładowo w Płocku jest to zadanie realizowane przez Agencję Rewitalizacji Starówki sp. z o.o., która odpowiada m.in. za wdrażanie i koordynację Płockiego Programu Rewitalizacji, a także pozyskiwanie inwestorów dla procesu rewitalizacji płockiej starówki (Tkocz, Zadka 2022).

Wartościowym kontekstem jest opisany przez A. Jadach-Sepioła (2009) sposób zarządzania rewitalizacją w niemieckich miastach, w którym fazą wykonawczą projektu kierują:

- a) gmina, która odpowiada za planowanie, kierowanie projektem oraz jego finansowanie;
- b) spółka zarządzająca na poziomie operacyjnym dla poszczególnego przedsięwzięcia, która zajmuje się skupowaniem gruntów, organizacją spotkań z inwestorami, prowadzeniem rokowań z właścicielami oraz nawiązywaniem dialogu ze społecznością lokalną – jest to także model stosowany w kontekście wiedeńskim, spółkę celową dla poszczególnych przedsięwzięć wykorzystuje się także na rynku komercyjnym.

Wybór formy organizacji – powołanie spółki bądź dialog i umowy na realizację konkretnych przedsięwzięć jest uzależniony od konkretnego kontekstu stosowania SSM i kompetencji gmin.

W każdym ze scenariuszy ważnym aspektem jest zapewnienie wsparcia technicznego dla gmin na każdym etapie przygotowania programu

Proces przygotowania i realizacji specjalnych stref mieszkaniowych



Ryc. 34. Możliwe etapy przygotowania i realizacji specjalnych stref mieszkaniowych

Źródło: ©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

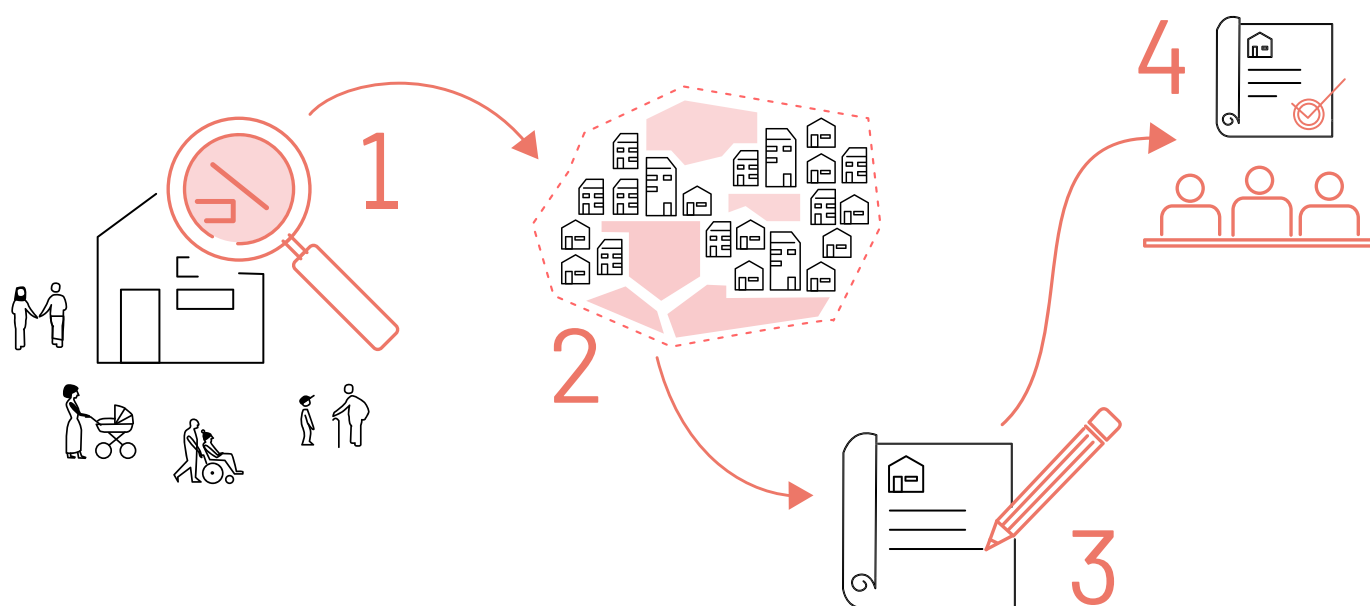
SSM – strategicznego i operacyjnego. Może ono obejmować pomoc w: analizie potrzeb mieszkaniowych w skali gminy i identyfikacji potencjalnych SSM, wykonaniu masterplanu, prowadzeniu procesu partycypacji społecznej, analizach związanych z przygotowaniem infrastruktury technicznej i komunikacyjnej czy analizach nieruchomościowych (*due diligence*) i finansowych. Modelem może być np. wsparcie udzielane samorządom przy opracowaniu i negocjowaniu ustaleń PPP (*Partnerstwo publiczno-prywatne* b.d.). Wzmocnienie samorządów w negocjacjach z podmiotami prywatnymi byłoby szczególnie przydatne w małych i średnich gminach, które w odróżnieniu od dużych miast mogą nie mieć łatwego dostępu do pełnej wiedzy i kompetencji w tym zakresie.

Wdrożenie SSM powinno iść w parze z rządowym programem pozwalającym na dofinansowanie mieszkalnictwa komunalnego, inwestycji infrastrukturalnych i ułatwień w zakresie pozyskania (komunalizacji) gruntów Skarbu Państwa. Brak zasobów własnych w wielu gminach stanowi barierę utrudniającą efektywne zagospodarowywanie terenów. Analizy planów miejscowych wskazują, że gminy niejednokrotnie nie decydują się na wydzielenie układów drogowych na rozległych obszarach wskazanych pod rozwój zabudowy mieszkaniowej, pozostawiając to inwestorom prywatnym. Doświadczenia praktyczne współpracy z samorządami wskazują, że głównym powodem takiego działania jest konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów. Jednocześnie brak właściwego rozeznania samorządów może skutkować podejmowaniem takich działań w miejscach, które z różnych powodów mogą nie cieszyć się zainteresowaniem inwestorów i mieszkańców. W efekcie prowadząc do marnotrawienia publicznych środków. Założenie współpracy gminy z inwestorami i prowadzenie pogłębionych analiz dotyczących wydzielenia stref, powinno minimalizować to ryzyko. Biorąc pod uwagę, katalog inwestycji celu publicznego ujęty w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawierający zarówno infrastrukturę drogową, rowerową i pieszą, jak również publicznie dostępne parki, place czy promenady – takie inwestycje mogłyby być dotowane w ramach strefy. SSM powinny umożliwiać również szeroki zakres działań w zakresie możliwego pozyskania gruntów Skarbu Państwa w zależności od tego, w jaki sposób gmina planuje realizować założenia swojej polityki mieszkaniowej. SSM powinny dopuszczać możliwość darowizny gruntu (na podstawie art. 22 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) dla części strefy, która będzie wykorzystana wyłącznie do realizacji mieszkań komunalnych i dostępnych czynszowo (TBS). Alternatywą powinna być możliwość zakupu gruntu z upustem w zależności od stopnia w jakim grunt będzie wykorzystany dla budowy mieszkalnictwa publicznego. Sama realizacja SSM powinna stwarzać możliwość etapowania na różnych poziomach – zarówno całych zespołów mieszkaniowych, przestrzeni publicznej, infrastruktury, oferty usługowej w planach zagospodarowania, jak i w realizacji usług publicznych w sposób modułowy – ewentualnie zagospodarowania tymczasowego. Warto w tym zakresie czerpać inspirację z rozwiązań zagranicznych, np. osiedla Aspern Seestadt w Wiedniu. Istotne jest uniknięcie sytuacji znanych m.in. z Miasteczka Wilanów, gdzie linia tramwajowa została zrealizowana z dużym opóźnieniem względem zabudowy mieszkaniowej.

Delimitacja stref

Proponujemy, aby delimitacja stref obejmowała następujące główne kroki:

1. analiza potrzeb mieszkaniowych gminy, zgodności ze strategią rozwoju gminy i polityką mieszkaniową oraz ocena możliwości jej realizacji poprzez politykę gruntową i zastosowanie SSM;
2. identyfikacja potencjalnych nieruchomości do objęcia SSM;
3. przygotowanie wstępnej delimitacji SSM i konsultacje projektu;
4. uchwalenie delimitacji SSM przez radę gminy.



Analiza potrzeb mieszkaniowych gminy

Zastosowanie SSM zależy od woli samorządu lokalnego. Decyzja o wydzieleniu stref powinna być jednak poprzedzona pogłębioną analizą sytuacji mieszkaniowej gminy oraz uzasadniona w dokumencie programującym politykę mieszkaniową miasta w perspektywie długofalowej. Opcjonalnie możliwe jest także zbadanie potrzeb mieszkańców gminy w zakresie decyzji mieszkaniowych. Dopiero po identyfikacji rzeczywistej potrzeby takiego działania powinno się podjąć kolejne kroki delimitacji. W przypadku gdy ocena jest pozytywna, można przejść do zasadniczej procedury identyfikacji i wydzielenia stref.

Najważniejsze pytania, na które powinna odpowiedzieć gmina na tym etapie, są następujące: 1) czy istnieje potrzeba realizacji nowego zasobu mieszkaniowego, 2) jakie są potrzeby ilościowe i jakościowe w tym zakresie oraz 3) czy zastosowanie narzędzia SSM jest odpowiednie do rozwiązania tych problemów. Zasadniczym celem SSM jest pobudzenie aktywnej polityki

gruntowej przez gminę i ukierunkowanie rozwoju na tereny znajdujące się w granicach miasta.

SSM w założeniu powinny dążyć do spójności z ustaleniami strategii rozwoju gminy, która staje się dokumentem obligatoryjnym. Dokument ten będzie zawierać kierunki kształtowania gminnej polityki mieszkaniowej, usług komunalnych, głównych ciągów zieleni i transportu zbiorowego. Znowelizowane przepisy *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* wprowadzają narzędzia pozwalające na zastosowanie strategicznych obszarów rozwoju terenów mieszkaniowych w przestrzeni poprzez model struktury funkcjonalno-przestrzennej. Wykorzystanie strategii ma także inny atut. Włączenie SSM pozwala na zastosowanie mechanizmów zintegrowanego zarządzania gminą. W założeniu włączenie przedsięwzięć w strategii i wskazanie ich w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej powinno być powiązane z planowaniem finansowo-inwestycyjnym. W odniesieniu do SSM może to oznaczać zarówno decyzje o planowaniu rozwoju zasobu mieszkalnictwa czynszowego, jak i związanych ze wsparciem elementów infrastruktury komunalnej: węzłów przesiadkowych, terenów zieleni czy centrów lokalnych.

Dodatkowymi dokumentami, które powinny podlegać analizie, są strategie mieszkaniowe. Obecnie są to opracowania fakultatywne, więc nie każda gmina je posiada. Innymi dokumentami, które wymagają analizy na tym etapie, są wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Mają one charakter obligatoryjny i zasadniczo odnoszą się do zasobu mieszkaniowego gminy. W przypadku braku strategii mieszkaniowej gmina powinna uzasadnić przystąpienie do sporządzania SSM oraz docelowo wykorzystać to jako uzasadnienie uchwały o delimitacji.

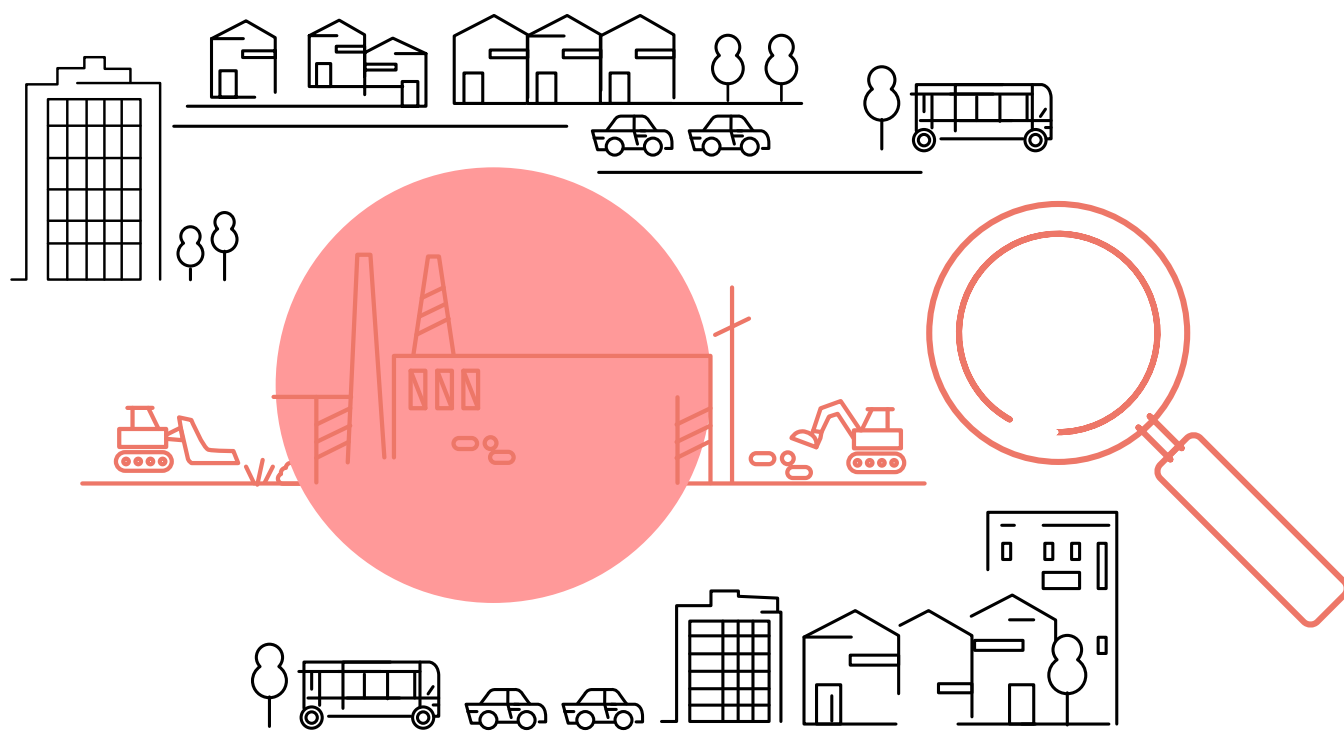
Opcjonalnym narzędziem może być badanie popytowe potrzeb i motywacji, takie jak opracowanie zestawu analiz i diagnoz dotyczących kryteriów wyboru miejsc zamieszkania w Łodzi wykonane przez Urząd Miasta dla potrzeb planowania działań rewitalizacyjnych (*Opracowanie zestawu analiz i diagnoz dotyczących kryteriów wyboru miejsc zamieszkania w Łodzi* b.d.). Badania kwestionariuszowe (CAPI/CATI) oraz wywiady indywidualne wykonano na próbie 1400 mieszkańców z różnych grup wiekowych, w podziale na dzielnice. Celem badania, którego wyniki miały pomóc zaplanować działania wobec realizacji mieszkań publicznych, było:

- zbadanie mobilności mieszkaniowej mieszkańców Łodzi – liczba przeprowadzek, preferowana typologia i wybór miejsca zamieszkania (dzielnicy);
- określenie charakterystycznych czynników decydujących o wyborze miejsca zamieszkania (lokalizacyjne, ekonomiczne, życiowe) na podstawie zestawienia analizy rynku (czynniki obiektywne) i preferencji mieszkaniowych (czynniki subiektywne);
- określenie przykładowych „biografii mieszkaniowych” Łódzian w oparciu o wywiady pogłębiane (IDI).

Identyfikacja potencjalnych nieruchomości do objęcia SSM

W pierwszym etapie powinno się zidentyfikować potencjalne SSM w powiązaniu ze strategią rozwoju gminy i obszarami strategicznej interwencji (OSI). Dodatkowym, równoważnym źródłem informacji może być plan ogólny (POG) gminy, w którym wskazane są tereny rozwoju mieszkalnictwa. SSM powinna być narzędziem wspierającym realizację zabudowy w pierwszej kolejności:

- na terenach miejskich, przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, których realizacja będzie wspierała ideę miasta zwartego;
- na terenach przemysłowych, portowych, kolejowych, powoj-skowych, polotniskowych, pozostawionych przez inne instytucje publiczne – pocztę, służbę zdrowia bądź inne służby państwowe;
- zapewniających dostęp do infrastruktury transportowej i społecznej.



Delimitacja SSM powinna najpierw obejmować tereny, które wymagają zmiany sposobu użytkowania oraz takie, które nie są efektywnie wykorzystywane i wobec których istnieją racjonalne przesłanki do rozwoju urbanistycznego obszaru zgodnie z realizacją idei miasta zwartego. Mowa więc m.in. o terenach przemysłowych, portowych, wydobywczych, nieużytkowanych, słabo zaludnionych, a ostatecznie rolniczych, ale położonych w granicach

miasta. Analizy użytkowania gruntów przeprowadzone przez OPMR IRMiR (Piech, Zielonka 2022) wskazują, że największe miasta w Polsce wciąż dysponują znaczącymi zasobami terenów rolnych. Mając jednak na uwadze zrównoważony rozwój urbanistyczny, warto w pierwszej kolejności wykorzystywać tereny typu *brownfield*, które wcześniej były już użytkowane lub zabudowane, jednak wymagają przekształcenia urbanistycznego. Idea ta daleka jest od tworzenia nowych obszarów miasta w oderwaniu od jej zasadniczej struktury, jak w przypadku Miasteczka Siewierz Jeziorna.

W przypadku braku wskazania terenów ukierunkowanych na rozwój publicznych funkcji mieszkaniowych bądź OSI w strategii powinno powstać w tym zakresie opracowanie analityczne, najlepiej w ramach dokumentu polityki/strategii mieszkaniowej miasta. Filozofię tego założenia dobrze realizuje projekt Osiedla Warszawy, prowadzony przez miasto stołeczne. Na jego potrzeby zidentyfikowano znajdujące się na terenie miasta obszary, które nadają się do rozwoju funkcji mieszkaniowej, o lokalizacji zapewniającej zadowalającą dostępność miejsc pracy, usług i zieleni, jak również dobrze skomunikowane. W ramach wstępnej analizy zidentyfikowano kilkanaście terenów, mających potencjał do wielofunkcyjnego rozwoju przestrzennego, które wskazano do prowadzenia dalszych, już bardziej szczegółowych i wnikliwych badań (por. Ryc. 25). Pilotaż projektu rozpoczął się od prac dotyczących Portu Żerańskiego i FSO Żerań, na terenie których realizowane będą osiedla w trybie „Lex Deweloper”.

Na etapie rozpatrywania potencjalnych terenów do delimitacji SSM konieczne jest przeanalizowanie podstawowych czynników warunkujących jej realizację. Wśród nich należy wymienić status prawny terenów. W szczególności dotyczy to nieruchomości publicznych – terenów należących do gminy bądź dużych rezerw inwestycyjnych pozostających w rękach prywatnych. Warto na wstępie zidentyfikować grunty, w posiadaniu których jest miasto, ale też KZN czy spółki Skarbu Państwa (a nawet sam Skarb Państwa). Następnie należy zdiagnozować dostępność terenów należących do różnych podmiotów, które dotychczas nie były przeznaczone pod funkcję mieszkaniową, ale mogłyby taką rolę pełnić. Szczególną grupą takich nieruchomości są tereny poprzemysłowe, powojenne, pokolejowe czy polotniskowe, pozostawione przez inne instytucje publiczne. Choć ich zagospodarowanie wymaga dodatkowego zaangażowania środków w celu np. neutralizacji potencjalnych ryzyk środowiskowych i uzbrojenia, pozwalają one na wykorzystanie znacznych i zwartych rezerw terenowych. SSM może być narzędziem innowacji w zakresie kształtowania mieszkalnictwa, osiągania standardów energooszczędności bądź parametrów środowiskowych.

Delimitacja SSM powinna najpierw obejmować tereny, które wymagają zmiany sposobu użytkowania oraz takie, które nie są efektywnie wykorzystywane i wobec których istnieją racjonalne przesłanki do rozwoju urbanistycznego obszaru zgodnie z realizacją idei miasta zwartego.

Przy analizie potencjalnych obszarów należałoby także brać pod uwagę np. tereny, na których zlokalizowane są pustostany, które mogą podlegać adaptacji na nowe funkcje (np. budynki użyteczności publicznej, takie jak dawne szkoły czy szpitale). Inną kategorią do rozpatrzenia są tereny o nieuregulowanym statusie prawnym, które potencjalnie mogłyby podlegać przekształceniom. Takie działania wymagałoby wdrożenia rozwiązań prawnych ułatwiających taki proces. Propozycję w tym zakresie wskazano w rozdz. *Narzędzia dostępne w ramach rewitalizacji i ich rozszerzenie – SSR, MPR oraz ZRIM*.

Inne istotne aspekty, które należałoby uwzględniać, to struktura użytkowania gruntów czy stopień zaludnienia identyfikowany w odniesieniu do punktów adresowych. Ze względu na cel wyznaczenia SSM konieczne jest uwzględnienie kryteriów związanych z dostępnością transportu i infrastruktury. Potencjalnym narzędziem wspierającym wybór SSM mogą być gminne standardy dostępności do infrastruktury społecznej, które są fakultatywną częścią POG. W przypadku ich braku gmina może wykonać analizę odległości potencjalnych terenów SSM od szkół, parków, przystanków transportu zbiorowego bądź ocenić możliwość zapewnienia tego w ramach SSM.

Przygotowanie wstępnej delimitacji SSM i konsultacje

Po zidentyfikowaniu strategicznych obszarów nadających się do rozwoju funkcji mieszkaniowej kolejnym działaniem powinna być pogłębiona analiza prowadząca do wyznaczenia konkretnych granic poszczególnych stref. Prace z tym związane powinny toczyć się w odniesieniu do lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Istotne jest ich dobre zdiagnozowanie. Przykładowo w mniejszym mieście może to być jeden obszar, mający nadać mu impuls rozwojowy. W metropoliach ze względu na większy popyt może to być kilka obszarów. Nie musi być to jednak regułą.

Obszary SSM nie powinny mieć charakteru punktowego. Wielkość strefy musi być na tyle duża, by odpowiadała skali przynajmniej kompleksowego osiedla mieszkaniowego, ale nie powinna przekraczać skali dzielnic. W toku dalszych prac należałoby wskazać dodatkowe wytyczne pomagające w ustalaniu rozmiaru SSM, np. zakres usług publicznych, kryteria dostępu do infrastruktury bądź inne kryteria jakościowe.

Przy delimitacji kluczowe jest oszacowanie chłonności terenów. Podjęcie działań jest możliwe przy zastosowaniu podstawowych wskaźników urbanistycznych: intensywności i maksymalnej wysokości zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz przeznaczenia terenów (np. zabudowy

mieszkaniowej wielo- lub jednorodzinnej). Przy analizie należałoby skupić się na określeniu możliwego zakresu powierzchni użytkowej mieszkań (PUM), liczby mieszkań oraz możliwego do uzyskania ekwiwalentu liczby mieszkańców. W tym kroku, na podstawie szacunkowych powierzchni, liczby mieszkań i mieszkańców, możliwe jest określenie przewidywanych potrzeb dotyczących infrastruktury społecznej i technicznej. Pomocniczym narzędziem mogą być dokumenty planistyczne – POG i plany miejscowe, dodatkowym rozwiązaniem zaś koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, obejmująca rozmieszczenie typologii zabudowy (tj. budynków wielorodzinnych, jednorodzinnych, *mixed-use*) i jej podstawowych parametrów. Ocena potrzeb stanowić będzie podstawę do doprecyzowania dalszych działań gminy. Mogą to być inwestycje lub negocjacje z inwestorami, np. przy zaangażowaniu ZPI.

Gmina delimitując SSM powinna także określić minimalny, oczekiwany zakres wykonania zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców, w szczególności poprzez realizację mieszkalnictwa komunalnego, dostępnego czynszowo, mieszkania pozyskane w formule najmu społecznego bądź wykorzystanie innych form – np. kooperatyw mieszkaniowych.

Przy delimitowaniu SSM istotne byłoby także przeanalizowanie ustaleń innych istotnych dokumentów gminnych wpływających na możliwości rozwoju zabudowy mieszkaniowej. Są to przede wszystkim dodatkowe ustalenia strategii rozwoju gminy oraz POG, ale też inne opracowania, które determinują atrakcyjność terenów z punktu widzenia potencjału realizowania na nich funkcji mieszkaniowej, np. koncepcja rozwoju infrastruktury transportowej, rozwoju terenów zieleni lub infrastruktury społecznej.

Delimitacja stref, podobnie jak delimitacja obszaru rewitalizacji, powinna podlegać konsultacjom społecznym z wykorzystaniem różnych form dialogu. Pragmatyczne byłoby zaproszenie do nich przedstawicieli podmiotów rynkowych, aby sprawdzić, jak oceniana jest przez nich przydatność terenów pod ewentualną zabudowę.

Uchwalenie delimitacji SSM przez radę gminy

Strefa powinna zostać wyznaczona aktem prawa miejscowego – uchwałą rady gminy. W uzasadnieniu jej przyjęcia należy zawrzeć uwarunkowania zidentyfikowane na etapie delimitacji oraz konieczność użycia tego typu narzędzia. W tym zakresie SSM wykazuje podobieństwo do obszarów zdegradowanych i rewitalizacji, które ustanowiono *Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* i mogących prowadzić do osiągnięcia celów zbieżnych z rewitalizacją. Zwłaszcza poprzez założenie kompleksowości prowadzonych działań czy uznanie za ich cel poprawy sytuacji lokalnych społeczności. Jednocześnie występują znaczące różnice. Punktem wyjścia

do delimitacji obszaru zdegradowanego i rewitalizacji jest kryzys w sferze społecznej powiązany z inną przesłanką w sferze gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej. Prymat mają obszary zamieszkałe (obejmujące maksymalnie do 30% populacji gminy) oraz takie, na których występują problemy społeczne. W przypadku SSM podstawą delimitacji jest natomiast identyfikacja obszarów mających potencjał do rozwoju urbanistycznego pod kątem poprawy dostępności mieszkań, a pierwszeństwo mają tereny niezamieszkałe lub o niewielkim zaludnieniu. Dla SSM ważny jest ścisły związek prowadzenia polityki przestrzennej z polityką mieszkaniową miasta, który powinien prowadzić do poprawy dostępności mieszkaniowej i efektywnego rozwoju urbanistycznego zgodnie z ideą miasta zwartego.

Możliwe instrumentarium SSM

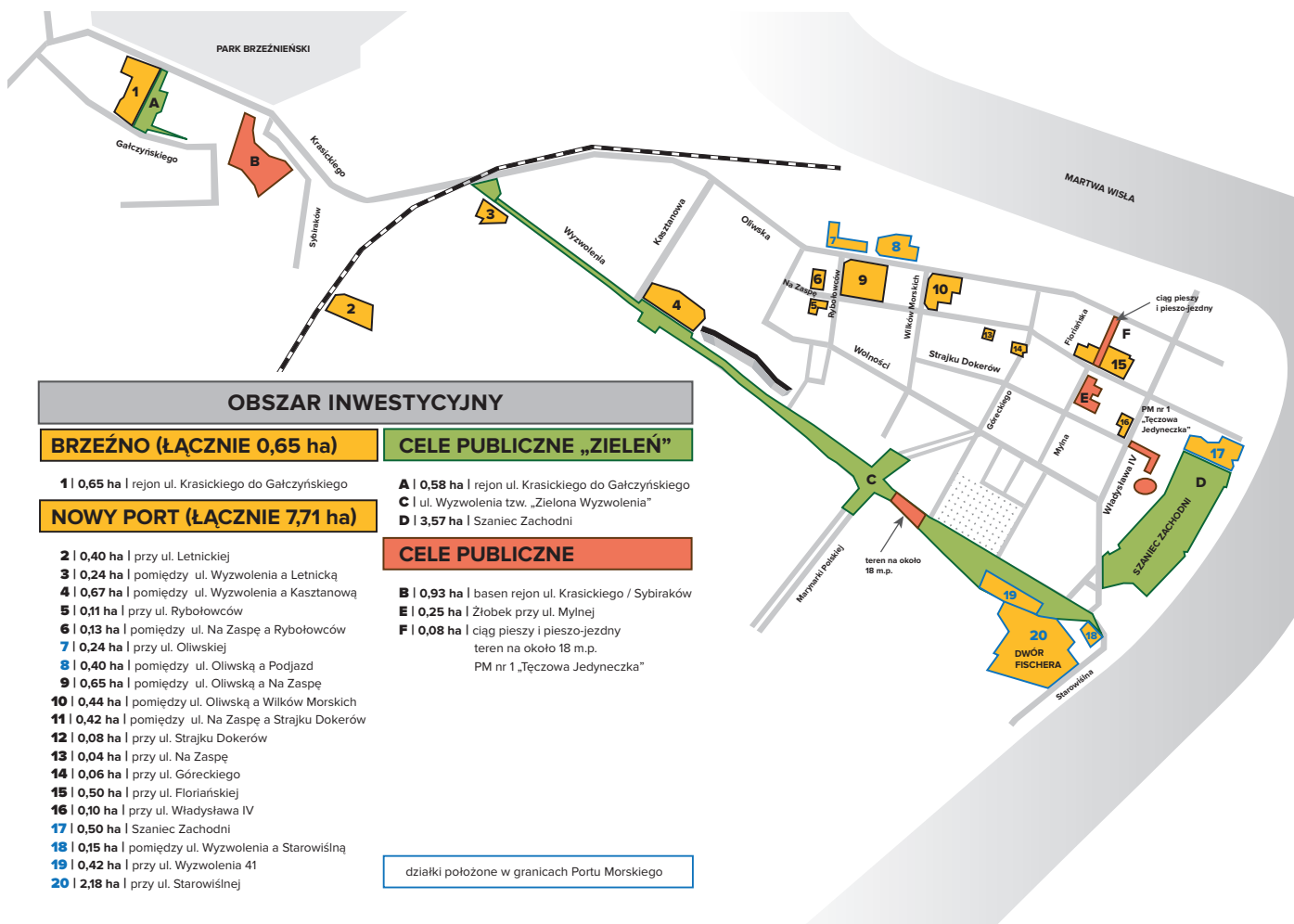
Pakiet narzędzi dostępnych w ramach specjalnych stref mieszkaniowych powinien zostać wypracowany w toku prac szczegółowych nad projektem. W niniejszym podrozdziale odniesiono się do niektórych instrumentów, które w różnym zakresie już funkcjonują oraz takich, które dotychczas nie były w Polsce stosowane, a mogłyby być brane pod uwagę jako instrumenty SSM.

Koordinacja wykonania opracowań planistycznych – ZPI

Jedną z najważniejszych korzyści z przygotowania SSM byłaby wspomniana już wcześniej możliwość **spójnego wyrażenia oczekiwań gminy** w odniesieniu zarówno do **wizji rozwoju terenu**, jak i **możliwego zakresu zobowiązań dotyczących inwestycji uzupełniających**. W ramach procedury można by też zawierać deklaracje dotyczące **chęci przygotowania przez gminę terenu do inwestowania, np. przez realizację infrastruktury technicznej i społecznej**.

Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, o której mowa w podrozdziale *Nieformalne instrumenty planowania. Rola masterplanów i koncepcji urbanistyczno-architektonicznych*, może stanowić podstawę do skoordynowania propozycji na potrzeby sporządzania Zintegrowanych Planów Inwestycyjnych. Obecnie ZPI jest wynikiem inicjatywy inwestorów. Wnioskodawcy wychodzą zarówno z propozycją planu, jak i zakresu inwestycji. Specjalna strefa mieszkaniowa mogłaby usprawnić ten proces dzięki temu, że stanowiłaby „wywołanie” jednego z terenów dla składania propozycji inwestycyjnych. Gmina mogłaby jasno określić powierzchnię potencjalnej zabudowy oraz oczekiwania względem infrastruktury. Koncepcja mogłaby także zawierać sugestie co do parcelacji terenu. Mając taki dokument, inwestorzy mogliby „wypełniać” SSM swoimi propozycjami.

Podobny sposób negocjacji jest stosowany w procesach PPP realizowanych w Gdańsku przy zagospodarowywaniu m.in. Dolnego Miasta czy Nowego Portu (por. Ryc. 35). Gmina przygotowuje ofertę terenów inwestycyjnych z określeniem parametrów, oczekiwań (etap zaproszenia do składania wniosków), prowadzi badanie rynku, a następnie konstruuje projekty umów i warunków PPP. Procedura partnerstwa publiczno-prywatnego prowadzi do wyłonienia jednego wykonawcy. SSM miałaby na celu wybór podmiotów gotowych do pracy nad ZPI bądź włączenia się do przekształceń dzielnicy i partycypowania w realizacji inwestycji publicznych.



Ryc. 35. Zakres inwestycji publicznych i oferty inwestycyjnej – PPP dla Nowego Portu w Gdańsku

Źródło: Urząd Miasta Gdańska (<https://media.gdansk.pl/komunikaty/zalacznik/2547029>)

Narzędzia dostępne w ramach rewitalizacji i ich rozszerzenie – SSR, MPR oraz ZRIM

Pośród szeregu możliwych działań dostępnych w ramach SSR, które wskazano w podrozdziale *Miejscowe plany rewitalizacji i Specjalne Strefy Rewitalizacji*, należy zwrócić szczególną uwagę na traktowanie społecznego budownictwa czynszowego jako celu publicznego. Tym samym na obszarze rewitalizacji w przypadku powołania SSR możliwe jest wyłączenie nieruchomości zgodnie z art. 21 Konstytucji RP. Zastosowanie tego narzędzia jest możliwe, gdy jednocześnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (lub MPR) wskazana zostanie nieruchomość przeznaczona pod taką zabudowę w ramach inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w 2022 r. posłanka Hanna Gill-Piątek złożyła interpelację nr 34119 w sprawie rozszerzenia katalogu celów

publicznych określonych w *Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* o komunalne i społeczne budownictwo mieszkaniowe. W *Odpowiedzi Ministerstwa Rozwoju i Technologii z 12 lipca 2022 r.* wskazano, że w przeciwieństwie do inwestycji liniowych budownictwo mieszkaniowe nie musi być zlokalizowane w ściśle określonej lokalizacji. Zwrócono uwagę, że to, czy dana nieruchomość jest niezbędna do realizacji wnioskowanego celu, byłaby prawdopodobnie kwestią sporną. Taki mechanizm możliwy jest w przypadku terenów rewitalizowanych, po wskazaniu, że są to obszary, dla których zastosowanie ekstraordynaryjnych działań jest uzasadnione potrzebą „kompleksowej rewitalizacji obszarów zdegradowanych”. Podkreślono, że procedura w tym przypadku jest długotrwała, a teren oddziaływania ściśle ograniczony. W efekcie samorządy praktycznie jej nie stosują.

Na obszarach objętych SSM, mającą na celu doprowadzenie do tworzenia kompleksowych i funkcjonalnych nowych części miast, społeczne budownictwo czynszowe powinno być traktowane jak cel publiczny, analogicznie jak w przypadku SSR. Przy czym procedura wywłaszczeń nieruchomości powinna być w nim jedną z możliwości, choć w ograniczonym zakresie.

Należy w tym miejscu rozważyć również propozycję IRMiR, którą przedstawiła już w 2022 r. A. Jadach-Sepioło (Roguski 2022). Dotyczyła ona umożliwienia budowy lub przebudowy budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego w formule decyzji administracyjnej, podobnej do zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (ZRID), czyli **zezwoleń na realizację inwestycji mieszkaniowej (ZRIM)**. Jego istotą jest wprowadzenie nowego typu decyzji administracyjnej, będącej zintegrowanym zezwoleniem umożliwiającym rozpoczęcie robót budowlanych związanych z realizacją społecznego budownictwa mieszkaniowego. ZRIM mógłby być stosowany w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym oraz w sytuacji, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyją i nie wykazano prawa spadkobierców do spadku. Decyzja ta pozwalałaby rozstrzygać kwestie własnościowe w powyższych przypadkach, a więc zasadniczo w wąskim zakresie. Powinno jej towarzyszyć zwolnienie z obowiązku zdeponowania równowartości nieruchomości do depozytu sądowego, co w przypadku rewitalizacji jest już dopuszczalne. Rozwiązanie mogłoby obowiązywać zarówno dla obszarów rewitalizacji, jak i SSM.

Warto zwrócić uwagę na rozwój Młodego Miasta w Gdańsku. Proces zabudowywania tego obszaru oparty jest na planach zagospodarowania przestrzennego ustalonych w wyniku kompromisu z prywatnym właścicielem terenu. Ceny mieszkań są tu relatywnie wysokie i brakuje puli mieszkań dostępnych cenowo. Jak wskazał P. Lorens w rozmowie dla magazynu *Architektura & Biznes* (Karendys 2023), w obecnych realiach prawnych gminie zabrakło narzędzi, by zabezpieczyć ich powstanie. Tereny Młodego Miasta,

Na obszarach objętych SSM, mającą na celu doprowadzenie do tworzenia kompleksowych i funkcjonalnych nowych części miast, społeczne budownictwo czynszowe powinno być traktowane jak cel publiczny, analogicznie jak w przypadku SSR.

znajdujące się w użytkowaniu wieczystym Skarbu Państwa, ani nie zostały poddane komunalizacji, ani nie wykorzystano wobec nich prawa pierwokupu. Najważniejsze decyzje dotyczące zagospodarowania terenów postocznowych podjęte na początku lat 2000. wynikały z inicjatywy inwestorów prywatnych.

Z kolei w przypadku MPR należy zwrócić uwagę, że ta specjalna forma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zasadzie nie jest stosowana. Z punktu widzenia SSM istotne narzędzia w niej zawarte to m.in. umowa urbanistyczna oraz koncepcja urbanistyczno-architektoniczna obszaru. Są one jednak wykorzystywane także w Zintegrowanych Planach Inwestycyjnych, które mogą być ważnym elementem wdrażania SSM.

Rządowy program dotacyjny dla SSM

Wdrożenie SSM powinno iść w parze z rządowym programem pozwalającym na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych i ułatwień w zakresie pozyskania (komunalizacji) gruntów Skarbu Państwa. Brak zasobów własnych gminy w wielu przypadkach stanowi jedną z głównych barier utrudniających efektywne zagospodarowywanie terenów. Analizy planów miejscowych wskazują, że gminy niejednokrotnie nie decydują się na wydzielenie nawet podstawowych układów drogowych na rozległych obszarach wskazanych pod rozwój zabudowy mieszkaniowej, pozostawiając to inwestorom prywatnym.

Doświadczenia praktyczne współpracy z samorządami wskazują, że głównym powodem tej bierności jest konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów. Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP gmina nie jest zobowiązana do dostarczenia infrastruktury, jeżeli nie dysponuje odpowiednimi środkami na realizację innych zadań własnych, co ma na celu uniknięcie naruszenia zasady proporcjonalności.

Jednocześnie ponoszenie nakładów na rozwój infrastruktury bez właściwego rozeznania rzeczywistych potrzeb i znajomości renty gruntowej może skutkować podejmowaniem działań w miejscach, które z różnych powodów mogą nie cieszyć się zainteresowaniem inwestorów i mieszkańców. Założenie współpracy gminy z inwestorami i prowadzenie pogłębionych analiz dotyczących wydzielenia stref powinno minimalizować to ryzyko.

Należy zauważyć, że od 2021 r. prowadzony jest program pod nazwą „Grant na infrastrukturę”. Polega on na udzielaniu gminom i związkom międzygminnym bezzwrotnych dotacji na rozwój infrastruktury społecznej lub technicznej w wysokości iloczynu 10% kosztów przedsięwzięcia infrastrukturalnego powiązanego z inwestycją o charakterze promieszkaniowym i liczby takich inwestycji. Można z niej korzystać, gdy gmina angażuje się w tworzenie mieszkań komunalnych, formułę SIM/TBS, współpracę w ramach programu „Lokal za grunt” lub inną inwestycję z dopłatami do czynszów z programu

„Mieszkanie na Start”. Przy czym łączna kwota dotacji nie może być wyższa niż udział gminy w poszczególnych przedsięwzięciach i inwestycjach o charakterze mieszkaniowym. W poszczególnych latach na ten cel w Funduszu Dopłat przeznaczono od 30 do 80 mln zł (*Programy mieszkaniowe. Informator dla gmin – część druga* b.d.).

Jednocześnie **tylko w ramach piątej edycji naboru z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych**, który przeznaczony był na wsparcie infrastrukturalne inwestycji gospodarczych o powierzchni co najmniej 80 ha lub planowanych o powierzchni co najmniej 60 ha, wydano **4,99 mld zł**. Skorzystały z niego 52 jednostki (38 gmin, 11 powiatów i 3 województwa – zob. *Wyniki V edycji Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych* b.d.).

Masterplany

Narzędzia nieformalne, o których mowa w podrozdziale *Nieformalne instrumenty planowania. Rola masterplanów i koncepcji urbanistyczno-architektonicznych*, tj. masterplany, mogą być wykorzystywane do określenia wizji przekształceń, koncepcji zagospodarowania terenu, skali i charakteru zabudowy oraz zakresu inwestycji infrastrukturalnych. Przykłady takich opracowań dla FSO Żerań, Starych Świdrów i koncepcji Warszawskiej Dzielnicy Społecznej (WDS) zawierają wszystkie z tych elementów. Masterplany mogą być także wykorzystywane do zarządzania przekształceniem przestrzeni poprzez określenie podziału obowiązków przy zagospodarowaniu SSM.

Skuteczność masterplanu jako narzędzia zarządczego zależy od ustaleń współpracującej ze sobą grupy osób i instytucji. Jego przygotowanie jest pierwszym krokiem negocjowania ustaleń. Każdy z interesariuszy postępowania, którzy chcą wspólnie zmienić fragment przestrzeni miasta, ma swój wkład w budowanie wizji przekształceń i podziału obowiązków. Partnerzy dialogu wnoszą zasoby różnego rodzaju, czasem pomysły, ale najczęściej nieruchomości lub kapitał. Opis wdrożenia wraz z podziałem obowiązków jest wyjątkowo ważny przy terenach o mieszanej strukturze własności. Ponieważ wstępna identyfikacja zasobów następuje na etapie powstawania SSM, masterplan może pomóc w doprecyzowaniu założeń.

Zaletą masterplanu jest jego szczegółowość. Dzięki niemu już na etapie opracowywania koncepcji możliwe jest dokładniejsze zaprojektowanie układów zabudowy i przestrzeni publicznych, ciągłych systemów błękitno-zielonej infrastruktury, a także dokonanie oceny wymagań stawianych zabudowie, np. w kontekście zacieniania i przesłaniania, wymogów pożarowych, parametrów zieleni czy zapotrzebowania na media.

Przy sporządzaniu SSM masterplany mogą być realizowane wyprzedzająco do wykonania planów miejscowych. Narzędzia te nie zastępują



planów miejscowych, lecz są ze sobą ściśle powiązane. Przygotowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej może raczej stanowić pierwszy krok do dalszych prac nad planami, np. ZPI. Masterplan tworzy się, aby zbudować mapę drogową działań na rzecz przekształcenia dzielnicy oraz wskazać zmiany w innych dokumentach – np. strategii albo POG, jeżeli nie jest z nimi zgodny.

Z punktu widzenia celu zastosowania w SSM koncepcji zagospodarowania przestrzennego można nakreślić kilka możliwych opcji:

- W SSM określa się jedynie ramowy kierunek działania, natomiast nie ma jeszcze dokumentów formalnych. Opracowanie powstaje, aby wskazać, co z takim terenem można zrobić. Koncepcję urbanistyczno-architektoniczną sporządza się dla właściciela terenu lub – jeśli właścicieli jest więcej – przeprowadza się negocjacje i współprojektowanie. Taką praktykę można określić jako tworzenie „masterplanu wizyjnego”.
- Istnieje znacząca powierzchniowo nieruchomość, dla której ustalono wstępnie kierunki rozwoju, konieczne jest jednak ich uszczegółowienie i koordynacja działań poszczególnych projektantów na bazie wspólnych wytycznych urbanistycznych. Po przygotowaniu takiego opracowania obszar objęty masterplanem jest następnie kompleksowo wypełniany projektami architektonicznymi kubatur i przestrzeni publicznych. Opracowane w ten sposób koncepcje można nazwać „masterplanami inwestorskimi”. Wynikiem realizacji koncepcji może być korekta planu

miejscowego lub np. sporządzenie ZPI.

- W scenariuszu stanowiącym hybrydę dwóch powyższych proces rozpoczyna się od wypracowywania pomysłu na przestrzeń. Najpierw powstaje pewien ramowy plan działania i przygotowywane są dokumenty formalne, takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ZPI bądź inne opracowania, które gwarantują możliwość uzyskania pozwoleń na budowę dla strony prywatnej, ale też określają obowiązki wobec podmiotów. Następnie tworzone są masterplany i projekty architektoniczne, które mają na celu zagospodarowanie poszczególnych fragmentów terenu. Ten scenariusz dotyczy dużych obszarów, których zagospodarowanie może być długotrwałym procesem.
- Masterplany mogą także służyć prowadzeniu negocjacji między stronami. Dzieje się tak np. w przypadku negocjacji prowadzonych na potrzeby PPP lub dyskusji o ustaleniach dokumentów formalnych, np. wypracowywania ZPI. W takiej sytuacji zarówno strona publiczna, jak i prywatna, przygotowują swoje opracowania, a następnie, po dojściu do porozumienia, przekuwają je w docelowy projekt ZPI. Dokumenty te można określić mianem „masterplanów negocjacyjnych”.

Sposób zastosowania strategii sporządzania dokumentu będzie zależał od takich czynników jak wybór formy zarządzania, struktury własności, sytuacji planistycznej oraz możliwości prowadzenia dialogu między interesariuszami. Wykonywanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznych może być realizowane w formule współpracy eksperckiej bądź przy wykorzystaniu mechanizmów partycypacyjnych.

Dialog społeczny przy delimitacji SSM oraz wykonanie masterplanu

Dialog jest podstawą przygotowania specjalnych stref mieszkaniowych bądź masterplanów. Wynika to z potrzeby uzgodnienia wspólnego planu działania. Powinien on prowadzić do wypracowania porozumienia z interesariuszami i zbudowania szerokiego poparcia dla przyjętych rozwiązań. Partycypacja jest pragmatycznym narzędziem realizacji tego celu. Skuteczność dialogu jest wynikiem zaangażowania wszystkich kluczowych interesariuszy: właścicieli nieruchomości, inwestorów, mieszkańców, aktywistów i lokalnych polityków.

Pierwsze kroki dialogu obejmują rozpoznanie potrzeb, identyfikację pomysłów i możliwych działań. Diagnoza pozwala na mapowanie zasobów społecznych oraz nawiązywanie porozumień i partnerstw w ramach danego obszaru. W partycypacji należy stosować jednocześnie kilka różnych metod

angażowania interesariuszy. Nadrzędnym celem wstępnej części procesu powinno być trafne określenie oczekiwań, zbudowanie kontaktów i akceptacji dla podstawowych założeń SSM.

Po fazie identyfikacji potrzeb kolejnym krokiem jest wypracowanie projektu, które może zostać dokonane podczas warsztatów współprojektowania. Końcowy etap to weryfikacja założeń. Jej celem jest sprawdzenie, czy przygotowana propozycja odpowiada oczekiwaniom zaangażowanych interesariuszy. Możliwe formy realizacji tego działania to m.in. poddanie projektu publicznemu wyłożeniu czy ocenie przez zaangażowane strony.

Na tym etapie należy stosować różne formy zaangażowania. Do rozpoznania potrzeb można użyć punktów konsultacyjnych, spotkań warsztatowych, ankiet czy dyżurów eksperckich. Rozmowy z kluczowymi interesariuszami mogą przyjmować formę rad technicznych lub warsztatów – są to narzędzia, które pozwalają na efektywną pracę małych grup uczestników.

Prezentacje założeń i propozycji najlepiej sprawdzają się jako spotkania otwarte z możliwością zgłaszania uwag. Dialog wspierają także narzędzia cyfrowe, takie jak wyłożenia dokumentów, geoankiety czy prezentacje modeli 3D. W geoankietach uczestnicy procesu zaznaczają problemy przestrzenne lub propozycje. Zdobyte w ten sposób dane planiści mogą przeanalizować jakościowo i ilościowo.

Wspomniane mechanizmy angażowania interesariuszy mogą być wykorzystywane na etapie delimitacji oraz sporządzenia koncepcji. Zakres ich zaangażowania oraz użytych narzędzi powinien być dostosowany do specyfiki SSM i gminy.

Prowizje społeczne

Prowizje społeczne to nieodpłatne świadczenia partnera prywatnego na cele publiczne. Jedną z ich form może być przekazanie części mieszkań z nowej inwestycji prywatnego inwestora na rzecz samorządu, który w ten sposób zwiększa liczbę mieszkań w swoim zasobie (w tym ujęciu przywoływane są one w raporcie). W Europie Zachodniej mechanizm ten występuje w różnych wariantach. Praktyka pokazuje, że może być skutecznym instrumentem zwiększającym pulę mieszkań w sektorze publicznym. Przykładowo w Anglii w latach 2019–2020 mieszkania dostępne (*affordable housing*) stanowiły 23% wszystkich nowo oddanych do użytkowania, z czego połowę wybudowali deweloperzy (*Section 106 affordable housing requirements* 2013). To wynik wprowadzenia w życie przepisów realizowanych na podstawie umowy sekcji 106, którą deweloper zawiera z lokalnym organem zajmującym się planowaniem przestrzennym. Po jej podpisaniu miejscowe władze deklarują w opracowaniach planistycznych pożądany udział mieszkań

dostępnych. Co istotne, ich wydzielenie jest obligatoryjne. Inwestorzy zobowiązani są do sporządzenia specjalnych operatów, wskazują procent mieszkań, które zostaną przekazane sektorowi publicznemu (Milert, Nowak, Sroka 2022).

W raporcie Fundacji Habitat for Humanity (Twardoch i in. 2023) wdrożenie prowizji społecznych do polskiego systemu było proponowane jako jedna z najważniejszych włączenia sektora prywatnego w zwiększanie podaży dostępnych cenowo mieszkań. Wskazano w nim przykłady stosowania tego narzędzia, zwracając uwagę na to, że przekazanie części lokali na rzecz sektora publicznego jest warunkiem koniecznym realizacji inwestycji na danym obszarze. Przykładowo w Paryżu prowizja obejmuje 20% nowych mieszkań budowanych przez deweloperów w zespołach mieszkaniowych, w których PUM jest większy niż 800 m², ale w obszarze deficytu mieszkań socjalnych może to być nawet 30%.

W przywołanej publikacji zaproponowano również wdrożenie **grantu mieszkaniowego**. W odróżnieniu od prowizji społecznej jest on dobrowolny i opiera się na zachętach ekonomicznych, takich jak dostęp do atrakcyjnego gruntu, możliwość skorzystania z szybszej ścieżki inwestycyjnej, grantów finansowych czy ułatwień w postępowaniach administracyjnych. Mechanizm grantu mieszkaniowego zakłada udostępnianie terenów w zamian za spełnienie określonych warunków, np. dostarczenie mieszkań o określonym standardzie i cenie (na wynajem lub na sprzedaż), bez przekazywania ich do sektora publicznego. W sytuacji, gdy mieszkania trafiają na rynek najmu, zwykle stosuje się dla nich ulgi podatkowe dla inwestora na czas wynajmowania mieszkań po określonej cenie oraz/lub przedstawicielom konkretnej grupy społecznej.

W Polsce wdrożono instrument, który pozwala inwestorowi na zakup działki od gminy w procesie przetargowym, w którym część wartości reguluje w pieniądzu, a resztę w przekazanej gminie puli mieszkań i/lub infrastruktury społecznej – jest on podstawą programu „Lokal za grunt” i został wprowadzony *Ustawą z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczeniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości*. W przeciwieństwie do prowizji społecznych nie jest obligatoryjny. Celem programu jest zwiększenie dostępności gruntów na cele inwestycyjne dla inwestorów prywatnych, a jednocześnie wsparcie gmin w realizacji polityki mieszkaniowej poprzez powiększenie zasobu lokalowego gminy bez konieczności udziału w procesie inwestycyjno-budowlanym. Ponadto umożliwia on m.in. łączenie z programem „Grant na infrastrukturę” i ubieganie się przez najemców mieszkań komercyjnych (niepodlegających przekazaniu gminie) o dopłaty do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start”.

Popularność opisanego wyżej rozwiązania okazała się jednak niewielka. Jak wskazują K. Nowak i A. Muzioł-Węclawowicz (2023), jednym z powodów niskiego zainteresowania gmin programem jest uzależnienie ceny, po jakiej następuje rozliczenie mieszkań, które mają być przekazane przez dewelopera gminie, od wartości wskaźnika kosztu odtworzeniowego powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych. Stawka jest ogłaszana

cyklicznie przez wojewodów. Brak jednolitej metody jej wyliczania i nieadekwatność do rzeczywistych kosztów sprawia, że rozwiązanie to jest dla gmin niekorzystne. Warto jednak zwrócić uwagę, że sam mechanizm może być dla nich opłacalny, co pokazuje przykład Gdańska (Budnik 2012), w którym w latach 2007–2012 taki program prowadzono, ale oddolnie. Tylko w latach 2008–2009 pozyskano w ten sposób 336 mieszkań. Dopóki na przeszkodzie nie stanęły kwestie formalnoprawne i miasto wskazywało atrakcyjne grunty dla inwestorów, o które starało się kilka podmiotów, było w stanie uzyskać o 15% więcej mieszkań niż pierwotnie zakładało, co dobrze obrazuje również rolę renty gruntowej.

Budowa mieszkań komunalnych może być przedmiotem porozumień między inwestorem a gminą. Przykładem jest ubieganie się spółek realizujących mieszkania TBS (np. TBS Południe, realizujące projekt „Grójecka-Banacha” w Warszawie) o udzielenie zgód na inwestycje zgodnie z procedurą „Lex Deweloper”. W kontekście możliwości wykorzystania takich narzędzi jak ZPI określenie oczekiwań gminy może być ważnym elementem negocjacji. W obecnym stanie prawnym mieszkania społeczne nie są ujęte w katalogu inwestycji uzupełniających ZPI. Docelowo należałoby to zmienić i dopuścić możliwość negocjowania ich realizacji przez podmioty wnioskujące o sporządzanie zintegrowanego planu inwestycyjnego.

Na obszarze SSM należy wprowadzić wymóg prowizji społecznych, przy czym trzeba zwrócić uwagę, że nie będzie to rozwiązanie tożsame z tym stosowanym np. w Anglii. Specjalna strefa mieszkaniowa powinna dawać deweloperom również pewien pakiet ułatwień przyspieszających realizację inwestycji. Jednocześnie prowizje społeczne na obszarze strefy powinny być relatywnie wysokie i sięgać od 20 do 30%, podobnie jak w Paryżu czy Kopenhadze.

Kwestią otwartą pozostaje, czy powinna to być pewna pula mieszkań w budynku wielorodzinnym, czy – ze względu na skalę przedsięwzięcia – odrębny budynek lub budynki, które mogłyby zostać przekazany gminie lub TBS-owi/SIM-owi. W sytuacji, gdy na terenie strefy występowałyby budynki niezamieszkane (będące w zasobie gminy), które można byłoby przywrócić do stanu używalności, należałoby umożliwić również rozliczenie w formule remontów lub środków na ten cel.

(...) prowizje społeczne na obszarze strefy powinny być relatywnie wysokie i sięgać od 20 do 30%, podobnie jak w Paryżu czy Kopenhadze.

Podsumowanie

Niedobór mieszkań dostępnych cenowo, a jednocześnie o dobrym standardzie i położeniu zapewniającym dostęp do usług, stanowi problem zarówno w ośrodkach metropolitalnych, jak i w aglomeracjach regionalnych oraz mniejszych miastach. Jest on jednak zróżnicowany pod względem struktury. Na obszarach o nasilonej presji popytowej, czyli zwłaszcza w dynamicznie rozwijających się **obszarach metropolitalnych**, do głównych problemów zaliczyć można:

- niewystarczającą dostępność gruntów pod duże i kompleksowe przedsięwzięcia urbanistyczne – choć w skali kraju występuje nadpodaż gruntów, to w metropoliach, które skupiają większość efektów budownictwa mieszkaniowego, ich brakuje;
- wysoki popyt stymulowany przez zakupy na cele inwestycyjne (mieszkanie jako lokata kapitału lub źródło dodatkowego dochodu z tytułu najmu krótkoterminowego);
- brak narzędzi fiskalnych stymulujących obrót gruntami i nieruchomościami oraz optymalizację zagospodarowania przestrzeni (np. w postaci podatku *ad valorem*).



Do najistotniejszych problemów, z jakimi zmagają się **mniejsze miasta, położone poza sferą oddziaływania metropolii**, wyróżnić można:

- wskazywanie rozległych obszarów pod rozwój funkcji mieszkaniowej, niezależnie od popytu na nie;
- problem z uzyskaniem intensywności/gęstości zabudowy pozwalającej na wytworzenie lokalnego centrum o charakterze miejskości,
- często tylko teoretyczną dostępność gruntów na cele mieszkaniowe – na obszarach wskazanych pod rozwój zabudowy mieszkaniowej w wielu przypadkach występują bariery, których pokonanie jest trudne i nieopłacalne, co uniemożliwia rozwój budownictwa mieszkaniowego, m.in.: nieuregulowany stan prawny nieruchomości, skomplikowana struktura własności, rozdrobnienie działek, brak uzbrojenia terenów, brak infrastruktury drogowej;
- konkurencję ze strony gmin wiejskich otaczających miasto, które ze względu na wysoką dostępność gruntów pod budownictwo mieszkaniowe o relatywnie niższej cenie stanowią atrakcyjną alternatywę dla osób chcących posiadać własne mieszkanie, co w wielu przypadkach prowadzi do nasilania się procesów suburbanizacji oraz rozpraszania zabudowy i w konsekwencji generuje wysokie koszty związane z uzbrojeniem terenów i zapewnieniem infrastruktury drogowej;
- brak lub niewielkie zainteresowanie deweloperów (brak znajomości rynku, niższa marża i większe ryzyko);
- brak aktywnej polityki mieszkaniowej zintegrowanej z polityką przestrzenną.



Przeprowadzone analizy wskazują **potrzebę wdrożenia rozwiązań**, które:

- pomogą zwiększyć dostępność gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, zwłaszcza na obszarach o największym popycie na mieszkania;
- pomogą zmniejszyć ekstensywność budownictwa mieszkaniowego;
- pomogą ograniczyć zjawisko rozlewania się miast;
- pomogą krystalizować osadnictwo w mniejszych miastach zamiast jego rozpraszania na odrodlone tereny na obszarach wiejskich.

Jak ocenia T. Ossowicz (2019), drogą do znalezienia wariantu rozwoju miast, w którym z jednej strony nie będzie hamowana ich dynamika wzrostowa, a z drugiej zapewniona zostanie zwartość przestrzenna i jej funkcjonalna kompleksowość, jest **tworzenie spójnych całości urbanistycznych we współpracy różnych podmiotów**. Jak wskazywali Ł. Pancewicz (2012), T. Ossowicz (2019) oraz P. Lorens z zespołem (2021), **aby zrealizować kompleksowe przedsięwzięcie na dużą skalę, konieczne jest skoordynowanie wielu działań na określonym obszarze, do czego potrzebna jest współpraca władz miejskich i inwestorów**.

Doświadczenia inwestycji realizowanych w Polsce, które opisano w poprzednich rozdziałach, pokazują, że **w pewnym zakresie jest to możliwe**. Niemniej były one realizowane na obszarach, które albo ze względu na strukturę własności gruntów sprzyjały ich wykonaniu, albo zostały już przygotowane do tego typu działań wcześniej.

Przeprowadzone analizy pokazują, że poza fazą realizacji, ważny może być również etap tworzenia strategii. Właściwa identyfikacja obszarów jest istotna dla dalszego rozwoju miasta, przy czym powinna odpowiadać na rzeczywiste zapotrzebowanie. Takie podejście widać w projekcie Osiedla Warszawy, w ramach którego przeprowadzono wstępną delimitację potencjalnych obszarów rozwoju mieszkalnictwa, a następnie prowadzono szczegółowe prace pilotażowe dla poszczególnych terenów. Następnie w „operacyjnej” fazie rozwoju niezbędne są czynności, mające na celu ustalenie wspólnych kierunków przekształceń na etapie przygotowania konkretnych projektów – ich projektowania, uzyskiwania zgód czy zabezpieczania finansowania. W tym kontekście działania stron mają kilkuletnią perspektywę.

Choć polski rynek nieruchomości dojrzał na tyle, by pojawiły się na nim podmioty mogące realizować duże projekty, przygotowanie gruntu, infrastruktury i prowadzenie inwestycji jest nadal poważnym wyzwaniem. Gdy już do takich wielkoskalowych realizacji dochodzi, problemem niejednokrotnie jest ich funkcjonalność, przejawiająca się ograniczoną dostępnością usług, placówek edukacyjnych, ośrodków zdrowia czy brakiem możliwości dojazdu do innych części miasta. Zaprojektowanie kompletnej dzielnicy mieszkaniowej, zawierającej zaplanowany układ przestrzenny, zestaw usług i przestrzeni publicznych, wymaga interakcji z gminą. **Perspektywa jej potrzeb nie musi pokrywać się z polityką inwestycyjną prywatnych podmiotów, gdyż ta prowadzona jest z perspektywy własności gruntów prywatnych oraz kalkulacji kosztów i zysków**.

Problem ilustrują projekty realizowane na podstawie specustawy mieszkaniowej („Lex Deweloper”). Często zakładają one budowę zespołów budynków mieszkalnych na terenach, które w studium przeznaczone były do pełnienia innej funkcji. **Zastosowanie narzędzia ze specustawy pozwala co prawda na zgranie działań inwestycyjnych, ale nie na szerszą koordynację procesów z perspektywy gminy.** Są to projekty realizowane przez jednego inwestora i opierające się na koncepcji architektonicznej, choć pozwalają one na stosowanie konsultacji czy wykonanie inwestycji towarzyszących, **to są to nadal działania punktowe.** Choć w trybie „Lex Deweloper” gmina może wykorzystywać swoje władztwo planistyczne dla udzielania zgód na inwestycję, jej rola jest nadal pasywna.

W przypadku inwestycji realizowanych na podstawie specustawy mieszkaniowej to inwestor wychodzi z inicjatywą zagospodarowania terenów, którymi dysponuje, a które przeznaczone były do pełnienia innych funkcji. Na tych obszarach to nie władze gminne były inicjatorem zmiany zagospodarowania terenów, ale mogły wyrazić zgodę na taki krok. Włączenie do procesów konsultacyjnych mieszkańców i konieczność przygotowywania koncepcji architektoniczno-urbanistycznych umożliwiła zwiększenie podaży mieszkań przy uzyskaniu akceptacji lokalnych środowisk. Istotnym elementem było zaangażowanie dewelopera w realizację inwestycji uzupełniających. Nie pozwoliło to jednak na uniknięcie pewnych problemów. Możliwość składania wniosków o zgodę na realizację inwestycji na podstawie specustawy mieszkaniowej kończy się jednak w 2025 r.

Lukę w tym obszarze wypełni ZPI. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że narzędzie to może być chętnie wykorzystywane w przypadku gdy możliwe jest stosunkowo łatwe pozyskanie gruntów, zwłaszcza jeżeli należą one do pojedynczych podmiotów. Inicjatorem zintegrowanych planów inwestycyjnych będą głównie podmioty prywatne. **ZPI nie jest zatem narzędziem aktywnego prowadzenia urbanistyki operacyjnej, a raczej mechanizmem porządkującym proces negocjacji z inwestorami.** Tereny, których własność jest rozdrobniona lub/oraz na których znajdują się nieruchomości o nieuregulowanej własności, przez długi czas mogą pozostawać nieużytkowane, nawet jeżeli znajdują się w atrakcyjnych częściach miast. Potrzeba więc odpowiednich narzędzi i specjalnych instrumentów formalnoprawnych, które pozwalałyby „odzyskiwać” je na potrzeby dalszego rozwoju miast.

Możliwości aktywnego prowadzenia urbanistyki operacyjnej daje gminom ustawa o rewitalizacji, jednak zakres prowadzenia działań jest w niej mocno ograniczony, zwłaszcza terytorialnie, a sposób zastosowania poszczególnych narzędzi obwarowany wieloma warunkami. Ponadto ze względu na procedury związane z otrzymaniem dofinansowania z Funduszy Europejskich, w praktyce skoncentrowano się w Polsce na działaniach prostych i punktowych. **Bardziej złożone przedsięwzięcia, wymagające zastosowania SSR czy MPR, w praktyce występowały niezwykle rzadko i nie spełniły swojej roli.**

Należy podkreślić, że w niektórych krajach Europy Zachodniej z sukcesem stosowane są rozwiązania, pozwalające gminom na koordynowanie

kompleksowych projektów zabudowy, które prowadzone są przez wielu niezależnych inwestorów. Należą do nich m.in. strefy zagospodarowania uzgodnionego (ZAC) we Francji.

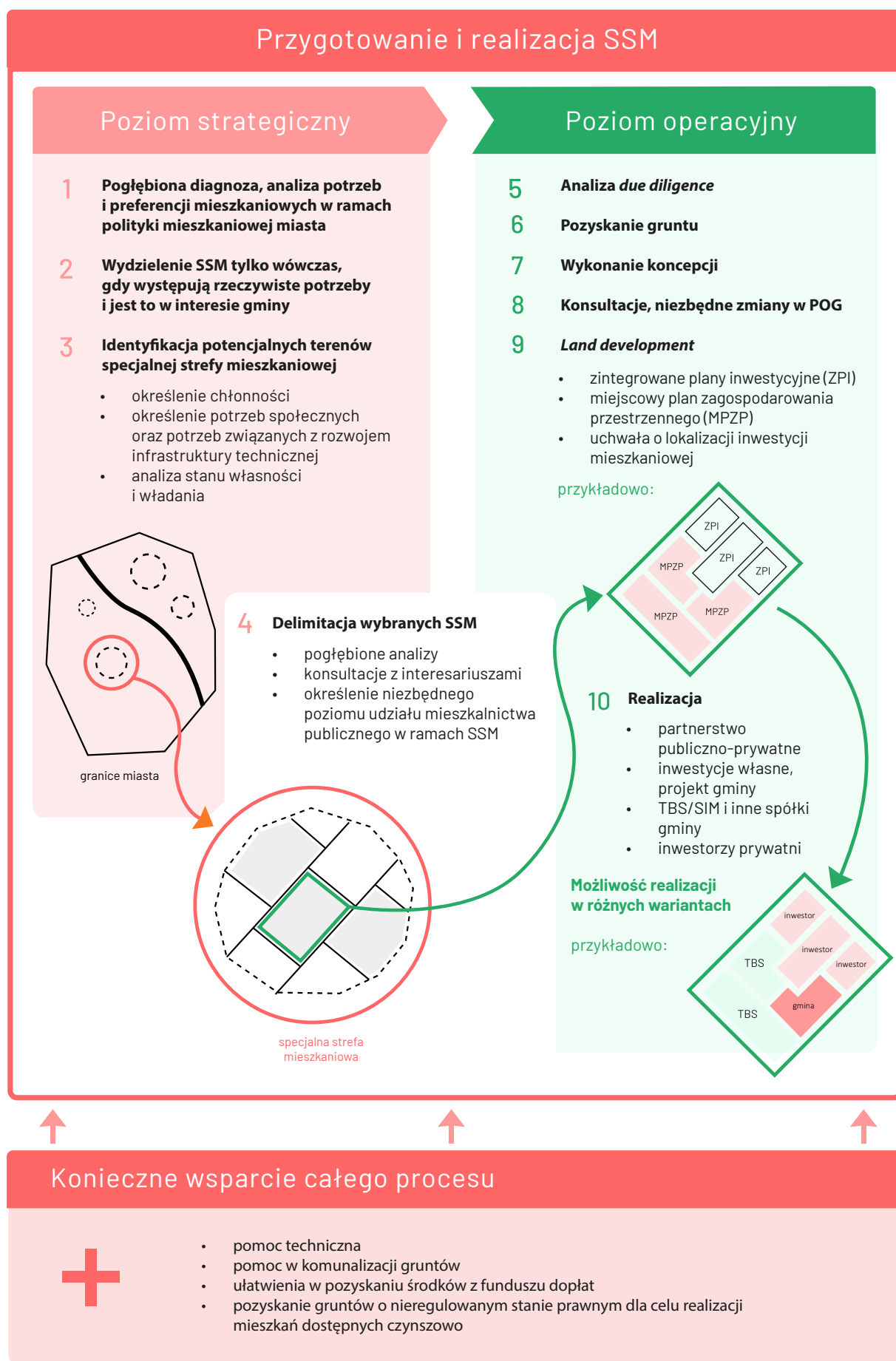
Wykonanie dużego projektu urbanistycznego wymaga harmonizacji wielu działań: akumulacji i scalenia gruntów, wykonania koncepcji urbanistycznej, określenia zakresu wymaganej infrastruktury, przestrzeni i obiektów publicznych. Warunkiem prowadzenia przez gminę aktywnej polityki jest umożliwienie jej przejścia sprawczej roli w tym procesie.

Żaden z opisanych w publikacji przypadków nie był wolny od problemów i spotyka się z krytyką. Pod względem zakresu współpracy pomiędzy władzami a inwestorami wyróżnia się niewątpliwie osiedle Nowe Żerniki we Wrocławiu. Projekt ten był jednak realizowany w całości na gruntach publicznych, które były przygotowane do prowadzenia dużych projektów urbanistycznych. Pierwotnie Nowe Żerniki miały służyć organizacji wystawy Expo. Dzięki kontroli nad terenem oraz współpracy między służbami miasta a SARP zrealizowano opracowania koncepcyjne i plan miejscowy, które umożliwiły prowadzenie działań w duchu urbanistyki operacyjnej. Należy jednak zauważyć, że choć na etapie projektowym prace szły sprawnie, to jednak inwestycja boryka się z niskim tempem prac realizowanych przez sektor publiczny – na osiedlu w dalszym ciągu nie powstała szkoła publiczna, pomimo że pierwsi mieszkańcy pojawili się już w 2017 r.

To, co łączy wskazane przykłady, to lokalizacja na relatywnie dużych i otwartych obszarach, będących co do zasady we władaniu jednego podmiotu. W przypadku podmiotów publicznych: uczelni, miejskiej spółki oraz miasta, a w przypadku podmiotów prywatnych inwestorów strategicznych, którzy dokonali zakupu bądź akumulacji rozległego terenu. W większości przypadków realizacja inwestycji wpisywała się w założenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które ostatecznie tworzyły ramy dla rozwoju. Przy realizacji części z nich (np. FSO Żerań) zastosowano narzędzia ze specustawy. Niewątpliwie należy szukać rozwiązań, które zwiększyłyby możliwości tworzenia kompleksowych przedsięwzięć urbanistycznych służących poprawie dostępności mieszkań również przy trudniejszych uwarunkowaniach.

W odpowiedzi na zidentyfikowane w raporcie wyzwania proponujemy wdrożenie nowego narzędzia dla gmin, które pomogłoby im w koordynacji rozwoju terenów mieszkaniowych. Propozycja specjalnych stref mieszkaniowych opiera się na istniejących narzędziach prawnych, niemniej o jej skuteczności decydować będzie wdrożenie pewnych modyfikacji do obecnie funkcjonujących rozwiązań oraz odpowiednie ukierunkowanie wsparcia finansowego, zwłaszcza na inwestycje infrastrukturalne. Założenia SSM przedstawiono na Ryc. 36.

Idea SSM zakłada, że jest to wydzielona strefa, w której gmina prowadzi aktywną politykę rozwoju mieszkalnictwa. Opiera się na dwóch fundamentach: strategicznym i operacyjnym. Na poziomie strategicznym gmina diagnozuje swoją sytuację mieszkaniową i decyduje, czy wdrażanie



Ryc. 36. Schemat założeń specjalnych stref mieszkaniowych

Źródło: opracowanie A2P2/©Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR

SSM jest dla niej uzasadnione. Jeżeli tak, to identyfikuje potencjalne obszary rozwoju mieszkalnictwa (które mogą być traktowane jako szczególna forma OSI w strategii rozwoju gminy). Jednocześnie na podstawie przeprowadzonych analiz określa chłonność terenów oraz potrzeby związane z realizacją infrastruktury społecznej i technicznej. Istotnym elementem procesu jest również analiza stanu własności i władania nieruchomościami. Następnie gmina wyznacza uchwałą rady gminy granice wybranych SSM, opierając się na pogłębionych analizach i konsultacjach z mieszkańcami oraz potencjalnymi inwestorami, tak by zidentyfikowane obszary były optymalnymi miejscami rozwoju, uwzględniającymi rolę renty gruntowej.

Na poziomie operacyjnym związana spółka celowa, realizująca specjalną strefę mieszkaniową przeprowadza analizę *due diligence*, pozyskuje grunty, poszukuje partnerów do realizacji zabudowy, tworzy masterplan z określeniem wizji zabudowy, szczegółami układu urbanistycznego oraz rozmieszczeniem infrastruktury technicznej i społecznej wraz z ramowymi kosztami. Proces ten powinien być konsultowany z kluczowymi interesariuszami. SSM ma być narzędziem dialogu pomiędzy różnymi podmiotami odpowiedzialnymi za realizację polityki mieszkaniowej. Założenia zagospodarowania przestrzennego jego obszaru powinny być zgodne z ustaleniami planu ogólnego i wizją wskazaną w strategii rozwoju gminy. W koncepcji SSM wymagane są również działania planistyczne o większym stopniu szczegółowości. Rozwój obszaru powinien być prowadzony zarówno na podstawie standardowych planów miejscowych, jak i ZPI, czy uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (w przypadku ich dalszego występowania). Strefa mogłaby służyć zarówno koordynowaniu ZPI składanych przez inwestorów prywatnych, jak i realizacji zadań związanych z mieszkalnictwem przez miejskie spółki (np. TBS) na jej terenie, czy też przeprowadzeniu procedur PPP. W części operacyjnej niezwykle ważna jest również aktywna gospodarka gruntami i działania jako publicznego land dewelopera, służące przekształceniu gruntów w uzbrojone działki budowlane.

SSM ma wspomagać koordynowanie rozwoju w wymiarze projektowania urbanistycznego, racjonalnego kształtowania infrastruktury (transportowej i społecznej), rozwiązań realizujących ideę miasta zwarteego oraz negocjowania porozumień na linii gmina – inwestorzy.

Wdrożenie SSM byłoby możliwe dzięki zastosowaniu następujących działań:

1. Zapewnienie wsparcia technicznego dla gmin na każdym etapie przygotowania programu SSM – strategicznego i operacyjnego.
2. Zapewnienie zasobów rządowych (finansów, zasobów gruntowych Skarbu Państwa) skierowanych do gmin.
3. Rozszerzenie możliwości pozyskiwaniu gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym dla rozwoju społecznego budownictwa czynszowego.
4. Wpisanie SSM w szerszy system formalnoprawny planowania i gospodarki nieruchomościowej gmin bez dokonania w nim radykalnych zmian.
5. Przetestowanie rozwiązania w ramach pilotażu.

Literatura

Bertaud A., 2018, *Order without Design: How Markets Shape Cities*, The MIT Press, Londyn.

Bryx M., Szelańska A., 2018, 8, *Rozwój zasobu mieszkań dostępnych w Stolicy w perspektywie 2030*. Dostępne na: <http://2030.um.warszawa.pl/> [data dostępu: 17.10.2024].

Budnik E., 20.05.2012, *Jak Gdańsk wymienia grunty na mieszkania*, trójmiasto.pl. Dostępne na: <https://www.trojmiasto.pl/dom/Jak-Gdansk-wymienia-grunty-na-mieszkania-n58382.html?&sort=down&strona=3> [data dostępu: 17.10.2024].

Cesarski M., 2007, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005 – dziedzictwo i przemiany*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Cheshire P.C., 2006, *Resurgent Cities, Urban Myths and Policy Hubris. What We Need to Know*, Urban Studies, 43(8), 1231–1246. <https://doi.org/10.1080/00420980600775600>

Chojnacki R., 2024, *O prawie 7 tys. zł za m² więcej trzeba zapłacić za mieszkanie w Krakowie...*, post na portalu LinkedIn. Dostępne na: https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7199695050719547392/?lipi=urn%3Ali%3Apage%3Ad_flagship3_profile_view_base_recent_activity_content_view%3BE5c6BKqRyCHF3IgYR0HXw%3D%3D [data dostępu: 17.10.2024].

Chomiczka A., 01.03.2018, *Co przyciąga młodych aktywnych ludzi do Gdyni Zachód?* [zdjęcia], regioDOM/Gdynia naszemiasto. Dostępne na: <https://gdynia.naszemiasto.pl/co-przyciaga-mlodych-aktywnych-ludzi-do-gdyni-zachod/ar/c3-4553650> [data dostępu: 25.11.2024].

Chwalibóg K., 2018, *Urbanistyka aktywna pobudzająca rozwój społeczny i gospodarczy*, [w:] K. Chwalibóg (red.), *Polska Polityka Architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa, 55–61.

Cyran R., 2013, *Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego*, Studia Ekonomiczne, 144, 2, 217–226.

Czerniak A., Kroszka J., 2024, *Luka czynszowa w Polsce w latach 2010–2022. Opis wstępnych wyników badania*, Polityka Insight, Warszawa. Dostępne na: https://www.politykainsight.pl/_resource/multimedia/20355765 [data dostępu: 17.11.2024].

Dej M. (red.), 2016, *Rozwój gospodarczy. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Department for Communities and Local Government, 2013, *Section 106 affordable housing requirements. Review and appeal*. Dostępne na: <https://www.gov.uk/government/publications/section-106-affordable-housing-requirements-review-and-appeal> [data dostępu: 17.10.2024].

Dialog o Etapie I inwestycji F.S.O. Park, b.d., F.S.O Park. Dostępne na: <https://fso-park.pl/dialog/opis/> [data dostępu: 25.11.2024].

Domański B., Gwosdz K. (red.), 2005, *Dziesięć lat doświadczeń pierwszej polskiej specjalnej strefy ekonomicznej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków–Mielec.

Działki dla młodych, b.d. Dostępne na: <https://zdunskawola.pl/o-miescie/programy-inwestycyjne/dzialki-dla-mlodych/> [data dostępu: 17.10.2024].

Erbel J., 2020, *Poza własnością. W stronę udanej polityki mieszkaniowej*, Wysoki Zamek, Kraków.

Facts + Figures about aspern Seestadt, 2021, Die Seestadt Wiens. Dostępne na: https://www.aspern-seestadt.at/jart/prj3/aspern/data/downloads/2021_aspern_Seestadt_Facts_Figures%20EN_Q4.pdf [data dostępu: 25.11.2024].

FAQ – najczęściej pojawiające się pytania („Czym jest projekt Osiedla Warszawy?”), 12.02.2019. Dostępne na: <https://architektura.um.warszawa.pl/-/faq-najczesciej-pojawiajace-sie-pytania-1> [data dostępu: 30.09.2024].

FSO Park Żerań w Warszawie: Jagiellońska 88 zyskuje nowe życie, 14.08.2024, rynekpierwotny.pl. Dostępne na: <https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/fso-park-zeran/12366/> [data dostępu: 17.10.2024].

Garnizon, czyli success story największej realizacji mixed-use w Europie Środkowo-Wschodniej, 16.03.2023, PropertyNews.pl. Dostępne na: <https://www.propertynews.pl/biura/garnizon-czyli-success-story-najwiekszej-realizacji-mixed-use-w-europie-srodkowo-wschodniej.124311.html> [data dostępu: 28.10.2024].

Garnizon, <https://www.garnizon.pl> [data dostępu: 28.10.2024].

Giecwicz J., 2020, *Miejska polityka mieszkaniowa – tereny dostępne warunkiem realizacji programów mieszkań dostępnych – nowelizacja ustawowa w Wiedniu*, Środowisko Mieszkaniowe, 30, 47–52.

Gmina Kocmyrów-Luborzyca, MPZP, <https://www.koc.e-mpzp.pl> [data dostępu: 17.10.2024].

Gospodarowanie zasobem, b.d., Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/kowr/gospodarowanie-zasobem> [data dostępu: 26.11.2025].

Grad K., 13.04.2024, *Jest dobrze, ale nie tragicznie...*, Bank.pl. Dostępne na: <https://bank.pl/bankowosc-i-finanse-nieruchomosci-jest-dobrze-ale-nie-tragicznie/> [data dostępu: 17.10.2024].

Jadach-Sepioło A., 2009, *Zasady rewitalizacji* (z wyłączeniem podrozdziału 3.1.), [w:] M. Bryx, A. Jadach-Sepioło (red.), *Rewitalizacja miast w Niemczech* (Rewitalizacja miast polskich, 3), Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Jadach-Sepioło A. (red.), 2021, *Ewaluacja systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.

Jadach-Sepioło A., Kułaczowska A. (red.), 2019, *Specjalna Strefa Rewitalizacji w praktyce. Raport z badania narzędzi ustawowych w zakresie rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.

Jarczewski W., 2005, *Specjalne strefy ekonomiczne w gminach*, Samorząd Terytorialny, 7/8, 89–96.

Jarczewski W., Kudłacz K., Nowak K., Piech K., 2019, *Skala planowanej rewitalizacji*, [w:] W. Jarczewski, A. Kułaczowska (red.), *Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.

Kafka K., 2024, *Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanych strategiach rozwoju*, Builder, 3, 320, 20–21.

Karendys E., 11.05.2023, *Gentryfikacja będzie jednym z kluczowych problemów Młodego Miasta*, Architektura & Biznes. Dostępne na: https://www.architekturaibiznes.pl/wywiad-z-piotrem-lorensem-architektem-miasta-gdanska,26446.html?srsId=AfmB0oplVz4Mmz7CMGtuUsklPoyXmkQjo-E0rE-VX7bq2Z_RlZJQU7CD [data dostępu: 17.10.2024].

Konsultacje społeczne dokumentu Strategii Rozwoju Miasta Chełmna na lata 2023–2030 z perspektywą do 2050 roku, b.d. Dostępne na: <https://bip.chelmo.pl/arttykul/759/9922/konsultacje-spoeczne-dokumentu-strategii-rozwoju-miasta-chelma-na-lata-2023-2030-z-perspektywa-do-2050-roku> [data dostępu: 26.11.2024].

Korzeniowski P., 09.09.2022, *Odwrotność patodeveloperki. Wybraliśmy 10 najlepszych osiedli deweloperskich w Polsce*, Noizz.pl. Dostępne na: <https://noizz.pl/spoleczenstwo/nie-tylko-patodeveloperka-wybralismy-10-najlepszych-osiedli-w-polsce/tl2c626> [data dostępu: 28.10.2024].

Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia KPZK PAN, 182, Warszawa.

Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.

Koziński J., 2012, *Społeczne koszty obecnego modelu urbanizacji ponoszone przez inne grupy poza samorządami. Finansowe skutki zaniechania konsolidacji gruntów. Rentowność procesów urbanizacyjnych*. Dostępne na: https://monitoring.fio.org.pl/images/dodatki/20110615_batory_kozinski.pdf [data dostępu: 17.10.2024].

Krupa-Dąbrowska R., 27.02.2024, *Koniec blokady lex deweloper? Resort rozwoju pracuje nad przepisami*, Prawo.pl. Dostępne na: <https://www.prawo.pl/biznes/przepisy-o-miejscach-parkingowych-blokujace-inwestycje-do-usuniecia,525605.html> [data dostępu: 17.10.2024].

Krzemiński J., 08.12.2023, *Piła chce być niezależna energetycznie. Pomoże jej w tym wodór*, Portal Samorządowy. Dostępne na: <https://www.portal-samorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/pila-chce-byc-niezalezna-energetycznie-pomoze-jej-w-tym-wodor,509501.html> [data dostępu: 17.10.2024].

Lesner D., 27.10.2017, *TUP: obszary zorganizowanego inwestowania zdeprecjonują planowanie urbanistyczne*, Prawo.pl. Dostępne na: <https://www.prawo.pl/biznes/tup-obszary-zorganizowanego-inwestowania-zdeprecjonuja-planowanie-urbanistyczne,154192.html> [data dostępu: 17.10.2024].

Lorens P., 2011, *Wybrane przedsięwzięcia inwestycyjne*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, Akapit-DTP, Gdańsk.

Lorens P. (red.), Ciesielski M., Mikuła Ł., Nowak M.J., 2021, *Współczesne wyzwania związane z kształtowaniem systemu planowania miejscowego*, Policy Brief, 3, Warszawa.

Lubasiński J., Mądry T., 2024, *Analiza rynku mieszkaniowego – I kwartał 2024 r.*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielewicz J., 2018, *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 185.

Matuszko A., Mikołajczyk D., Bąk A., Nowak K., Krajewska J., 2023, *Audyt terenów dla rozwoju mieszkalnictwa na przykładzie Stalowej Woli*, poster na ogólnopolskiej konferencji mieszkaniowej pod hasłem „Poza metropolią – aktywna polityka mieszkaniowa jako szansa na rozwój miast małych i średnich” w dniu 18 kwietnia 2023 r., Pleszew.

Matuszko A., Mikołajczyk D., Nowak K., Bąk A., 2022, *Bilans i chłonność demograficzna terenów mieszkaniowych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.

Miasteczko Siewierz Jeziorna. <https://www.siewierzjeziorna.pl/> [data dostępu: 25.11.2024].

Miasteczko Wilanów – co warto wiedzieć?, 12.10.2020, rynekpierwotny.pl. Dostępne na: <https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/miasteczko-wilanow-dlaczego-oplaca-sie-kupic-mieszkanie-wlasnie-tutaj/11671/> [data dostępu: 25.11.2024].

Milert M., Nowak K., Sroka B., 2022, *Kwestia mieszkaniowa a kryzys uchodźczy. Wspólne wyzwania i rozwiązania dla równoważenia sektora mieszkalnictwa w Polsce*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2022.07>

Murapol Siewierz Jeziorna, <https://murapol.pl/oferta/siewierz/murapol-siewierz-jeziorna> [data dostępu: 25.11.2024].

Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., 2023, *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.13>

Narodowy Bank Polski (NBP), 2024a, *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce – I kwartał 2024*. Dostępne na: <https://nbp.pl/publikacje/cykliczne-materialy-analityczne-nbp/rynek-nieruchomosci/informacja-kwartalna/> [data dostępu: 17.10.2024].

Narodowy Bank Polski (NBP), 2024b, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2023 r.* Dostępne na: <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/10/Raport-o-sytuacji-na-ryнку-nieruchomosci-2023.pdf> [data dostępu: 05.11.2024].

Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2020, *Informacja o wynikach kontroli. Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach*, Warszawa. Dostępne na: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/19/033/> [data dostępu: 20.11.2024].

Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2024, *Informacja o wynikach kontroli. Wydawanie przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa. Dostępne na: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/090/> [data dostępu: 17.10.2024].

Na własne mieszkanie stać mniej niż połowę Polaków z dużych miast, 12.09.2024, Business Insider. Dostępne na: <https://businessinsider.com.pl/poradnik-finansowy/kogo-stac-na-zakup-mieszkania-mniej-niz-polowe-polakow-vesy012> [data dostępu: 17.10.2024].

Niećko D., 11.10.2024, *Czy tu naprawdę żyje się jak na wizualizacji? Miasteczko Wilanów zostało uznane za najdoskonalsze w Polsce. Zasłużenie?*, Architektura Murator. Dostępne na: <https://architektura.muratorplus.pl/krytyka/czy-tu-naprawde-zyje-sie-jak-na-wizualizacji-miasteczko-wilanow-zostalo-uznane-za-najdoskonalsze-w-polsce-zasluzenie-aa-ayEs-GZhV-VyTt.html> [data dostępu: 25.11.2024].

Nowak K., 2021a, *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UG, Warszawa-Kraków-Gdańsk.

Nowak K., 2021b, *Lokalna polityka mieszkaniowa jako instrument przeciwdziałania niekontrolowanej urbanizacji w miastach kurczących się*, Urban Development Issues, 71, 128–138. Dostępne na: http://www.prm-irm.com/udi71_13_nowak.html [data dostępu: 20.11.2024].

Nowak K., 2023, *Mieszkalnictwo i polityki społeczne. Podsumowanie cyklu badawczego Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków. Dostępne na: <https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2024/01/Mieszkalnictwo-i-polityki-spoeczne-podsumowanie-cyklu-badawczego-Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-IRMiR.pdf> [data dostępu: 17.10.2024].

Nowak K., Muzioł-Węclawowicz A., 2023, *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.15>

Odpowiedź Ministerstwa Rozwoju i Technologii z 12 lipca 2022 r. na interpelację numer 34119 w sprawie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, znak sprawy: DN-II.054.2.2022.

Olbrys A., Koziński J., 2011, *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Zespół Badawczy „Finanse w urbanizacji”, Lesznowola.

OpenStreetMap., <https://openstreetmap.org> [data dostępu: 17.10.2024].

Opracowanie zestawu analiz i diagnoz dotyczących kryteriów wyboru miejsc zamieszkania w Łodzi, b.d., Centrum Wiedzy Rewitalizacja. Dostępne na: <http://centrumwiedzy.org/badania-analzy-inwentaryzacje/wybor-miejsc-zamieszkania/> [data dostępu: 25.11.2024].

Orłowski P., 2019, *Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszącej w kontekście polityki mieszkaniowej państwa*, [w:] J.H. Szlachetko, *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk.

Ossowicz T., 2019, *Urbanistyka operacyjna. Zarys teorii*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.

Pancewicz Ł., 2012, *Znaczenie przedsięwzięć urbanistycznych o dużej skali jako narzędzie kształtowania polityki rozwojowej miast oraz możliwości jego zastosowania w Polsce*, rozprawa doktorska, Politechnika Gdańska.

Pancewicz Ł., 2018, *Łukasz Pancewicz: Ustawa inwestycyjna to powrót do kształtowania przestrzeni miast w oparciu o plany miejscowe [KOMENTARZ]*. Dostępne na: <https://obserwatorium.miasta.pl/ustawa-inwestycyjna-komentarz-lukasz-pancewicz/> [data dostępu: 17.10.2024].

Pancewicz Ł., 2020, *Nowa metoda: o osiedlu Nowe Żerniki Łukasz Pancewicz*, Architektura Murator. Dostępne na: <https://architektura.muratorplus.pl/realizacje/nowa-metoda-o-osiedlu-nowe-zerniki-lukasz-pancewicz-aa-RJGq-7yUq-RWJ4.html> [data dostępu: 25.11.2024].

Partnerstwo publiczno-prywatne, b.d., Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju – archiwum, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/partnerstwo-publiczno-prywatne> [data dostępu: 25.11.2024].

Pawlik P., 27.06.2021, *Nowe osiedle w szczerym polu. Mieszkańcy odcięci od świata*, Onet Śląsk. Dostępne na: <https://wiadomosci.onet.pl/slask/siewierz-jeziorna-osiedle-i-problemy/mx7xwmb> [data dostępu: 25.11.2024].

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 41) z dnia 25 września 2024 r. Dostępne na: <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/AD2B5E712FAA8CD0C1258BB700490FD6/%24File/0081210.pdf> [data dostępu: 26.11.2024].

- Piech K., Zielonka A., 2022, *Porównanie modelowych granic morfologicznych z granicami administracyjnymi w dużych miastach Polski*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2022.08>
- Polityka mieszkaniowa gminy Dąbrowa Górnicza na lata 2017–2027*, 2017, załącznik do Uchwały Nr XXXIV/732/2017 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 13 grudnia 2017 r. Dostępne na: <https://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/73678/dokument/170732> [data dostępu: 26.11.2024].
- Polityka mieszkaniowa Gminy Miasta Stargard do roku 2030*, 2020. Dostępne na: <https://stargard.eu/wp-content/uploads/2021/05/polityka-mieszkaniowa-projekt-7-11-08-20wersja-finalna.pdf> [data dostępu: 26.11.2024].
- Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD), 2024, *Kluczowe problemy procesu budowlanego 2024. Postulaty legislacyjne*, Warszawa. Dostępne na: <https://www.pzfd.pl/s/community-resource/a1PSo000000WmjMAG/raport-kluczowe-problemy-procesu-budowlanego-2024-postulaty-legislacyjne> [data dostępu: 17.10.2024].
- Raport AMRON-SARFiN. Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych 2/2024*, 2024, AMRON, Związek Banków Polskich. Dostępne na: <https://zbp.pl/raporty-i-publikacje/raporty-cykliczne/raport-amron-sarfin> [data dostępu: 17.10.2024].
- Roguski A., 26.05.2022, *Mieszkaniowa burza mózgów*, Rzeczpospolita. Dostępne na: <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art36371891-mieszkaniowa-burza-mozgow> [data dostępu: 17.10.2024].
- Rudzka I., 2022, *Obszary zdegradowane jako bariera rozwoju miast. Znaczenie przestrzeni publicznej w modelu rewitalizacji strategicznej*, SGH, Warszawa.
- Salamon M., Muzioł-Węclawowicz A. (red.), 2015, *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa.
- Sobala-Gwosdz A., Janas K., Jarczewski W., Czakon P., 2024, *Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2024.01>
- Stangel M., 2013, *Kształtowanie współczesnych obszarów miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Strategia gospodarowania i rozwoju mieszkalnictwa w Starachowicach do roku 2035 z uwzględnieniem wyzwań wynikających ze zmian demograficznych*, b.d. Dostępne na: https://bip.um.starachowice.pl/bip/54_umstarachowice/fckeditor/file//Tablica%20ogloszen/BOM/Strategia%20rozwoju%20mieszkalnictwa%202035%20%202.11.23..pdf [data dostępu: 26.11.2024].
- Sykała Ł., Dawid M., Dawid W., Koj J., Kudłacz K., Mróz M., Stelmaszewska N., 2023, *Procesy suburbanizacji w Polsce w świetle rozwoju budownictwa mieszkaniowego i niemieszkaniowego w strefach podmiejskich*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.01>
- Szlachetko J.H., 2019, *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Instytut Metropolitalny, Gdańsk.
- Szlenk-Dziubek D., Wiśłocka O. (red.), 2021, *System planowania przestrzennego w Polsce. Kluczowe problemy i słabości*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków-Gdańsk.
- Szymański J., 2010, *Funkcja regulacyjna renty gruntowej w kreowaniu przestrzeni mieszkalnej we Wrocławiu*, Studia Miejskie, 2, 169–180.
- Śleszyński P., 2021, *Demograficzne i planistyczne uwarunkowania i skutki rozwoju stref podmiejskich*, [w:] P. Śleszyński, M.J. Nowak, P. Legutko-Kobus, P. Lityński, A. Jadach-Sepioło, M. Blaszkę, *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju* (Studia. Cykl Monografii, 11/203), KPZK PAN, 29–70, Warszawa.
- Śleszyński P., Kukłowicz P., 2021, *Społeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa. Dostępne na: <https://pie.net.pl/58-mld-zl-oszczedziloby-polskie-gminy-gdyby-ograniczono-zjawisko-chaosu-przestrzennego/> [data dostępu: 17.10.2024].
- Tkocz A., Zadka W. (red.), 2022, *Rewitalizacja. Inspiracje i doświadczenia dla zintegrowanych działań na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej, Opole.
- To już pół dekady z lex deweloper. Jakie inwestycje powstały?*, 03.07.2023, PropertyNews.pl. Dostępne na: <https://www.propertynews.pl/mieszkania/to-juz-pol-dekady-z-lex-deweloper-jakie-inwestycje-powstaly.134108.html> [data dostępu: 17.10.2024].
- Twardoch A., 2018, *Nowe Żerniki we Wrocławiu a Aspern Seestadt w Wiedniu. Czy wrocławska realizacja nadąża za europejskimi trendami urbanistycznymi?*, Czasopisma PAN, 187, 174–192.
- Twardoch A., 2019, *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa.
- Twardoch A., Szlachetko J., Czerniak A., Drozda Ł., Łatkowski M., Lesiak W., 2023, *Modele włączenia sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa. Dostępne na: <https://habitat.pl/o-sytuacji-mieszkaniowej-w-polsce/> [data dostępu: 17.10.2024].
- Urząd Miasta Chełmna, 13.09.2023, *Kolejne mieszkania powstaną tym razem przy ul. Podgórzej!*, post na portalu Facebook. Dostępne na: <https://www.facebook.com/urzed.miasta/posts/pfbid07HaCyzFLoeZyHs2t58b3c6TVVNpUdnf2axLRvA1PAb35h0yWPMvGPD9PxDXqLmzDI> [data dostępu: 25.11.2024].

Wojciechowski M., 28.04.2018a, *Nowa dzielnica krótkich odległości – o koncepcji gdańskiego Garnizonu* Marcin Wojciechowski, Architektura Murator. Dostępne na: <https://architektura.muratorplus.pl/realizacje/nowa-dzielnica-krotkich-odleglosci-o-koncepcji-gdanskiego-garnizonu-marcin-wojciechowski-aa-ggon-eXJG-nxTT.html> [data dostępu: 26.04.2018].

Wojciechowski M., 2018b, *Wybrane aspekty tworzenia struktur mieszkaniowych o charakterze miejskim na przykładzie założeń: Wiszące Ogrody i Garnizon w Gdańsku*, Studia KPZK, 187, 228–244. Dostępne na: <https://journals.pan.pl/Content/110318/PDF/15%20Wojciechowski%20-%20Studia%20187.pdf?handler=pdf> [data dostępu: 28.10.2024].

Wojtyra B., 2020, *Lokalne strefy aktywności gospodarczej w procesie rozwoju obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego*, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 49, 174.

W Śremie powstanie pierwsze osiedle ogrzewane wodorem, 10.11.2023, Dziennik Gazeta Prawna. Dostępne na: <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9347056.w-sremie-powstanie-pierwsze-osiedle-ogrzewane-wodorem.html> [data dostępu: 17.10.2024].

Wyniki V edycji Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych, b.d. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/premier/edycja-nr-5> [data dostępu: 17.10.2024].

Zachariasz I., 2014, *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania w JST, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

Załączna M., Antczak-Stępiak A., 2022, „Lex Developer” in Practice – The Scale of Application in the Largest Polish Cities, Real Estate Management and Valuation, 30(4), 86–97. <https://doi.org/10.2478/remav-2022-0023>

ZPI Bronowice Małe – Rondo Ofiar Katynia – wniosek o zintegrowany plan inwestycyjny, b.d. Dostępne na: https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=196417 [data dostępu: 17.10.2024].

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-Budowlanego z dnia 20 września 2017 r. Dostępne na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12303101/12458807/12458808/dokument309372.pdf> [data dostępu: 18.10.2024].

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1130).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2024 r., poz. 195).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2024 r., poz. 278).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczeniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości (Dz.U. z 2021 r., poz. 223).

Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1752, 1615, 1688 i 1762)

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 725).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 320).

Spis tabel

Tab. 1.	Odsetek mieszkańców, których pięcioletnie dochody brutto wystarczyłyby na zakup 45-metrowego mieszkania	37
Tab. 2.	Filary lokalnej polityki mieszkaniowej według kategoryzacji R. Cyrana (2013) i K. Nowaka (2021b)	50
Tab. 3.	Narzędzia dostępne w ramach Specjalnych Stref Rewitalizacji	58

Spis rycin

Ryc. 1.	Potencjalny przyrost liczby ludności ogółem w gminach GZM w odniesieniu do rezerw terenów mieszkaniowych według stanu ludności na koniec 2019 r.	22
Ryc. 2.	Tereny zainwestowane oraz rezerwy terenów pod zabudowę mieszkaniową w SUIKZP	22
Ryc. 3.	Typologia gmin ze względu na wpływ składników przyrostu rzeczywistego na zmiany ludnościowe w latach 2010–2020	23
Ryc. 4.	Skala inwestycji mieszkaniowych według liczby mieszkań oddanych do użytkowania w latach 2010–2020	24
Ryc. 5.	Intensywność budownictwa mieszkaniowego w Polsce w latach 2010–2022	25
Ryc. 6.	Zmiany przeznaczenia gruntów z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) zrealizowane do końca 2019 r. według typów stref podmiejskich (w %)	26
Ryc. 7.	Fragment rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Luborzyca na terenie aglomeracji krakowskiej	28
Ryc. 8.	Fragment zagospodarowania terenu sołectwa Luborzyca na terenie aglomeracji krakowskiej	28
Ryc. 9.	Stopień wyposażenia rezerw terenów pod zabudowę mieszkaniową w mieście Stalowa Wola	30
Ryc. 10.	Grunty w zasobie gmin pod budownictwo mieszkaniowe w miastach na prawach powiatu według stanu na 31 grudnia 2023 r.	33
Ryc. 11.	Szacowana dostępność mieszkania w siedmiu największych miastach za przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw (m ²)	36
Ryc. 12.	Średnie ceny ofertowe m ² mieszkania w Krakowie w sierpniu 2024 r.	38
Ryc. 13.	Profil miasta Chełmna na Facebook.com	52
Ryc. 14.	Częstotliwość wykorzystania mechanizmów Specjalnej Strefy Rewitalizacji w 2022 r. według liczby gmin	59
Ryc. 15.	Projekt rysunki ZPI obszaru Bronowice Małe – Rondo Ofiar Katynia w Krakowie	70
Ryc. 16.	Masterplan dla „Młodego Miasta” w Gdańsku	74
Ryc. 17.	Wizualizacja zagospodarowania terenu „Młodego Miasta” w Gdańsku	75
Ryc. 18.	Osiedle Nowe Żerniki we Wrocławiu	77
Ryc. 19.	Miasteczko Wilanów w Warszawie	79
Ryc. 20.	Nowe centrum miasta w Pruszczu Gdańskim w 2023 r.	81

Ryc. 21.	Nowe centrum miasta w Pruszczu Gdańskim w 2023 r.	140
Ryc. 22.	Dzielnica Chwarzno-Wiczlino w Gdyni	83
Ryc. 23.	Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna Osiedla Garnizon	84
Ryc. 24.	Fragment Osiedla Garnizon	85
Ryc. 25.	Koncepcja przestrzenno-funkcjonalna Miasteczka Siewierz Jeziorna	87
Ryc. 26.	Stopień zagospodarowanie terenu Miasteczka Siewierz Jeziorna	88
Ryc. 27.	Fragment osiedla Aspern Seestadt w Wiedniu	89
Ryc. 28.	Potencjalne tereny rozwojowe Warszawy	90
Ryc. 29.	Proces konsultacji społecznych Osiedli Warszawy	91
Ryc. 30.	Koncepcja programowo-przestrzenna dla F.S.O Park Żerań z wyróżnieniem pierwszego etapu	93
Ryc. 31.	Koncepcja programowo-przestrzenna dla Starych Świdrów w Warszawie	94
Ryc. 32.	Koncepcja programowo-przestrzenna dla Starych Świdrów w Warszawie	95
Ryc. 33.	Poziomy operacyjne SSM	104
Ryc. 34.	Możliwe etapy przygotowania i realizacji Specjalnych Stref Mieszkaniowych	106
Ryc. 35.	Zakres inwestycji publicznych i oferty inwestycyjnej – PPP dla Nowego Portu w Gdańsku	116
Ryc. 36.	Schemat założeń Specjalnych Stref Mieszkaniowych	131

„W pracy podjęto zagadnienie wprowadzenia w polskim systemie prawnym nowego narzędzia dostępnego gminom pozwalającego na koordynowanie rozwoju terenów mieszkaniowych. Podjęty temat jest niewątpliwie ważny i aktualny. Problem mieszkaniowy jest w Polsce niewątpliwie istotny; brakuje dostępnych mieszkań i dobrej przestrzeni do życia, a wadliwe mechanizmy jej tworzenia, nieskuteczne planowanie przestrzenne i brak konsekwentnej polityki państwa sprzyjają różnego rodzaju patologiom i nie promują optymalnego wykorzystywania możliwości kształtowania jak najlepszej przestrzeni do życia mieszkańców miast.

Raport prezentuje wysoki poziom merytoryczny; bazuje na aktualnej diagnozie, wiedzy, doświadczeniach i dobrych praktykach z miast polskich i z zagranicznych systemów prawnych (...) i jest cennym wkładem w debatę o narzędziach kształtowania przestrzeni polskich miast”.

Dr hab. inż. arch. Michał Stangel

(Katedra Urbanistyki i Planowania Przestrzennego,

Wydział Architektury,

Politechnika Śląska)

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR (OPMR IRMiR) to długofalowe przedsięwzięcie badawcze realizowane przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Tworzymy platformę wymiany wiedzy i doświadczeń skierowaną do wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast – mieszkańców, naukowców, organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli władz samorządowych i centralnych.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa, www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską

