


Barbara Samorek

Institut Rozwoju Miast i Regionów
bsamorek@irmir.pl,  <https://orcid.org/0000-0002-6651-9302>

Model miasta zwartego w kontekście prowadzonej polityki mieszkaniowej na przykładzie doświadczeń wiedeńskich

Zarys treści: Włączenie sfery mieszkaniowej w zintegrowaną politykę rozwoju poprzez wdrażanie modelu zwartych struktur przestrzennych stanowi rzeczywistą szansę przeciwdziałania negatywnym trendom urbanizacji. Studia nad gospodarką mieszkaniową Wiednia – zaawansowaną w działaniach i skuteczną w realizacji – pozwalają na zidentyfikowanie w obrębie polityki miejskiej dobrych praktyk, sprzyjających koncentrycznemu kształtowaniu tkanki urbanistycznej. Analiza doświadczeń wiedeńskich oraz wyróżnienie związków pomiędzy cechami polityki miejskiej a kierunkiem wzrostu ośrodka dają podstawy do uznania, że mieszkalnictwo jest skorelowane z planowaniem przestrzennym. Autorską częścią pracy jest zainicjowanie badań nad problematyką polityki mieszkaniowej miasta zwartego. Stanowi ona otwartą koncepcję rozwoju, odpowiadającą na przestrzenno-funkcjonalne oraz społeczne przemiany współczesnych aglomeracji.

Słowa kluczowe: polityka przestrzenna, polityka mieszkaniowa, polityka mieszkaniowa Wiednia, miasto zwarte, zintegrowany rozwój

Wstęp

Artykuł dotyczy zintegrowanego podejścia do rozwoju miast. Przedmiotem badań był model miasta zwartego, aspekty przestrzenne polityki mieszkaniowej oraz związki pomiędzy tymi zagadnieniami. Szczególną uwagę zwrócono na wiedeńskie doświadczenia w kwestii mieszkaniowej. Zasadniczym celem podjętych rozważań było zidentyfikowanie zależności pomiędzy cechami polityki miejskiej a przestrzennym kierunkiem wzrostu ośrodka. Podjęto próbę opisanie modelu polityki mieszkaniowej miasta zwartego oraz zidentyfikowania w jego obrębie rozwiązań, które sprzyjają koncentrycznemu kształtowaniu tkanki urbanistycznej. Zważywszy na złożoność problematyki mieszkaniowej, przedstawione wyniki badań mają dostarczyć ogólnych wskazań oraz propozycji wykorzystania określonych instrumentów, które należy dostosować do istniejących uwarunkowań, w tym realiów polskich. Kierunek pracy nakreślają szczegółowe cele opracowania:

- zwrócenie uwagi na interdyscyplinarny wymiar polityki mieszkaniowej wpisujący się w koncepcję zintegrowanego rozwoju miast;
- wykazanie zależności pomiędzy polityką mieszkaniową a kształtowaniem miast zwartych;
- zbadanie modelu polityki mieszkaniowej realizowanej przez Wiedeń;
- przybliżenie problematyki polityki mieszkaniowej miasta zwartego oraz poszukiwanie dobrych praktyk w jej obrębie.

Etap rozpoznania pola zainteresowań studyjnych umożliwił wyznaczenie ram problematyki badawczej, a w tym: zintegrowaną politykę rozwoju miast, identyfikację modelu miasta zwartego wewnątrz dziedziny urbanistyki, politykę rozwoju Wiednia ze szczególnym uwzględnieniem kwestii mieszkaniowej (studium przypadku) oraz politykę mieszkaniową miasta zwartego.

Podjęmowane rozważania wymagały zastosowania teoretycznych metod badawczych oraz metod empirycznych (identyfikacja polityki wiedeńskiej, model polityki mieszkaniowej miasta zwartego). Zasadnicza część artykułu została opracowana przy użyciu techniki polegającej na badaniach literaturowych, źródeł internetowych oraz dokumentów planistycznych i strategicznych. Posłużono się metodą analityczno-syntetyczną, wnioskowaniem oraz uogólnieniem. W części empirycznej pracy wykorzystano metodę obserwacji naukowej oraz w pewnym zakresie skorzystano z modelowania naukowego. Wykorzystując metody wnioskowania oraz syntezy, opracowano autorski model polityki mieszkaniowej miasta zwartego.

W stronę zintegrowanej polityki rozwoju, czyli nowoczesny model miasta europejskiego

Fakt, że przyjęty kierunek rozwoju miast ma kluczowy wpływ na przyszłość Europy oraz potrzebę stworzenia i wdrażania nowej formy zarządzania metropoliami już dekadę temu zgodnie podkreślali eksperci Komisji Europejskiej zajmujący się polityką regionalną. We wspólnej, perspektywicznej wizji europejskiego miasta akcentuje się wymóg kształtowania zwartej zabudowy oraz uwypuklona zostaje konieczność przeciwdziałania żywiołowemu rozlewaniu się osadnictwa. Wśród najważniejszych zagrożeń zrównoważonego rozwoju metropolii wymienia się rozprzestrzenianie się zabudowy poza miejskie granice oraz bezpośrednio i pośrednio skutki tego procesu, tj.: zjawiska polaryzacji społecznej i segregacji przestrzennej, eskalację nierówności, pogłębiające się ubożenie niezamożnych czy zaburzenia funkcjonowania ekosystemów miejskich (zob. Komisja Europejska 2011).

Konkluzje badań międzynarodowego zespołu arbitrów potwierdzają strategie rozwoju urbanistycznego wyrażone w dokumentach takich, jak: „Agenda

Terytorialna 2030¹, „Nowa Karta Lipska²”, strategia „Europa 2020” oraz deklaracja z Toledo. W „Nowej Karcie Lipskiej” podkreśla się, że: „Podejście zintegrowane polega na jednoczesnym i sprawiedliwym uwzględnianiu wszystkich aspektów i interesów związanych z rozwojem obszarów miejskich. (...) Miasta muszą opracować strategię zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i zapewnić ich wdrożenie (...). Zintegrowane podejście wymaga zaangażowania społeczeństwa, a także podmiotów społecznych, gospodarczych i innych, tak aby należycie uwzględnić ich uwagi i wiedzę” (zob. Komisja Europejska 2020). Natomiast w „Agendzie Terytorialnej 2030” wyartykułowano „znaczenie strategicznego planowania przestrzennego i wyznaczono jego kierunki, a także wezwano do wzmocnienia wymiaru terytorialnego polityk sektorowych (...). Jej celem jest promowanie zrównoważonej przyszłości sprzyjającej włączeniu społecznemu dla wszystkich obszarów” (zob. Komisja Europejska 2020).

Wnioski europejskich specjalistów skłaniają ku stworzeniu modelu rozwoju europejskiego miasta, opartego na zintegrowanej polityce miejskiej, obejmującej całościowe podejście do kwestii takich, jak: środowisko przyrodnicze, mieszkalnictwo, rozwój przestrzenny czy aspekt społeczny. Model ten będzie cechowało dalekowzroczone podejście oraz orientacja – w równym stopniu na ludzi, jak i na miejsca. Operacyjna polityka miejska opiera się na otwartości na innowacje społeczne, w których priorytet zyskują potrzeby mieszkańców. Charakteryzuje ją elastyczność proponowanych rozwiązań oraz dostosowywanie się do zastanych okoliczności, z jednoczesnym poszanowaniem specyfiki i indywidualnego charakteru miejsca. Zaznacza się, że przez pryzmat różnorodności oraz złożoności problemów i potrzeb miast winien być tworzony strategiczny plan ich rozwoju (zob. Komisja Europejska 2011, s. 91–93).

Europejska koncepcja rozwoju miast zakłada oszczędne gospodarowanie przestrzenią oraz proponuje policentryczne układy i recykling gruntów. Ponowne wykorzystanie obszarów miejskich związane jest z polityką rewitalizacji zdegradowanej tkanki. Podkreśla się potrzebę: społecznego planowania, tworzenia miejsc przyjaznych zróżnicowanym grupom społecznym, kształtowania przestrzeni publicznych wysokiej jakości, jak również uzupełniania osiedli mieszkaniowych bogatą ofertą infrastruktury usługowej, która wynika z wymogu ciągłego polepszania warunków i standardu zamieszkiwania. W przedstawionej wizji rozwoju wysoką rangę zyskują czynniki ekologiczny i energetyczny. Europejskie miasto przyszłości ma być zdrowe i mobilne. Wdrożenie tego modelu wymaga

¹ W „Agendzie Terytorialnej 2030” uwzględniono najnowsze ramy polityki i programy, w tym: „Agendę Terytorialną 2020” (2011), „Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” oraz „Cele Zrównoważonego Rozwoju” (2015), „Porozumienie Paryskie” (2015), „Nową Agendę Miejską ONZ” (2016), dokument „W kierunku zrównoważonej Europy 2030” (2019), „Agendę Miejską dla UE” (2016), „Nową Kartę Lipską” (2020), „Deklarację z Cork 2.0” w sprawie lepszego życia na obszarach wiejskich (2016), zasady OECD dotyczące polityki miejskiej i wiejskiej (2019), a także „Europejski Zielony Ład” (2020) i „Program Odbudowy Unii” (2020).

² Opracowana w oparciu o wcześniejsze dokumenty unijne: „Kartę Lipską” (2007), „Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030”, w szczególności „Cel Zrównoważonego Rozwoju 11” (2015), „Nową Agendę Miejską” (2016), „Porozumienie Paryskie” (2015), „Europejski Zielony Ład” (2020) oraz „Agendę Terytorialną 2030” (2020).

kompleksowego podejścia do planowania, bowiem wiele środowiskowych kwestii jest silnie powiązanych z wymiarem społecznym, politycznym oraz gospodarczym systemu miejskiego (Komisja Europejska 2011).

Zaakcentowana konieczność prowadzenia zintegrowanej i wieloaspektowej polityki wynika ze zrozumienia złożoności organizmu miejskiego. W kontekście tym poprawne wydaje się użycie słów „model” i „system” (w odniesieniu do ośrodka miejskiego) oraz „powiązania” i „zależności” (w stosunku do jego polityk). Właściwym podejściem do tworzenia strategicznych planów rozwoju jest zatem w pierwszej kolejności dokładne zbadanie oraz zrozumienie funkcjonowania mechanizmów skomplikowanego systemu miasta. Poznanie tych zależności oraz zidentyfikowanie wspólnych punktów sektorowych polityk powinno poprzedzać tworzenie dalekowzrocznych strategii zmierzających ku „modelowaniu rozwoju miast” aniżeli tylko ich planowaniu³. Racjonalne programowanie urbanistycznej transformacji poszukuje kontinuum oraz równoległej modyfikacji w obliczu dynamicznie zachodzących zmian. Jest to możliwe dzięki wykorzystaniu narzędzi prawnych oraz za sprawą budowania środowiska współpracy i dialogu na różnych poziomach organizacji. Potrzebna jest zatem spójna polityka miejska, czerpiąca z dobrych wzorców. Wydaje się oczywiste, że ukierunkowany i kontrolowany rozwój współczesnych aglomeracji nie jest możliwy w przypadku braku efektywnie prowadzonej polityki planistycznej.

Z drugiej strony, w ewolucji miast bardzo ważne są dwutorowe działania, polegające na wykorzystaniu wewnętrznego potencjału ośrodków oraz sprzyjaniu ciągłości rozbudowy miejskich struktur przestrzennych. Ekspansja urbanistyczna powinna być oparta na uzupełnianiu nową tkanką istniejących terenów zurbanizowanych oraz wyznaczaniu jej granic. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony zasobów środowiska przyrodniczego, bilansu energetycznego, ale także uzasadnione jest kwestiami społecznymi i gospodarczymi. Europejski model nowoczesnego miasta postuluje z jednej strony ograniczanie zabudowy nowych obszarów oraz z drugiej – racjonalne wykorzystanie zasobów. Ponadto uwypukla rolę mieszkalnictwa jako jednej z priorytetowych płaszczyzn dobrze prosperujących ośrodków.

Zintegrowana polityka rozwoju rozumiana jest jako działalność operacyjna, łącząca cele polityki przestrzennej, gospodarki mieszkaniowej oraz kwestii społecznych i środowiskowych. Szczególnie silnie związki uwidaczniają się pomiędzy problematyką mieszkaniową a planowaniem przestrzennym, od którego w dużej mierze zależy jakość tkanki miejskiej, a tym samym poziom życia mieszkańców. Wymaga podkreślenia, że zarysowany model nowoczesnego europejskiego miasta jest silnie skorelowany z koncepcją miasta zwartej. Kształtowanie zwartej zabudowy jest według wskazań raportu (zob. Komisja Europejska 2011) niezbędnym elementem polityki chroniącej przed niekontrolowanym przyrostem tkanki urbanistycznej, zagrażającym zrównoważonemu rozwojowi współczesnych metropolii. Ponadto zintegrowana polityka miejska postuluje dążenie do systemowego

³ Rozumiane przez pryzmat kompleksowego i strategicznego podejścia do polityki miejskiej, które skłania do wzięcia pod uwagę potrzeby zbliżania się ku zintegrowanemu programowaniu rozwoju miast.

planowania w różnych skalach oraz nadaje priorytet holistycznemu spojrzeniu na niniejszą dyscyplinę. Jednym z jej elementów jest kwestia mieszkaniowa, która wymaga skoordynowania z innymi politykami miasta. Włączenie przewidywania i prognozowania zjawisk znajduje odzwierciedlenie w formułowaniu trafnych celów oraz wyznaczeniu postępowych kierunków działań przez modelowe metropolie przyszłości.

Polskie manifesty urbanistyczne opublikowane w 2017 r. przez Towarzystwo Urbanistów Polskich (por. Majda, Mironowicz 2017), stanowiące poszukiwania profilu miasta i formy gospodarowania przestrzenią odpowiadającą dzisiejszym potrzebom, są spójne z europejską koncepcją zintegrowanego rozwoju miasta. Zważywszy na postępującą w ostatnich latach ewolucję stosunku do kwestii polityki miejskiej, szczególnie ciekawa wydaje się konkluzja studiów Mironowicz oraz Majdy, wskazująca na przejście z planowania ośrodków zurbanizowanych do działalności strategicznej. Powyższe oznacza, że zakres badań współczesnego urbanisty uległ rozszerzeniu o problematykę dotyczącą gospodarowania przestrzennego. Dzisiejsza myśl urbanistyczna rozpatruje aglomeracje w szerszej skali, uznając ośrodki miejskie za część złożonego systemu. Wraz z rozwinięciem pola działalności urbanistyki wzrasta rola urbanisty w kształtowaniu przestrzeni miast oraz rośnie poczucie odpowiedzialności za jej wyraz (zob. Majda, Mironowicz 2017, s. 7). Powyższe stanowisko bliskie jest Medeksze (2017, s. 174), który uwypukla siłę polityczną oraz znaczenie decyzji urbanistycznych, sprowadzając urbanistykę do poziomu polityki.

Kształtujący się model miasta globalnego wykazuje silną korelację z dynamicznie rozwijającymi się procesami suburbanizacji oraz dezurbanizacji, które następują po sobie. Przekształcenie struktury przestrzennej oraz społecznego wyrazu aglomeracji niesie ze sobą wyzwania polegające na potrzebie dostosowania systemu do nieustannie zmieniających się ośrodków miejskich. Ponadto bezpośrednimi efektami nasilenia się zjawiska gwałtownego rozlewania się terenów zurbanizowanych są kolejne wyzwania przed współczesnymi miastami. Dotyczą one zapobiegania niekorzystnym procesom, będącym wynikiem powyższych przemian (np. fragmentaryzacja przestrzeni) oraz minimalizowania ich skutków społecznych. Przeciwdziałanie uruchamianiu negatywnych mechanizmów rozwoju układów funkcjonalno-przestrzennych wydaje się niełatwe, ponieważ rozprzestrzenianie się nieplanowanej zabudowy jest dla większości dzisiejszych miast problemem chronicznym oraz trudnym do przewidzenia z uwagi na swój spontaniczny charakter.

Model miasta zwartego w świetle rozwoju myśli urbanistycznej

Zwarty sposób kształtowania ośrodków zurbanizowanych jest naturalnym, ugruntowanym historycznie kierunkiem rozwoju jednostek osadniczych. W następujących po sobie epokach rozwiązania oraz możliwości urbanistyczne ewoluowały, natomiast postęp cywilizacyjny urzeczywistniał dziejowe zmiany w zakresie

samego mieszkalnictwa (jako podstawowej funkcji miastotwórczej) oraz spowodował transformację na gruncie: społecznym, ekonomicznym, demograficznych i technologicznym. Paradygmat zwartej kształtowania struktur miejskich stanowi jedną z doktryn urbanistyki, która pozostawiła ślad w formie i układach funkcjonalno-przestrzennych obecnych miast⁴. Ponadto wymieniana obok idei: obronnej, mieszczańskiej, miasta funkcjonalnego czy zrównoważonego rozwoju, doktryna miasta zwartej odegrała istotną rolę w ewolucji myśli urbanistycznej. Jak podaje Paszkowski, kierunek zwartej rozbudowy rozwijany jest pod hasłami: gęstości zabudowy i zaludnienia, wielofunkcyjności, ograniczenia suburbanizacji, określenia wyraźnych granic terytorialnego rozwoju jednostki oraz dobroczynnego stłoczenia (Paszkowski 2011, s. 43–44).

Wśród płynnie zmieniających się nurtów wyłaniających się z kręgu urbanistyki⁵ w rozważania na temat współczesnych wizji naprawczych miast wpisuje się XX-wieczna koncepcja miasta zwartej (*compact city*). Idea silnie wpasowuje się w filozofię zrównoważonego rozwoju, z którą powiązanych jest szereg innych programów odnoszących się do problematyki zagospodarowania przestrzennego⁶. Jak wskazują Twardoch i Bradecki (2017), początki formowania się powyższej koncepcji związane są z opublikowaną w 1973 r. książką amerykańskich badaczy: G. Datzinga oraz T. Saaty'ego, zatytułowaną „Kompaktowe miasto. Plan przyjaznego dla życia środowiska miejskiego”. Teoria ta, dająca się poznać pod nazwą „miasto zwarte” (oryginalnie: *compact city*) zawierała rewolucyjną wizję rozwoju współczesnych metropolii. Chociaż autorskim wynikiem prac okazał się utopijny model ośrodka o układzie kołowym, to zaprezentowany wzorzec gospodarowania przestrzenią sprawił, że pogląd dotyczący konieczności zachowania zwartości tkanki miejskiej jest dziś jedną z ważniejszych koncepcji urbanistycznych. Autorzy wymienionej publikacji (Dantzig, Saaty 1973) postawili sobie za cel wypracowanie programu, który miał służyć zatrzymaniu niekontrolowanego rozrostu ośrodków osadniczych. Ujmowany w wymiarze globalnym problem rozlewania się miast został wskazany jako główna przyczyna generująca szereg innych konfliktów, tj. m.in.: nieustanny wzrost zanieczyszczeń, problemy związane z mieszkalnictwem (np. powstawanie slumsów), marnotrawstwo energii czy kwestie komunikacyjne. W obliczu powyższych trudności wysoki standard życia ma zagwarantować mieszkańcom – rozwijający się do wewnątrz oraz cechujący się wysoką oszczędnością – kompaktowy model miasta.

W kolejnych latach nie została wypracowana jedna definicja miasta zwartej. Termin ten wszedł do powszechnego użycia i w zależności od kontekstu jego warstwa znaczeniowa podlega pewnym odmiennym interpretacjom. Na podstawie badań prezentowanego modelu można zidentyfikować jego istotne wyróżniki.

⁴ Wymienione doktryny myśli urbanistycznej nie odznaczają się wspólną proweniencją.

⁵ Co było spowodowane przede wszystkim zmiennością uwarunkowań oraz postępową ewolucyjnym.

⁶ Koncepcje bliskie modelowi miasta zwartej opierają się na poszukiwaniach koncentrycznego rozwoju ośrodków, dążącego do zachowania spójności przestrzennej wyrażonej intensyfikowaniem wszystkich funkcji miastotwórczych na niewielkim obszarze. Są nimi przede wszystkim: nowy urbanizm, miasto inteligentne, inteligentny wzrost, inteligentny urbanizm, TND, TOD, miasto zrównoważone i zrównoważony urbanizm.

W raporcie Organizacji Rozwoju Gospodarczego (OECD) wśród kluczowych cech miasta zwarteo wskazano: wzorzec polegający na rozwoju struktury miasta w sposób ciągły, gęstą zabudowę, dobre połączenie komunikacyjne w obrębie ośrodka oraz wysoką dostępność w kontekście oferowanych usług i miejsc pracy (Matsumoto 2011, s. 24–28).

Model miasta zwarteo zakłada rozwój ciągły, polegający na lokalizowaniu nowych inwestycji w powiązaniu z istniejącymi elementami tkanki miejskiej. W dużym uproszczeniu chodzi o to, by poszczególne składowe struktury miasta były położone w bliskim sąsiedztwie. Jest to uzasadnione wieloma czynnikami, m.in. ułatwia proces zarządzania miastem oraz podnosi efektywność ośrodka. Granica pomiędzy obszarami miejskim a terenami wiejskimi jest wyraźnie zaznaczona w przestrzeni. Z powyższego wynika – wymieniona jako kolejna cecha miasta w raporcie – gęsto zabudowana sieć osadnicza charakteryzująca się wysokim potencjałem komunikacyjnym, kształtującym warunki do tworzenia miejsc dostępnych. W modelu tym podkreśla się możliwość zaspokajania podstawowych usług w ciągu dziesięciominutowego spaceru. Ponadto ośrodki przyjmujące formę spoiistą identyfikuje zrównoważone podejście do kształtowania przestrzeni (Matsumoto 2011, s. 2).

Bradecki (2020, s. 48) wśród nadrzędnych zasad typowych dla współczesnego modelu miast zwartych – poza oczywistą cechą taką jak koncentracja tkanki miejskiej – wyróżnia pewną zależność dotyczącą proekologicznego podejścia do planowania i zagospodarowania przestrzeni. Aspekt środowiskowy ośrodków zwartych odnosi się bezpośrednio do stosowania rozwiązań ekologicznych oraz w szerszym kontekście, co ma znaczenie szczególnie z perspektywy planowania uwzględniającego zasady zrównoważonego rozwoju.

Poszukiwań modelu miasta zrównoważonego w oparciu o jego formę urbanistyczną podejmuje się Mierzejewska (2015, s. 9–22). Zestawiając ze sobą model zwarty z teorią proponującą profil rozproszony, dochodzi do wniosku, że to właśnie zwarta struktura osiedleńcza stanowi pożądaný kierunek wzrostu tkanki miejskiej. Badaczka uwypukla rolę polityki (krajowej i miejskiej), będącej istotnym narzędziem definiowania kształtu przestrzennego jednostkom osadniczym, co docelowo przekłada się na jakość życia zamieszkujących te struktury.

Kolejną charakterystyką modelu miasta zwarteo jest odchodzenie od priorytetu przyznawanego samochodom oraz aranżowanie przestrzeni przyjaznych dla pieszych i rowerzystów. Powyższe działania nakierowane są na zapewnienie dostępności komunikacyjnej w obrębie całego miasta. Ponadto z punktu widzenia kompaktowych ośrodków ważne jest rozwijanie komunikacji publicznej jako podstawowej formy zaspokajania potrzeb transportowych mieszkańców. Jak podkreśla Bradecki (2020, s. 48), charakterystyczne dla miast zwartych jest naturalne tworzenie powiązań kompozycyjnych oraz przestrzennych pomiędzy poszczególnymi elementami układu. W przypadku przestrzeni publicznych, w tym łącznikowych, poza podstawową funkcją komunikacyjną podkreśla się ich wartość kulturotwórczą. Elementy struktury miasta, takie jak ulice czy przestrzenie publiczne, dzięki odpowiedniej skali sprzyjają interakcjom społecznym, stanowiąc potencjał dla rozwijania miejsc przyjaznych mieszkańcom.

Zróznicowanie jako swoistą cechę miasta zwartego akcentuje wspomniany już Bradecki (2020, s. 48). Podkreślenia wymaga bogata i niejednorodna oferta mieszkaniowa takiego ośrodka, odpowiadająca odmiennym wymaganiom oraz możliwościom finansowym jego mieszkańców. Pluralizm ten wydaje się o tyle istotny, że mieszanie różnych typów mieszkań w obrębie jednego kompleksu sprzyja zróżnicowanej strukturze społecznej, przeciwdziałając tworzeniu się homogenicznych enklaw, generujących lokalny podział społeczności. Niejednorodność ośrodków zwartych wynika także z odchodzenia od funkcjonalnego podziału tkanki urbanistycznej. Odpowiadając na potrzeby, dąży się do oferowania stosunkowo szerokiej oferty usługowej zlokalizowanej w pobliżu miejsca zamieszkania.

Budownictwo mieszkaniowe w modelowym mieście zwartym charakteryzuje przede wszystkim wysoka jakość architektury, zróżnicowana oferta mieszkaniowa oraz dobre wyposażenie w infrastrukturę społeczną. Tkanica mieszkaniowa stanowi część wielofunkcyjnych kompleksów oferujących usługi, a także miejsca pracy. Niewielkie odległości pomiędzy budynkami umożliwiają zaspokajanie codziennych potrzeb bez użycia samochodów, zachęcając do poruszania się pieszo i korzystania ze środków komunikacji publicznej. Mieszkalnictwo w ośrodku zwartym odznacza się wysoką dostępnością oraz obecnością przestrzeni sąsiedzkich, która sprzyja powstawaniu kontaktów społecznych.

Jak zauważa Kozaczko (2017, s. 27–29, 39), charakteryzujące się wysokim potencjałem ekonomicznym miasta zwarte odznaczają się efektywnością komunikacyjną. Wykorzystanie rozwiązań nakierowanych na zachowanie zwartości tkanki miejskiej może być stosowane bez umniejszania jakości struktur przestrzennych. Przywołanie prognostycznych scenariuszy rozwoju⁷ pokazuje, że w przypadku braku podjęcia działań do roku 2050 powierzchnia miast rozwijanych w nurcie „rozproszonym” powiększy się trzykrotnie. Przekładając powyższe dane na energochłonność, do 2050 r. spekuluje się aż dziesięciokrotny wzrost zużycia energii pochłanianej przez komunikację, będącej największym generatorem energetycznym w miastach (Department of Economic and Social Affairs 2014). **Rozpatrując aspekt energochłonności, udowodniono, że kontynuacja rozwoju racjonalnie zagęszczonych miast zwartych jest jedynym pożądanym kierunkiem rozwoju aglomeracji.** W obliczu negatywnych trendów urbanizacyjnych, polegających na niekontrolowanym rozprzestrzenianiu się zabudowy, wzorzec kompaktowych ośrodków próbuje odpowiadać na globalne wyzwania współczesnych metropolii.

Elementy polityki mieszkaniowej Wiednia wpływające na zwartą strukturę miasta

Model polityki mieszkaniowej Wiednia uchodzi za unikatowy w skali europejskiej. Na tle innych państw Europy wyróżnia go ponadstuletnia konsekwencja

⁷ Na podstawie danych opublikowanych przez UNDESA (United Nations, Department of Economic and Social Affairs).

oraz przywiązanie do tradycyjnych wzorców. Problem mieszkaniowy jest rozwiązywany z poszanowaniem tożsamości miejsca oraz nieodnawialnego zasobu, jakim jest przestrzeń. System dąży do kontynuacji zwartej struktury, zgodnie z jego granicami wyznaczonymi w przestrzeni. Skuteczność wiedeńskiej polityki⁸ sprzyjającej zrównoważonemu rozwojowi ośrodka coraz częściej staje się przedmiotem zainteresowań międzynarodowych organizacji, w tym agendy ONZ ds. mieszkalnictwa, Habitat.

Dla wiedeńskiej stolicy kluczowym aspektem wszelkich działań związanych z mieszkalnictwem jest podnoszenie jakości życia mieszkańców. W porównaniu z innymi europejskimi aglomeracjami przyjęty model rozwoju charakteryzuje stosunkowo silny interwencjonizm państwa w sferę mieszkalnictwa, czego wyrazem jest rozwinięty sektor budownictwa społecznego, wysokie dodatki mieszkaniowe oraz duże mieszkania socjalne, co akcentuje Lang i Stoeger (2017). Zaczątek formowania się społecznego budownictwa mieszkaniowego związany jest z realizacją słynnego programu rządowego nazywanego „Czerwonym Wiedniem”, skupionego na budowie mieszkań komunalnych na dużą skalę.

Tradycji modelu wiedeńskiego można poszukiwać w doktrynie miasta społecznego. Nurt ten stanowi jedną z ważniejszych myśli urbanistycznych dotyczących przestrzennego rozwoju ośrodków, a jego kalkę możemy zaobserwować w strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz fizjonomii wielu współczesnych aglomeracji. Według badań Paszkowskiego (2011, s. 43–44) filozofia miasta społecznego jest rozwijana od połowy XIX w. pod hasłami: wynajmowane mieszkania komunalne podstawową formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, polityka prospołeczna ukierunkowana na poprawę warunków bytowych oraz wyrównywanie różnic i przeciwdziałanie zjawiskom segregacji i wykluczenia.

Wiedeń uchodzi za miasto odznaczające się zwartą strukturą urbanistyczną. Powyższe związane jest z przyjętą polityką rozwoju, która przeciwdziała rozpraszaniu zabudowy. W praktyce zarząd miasta stosuje szereg narzędzi hamujących rozrost osadnictwa w skali miasta, w tym nieprzekraczalną linię zabudowy oraz naturalną barierę, którą stanowi błękitno-zielony pierścień. Jak wskazują Breiling i Ruland (2008, s. 167, 197), wiedeński green belt jest jednym z najstarszych pasów zieleni otaczających współczesne metropolie. Mający stu pięćdziesięcioletnią historię chroniony obszar zieleni⁹ zajmuje obecnie ponad połowę terytorium miasta. Z upływem lat, począwszy od drugiej połowy XIX w., Wiedeń dołączał kolejne przestrzenie cenne pod względem ekologicznym, tworząc zintegrowany system przyrodniczy, w oparciu o który miasto rozwija się do dziś. Obecnie planuje się włączenie do miejskiego systemu zieleni obszarów położonych w częściach centralnych oraz integrację zielonych płuc Wiednia z europejską siecią obszarów chronionych.

⁸ O skuteczności wiedeńskiej polityki mieszkaniowej świadczy przede wszystkim dostępność zasobów mieszkaniowych oraz ich wysoka jakość.

⁹ Wiedeński green belt jest objęty ochroną prawną od 1905 r. Ochronie podlegają tereny: leśne, łąkowe, parkowe, rekreacyjne, sportowe, ogródki działkowe, użytki rolne, mniejsze pojedyncze obszary biologicznie czynne oraz inna zieleń miejska.

Aby zatrzymać niekontrolowany rozwój przestrzenny ośrodka miasto prowadzi zintegrowaną politykę, skupiającą się przede wszystkim na planowaniu strategicznym, przestrzennym oraz kwestiach mieszkaniowych. Wiedeński magistrat sporządza odznaczające się długoterminowym horyzontem czasowym „parasolowe” strategię, a także podporządkowane im krótkoterminowe dokumenty. Stanowią one punkt wyjścia dla tworzenia m.in. masterplanu, planów rozwoju obszarów miejskich (STEP) oraz planów ochrony przyrody, które obowiązują przez okres około 10 lat. W dokumentach wyznaczane są priorytetowe osie rozwoju miasta. W aktualnym „Planie Rozwoju Obszarów Miejskich” (STEP25) priorytet zyskali mieszkańcy, tereny zieleni oraz mobilność. Natomiast we „Framework Strategy 2019–2050 Vienna’s Strategy for Sustainable Development” strategicznymi zagadnieniami są: jakość życia, ochrona zasobów, innowacje i digitalizacja. Charakterystyczny dla wiedeńskiej polityki jest stały monitoring wdrażania dokumentów (najczęściej wydawany w formie rocznych raportów) oraz ich bieżąca aktualizacja.

Przegląd praktyki wiedeńskiej dowodzi, że współczesna polityka mieszkaniowa tego miasta reprezentuje podejście oparte na długodystansowym i strategicznym spojrzeniu na temat rozwoju tkanki miejskiej. Skupia się na poszukiwaniu równowagi oraz opiera się na współpracy wszystkich stron procesu inwestycyjnego. W myśl zasady zrównoważonego rozwoju Wiedeń chroni swoje zasoby, które stanowią wartość wychodzącą poza ramy mechanizmów rynkowych. Metropolia wykorzystując szereg instrumentów polityki mieszkaniowej kontynuuje rozwój modelu ośrodka zwartego. Jest to możliwe także dzięki aktywnej roli zarządu miasta, który jako dobry „gospodarz” chroni interesy różnych grup, ale przede wszystkim jest skoncentrowany na społecznym budownictwie mieszkaniowym. Celem zwiększania zasobu dostępnych mieszkań wykorzystuje szereg narzędzi. Jak zauważa Giecewicz (2020, s. 49), wśród nich możemy wyróżnić:

- stosowanie plomb urbanistycznych i architektonicznych w stosunku do komunalnych budynków z lat 1960–1975, wznoszonych w niewystarczająco zwartym systemie;
- zmniejszanie wskaźników obowiązujących miejsc parkingowych w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego;
- przeprowadzanie nadbudów i adaptacji strychów budynków z przeznaczeniem na funkcję mieszkalną;
- ograniczanie jednokondygnacyjnych obiektów handlowych z zewnętrznymi, wielkoobszarowymi parkingami.

Powyższe działania wpisują się w prowadzoną przez Wiedeń politykę uzupełniania zabudowy, wypełniającej istniejącą i wykształconą (zwartą) strukturę funkcjonalno-przestrzenną. Niemal od dwudziestu lat (2003) miasto wykorzystuje mechanizm przyznawania bezzwrotnych dotacji dla inwestycji realizowanych w centralnej części ośrodka, na małych działkach stanowiących luki budowlane. Wielkość subsydiów jest odwrotnie proporcjonalna do powierzchni niezagospodarowanego dotychczas terenu (Giecewicz 2008).

Naddunajska stolica na szeroką skalę przeprowadza działania rewitalizacyjne, przywracające jakość zdegradowanej tkance miejskiej (priorytet dla śródmieścia i zabytków) oraz dogęszcza zabudowę na terenach już zainwestowanych.

Ważnym aspektem jest także zapewnienie wszystkim osiedlom odpowiedniej infrastruktury i dostępności komunikacyjnej. Skoordynowa polityka rewitalizacji przyczynia się do wzrostu potencjału rozwojowego, który przeciwdziała procesowi suburbanizacji. Ponadto konsekwentna polityka mieszkaniowa Wiednia wychodzi naprzeciw problemom społecznym związanym z wykluczeniem, segregacją oraz powstawaniem dzielnic dla ubogich. Efektem tych działań jest m.in. likwidacja pustostanów, zmiana funkcji terenów nieefektywnych oraz adaptacja strychów na cele mieszkalne.

Gospodarkę mieszkaniową wspierają wyspecjalizowane organizacje, działające zarówno z ramienia miasta, jak i niezależnie. Struktury koordynują aktywność związaną z szeroko rozumianym mieszkalnictwem, tematyką rewitalizacji i modernizacji terenów miejskich oraz gospodarowaniem nieruchomościami. Na przestrzeni ostatnich lat swą działalność rozszerzyła instytucja Wohnfonds (powstała w 1984 r. jako Wiedeński Fundusz Odnowy Miast i Zabezpieczenia Gruntów). Fundusz stanowi platformę zrzeszającą mieszkańców, deweloperów oraz władze miasta. Funkcjonuje na zasadach organizacji non-profit, a jego misją jest tworzenie warunków współpracy dla partnerów zaangażowanych w kwestię wiedeńskiego mieszkalnictwa.

Współczesna wiedeńska polityka mieszkaniowa podtrzymuje strategię ochrony przed wyburzaniem budynków. Jak podkreśla Giecwicz (2020, s. 51), nowelizacja kodeksu budowlanego zabezpiecza istniejącą tkankę urbanistyczną za sprawą wprowadzenia wymogu zatwierdzenia rozbiórki każdego obiektu zlokalizowanego na terenie miasta przez wyspecjalizowane komisje miejskie. Inną korzystną zmianą nowelizowanego kodeksu jest uproszczenie procesu budowlanego, który od 2019 r. jest mniej sformalizowany.

Wiedeń do realizacji polityki skutecznie wykorzystuje dokumenty planistyczne oraz regulacje prawne, jak również kontroluje i stabilizuje niekorzystne trendy pojawiające się na rynku nieruchomości. Miasto stale rozszerza ofertę mieszkaniową oraz nieustannie podwyższa warunki i standardy ekologiczne oferowanego zasobu. Stolica federalna prowadzi także na szeroką skalę konkursy deweloperskie, dzięki czemu zwycięskie projekty charakteryzują się najwyższą jakością. Konkursy stanowią instrument kontroli rozwoju przestrzennego. Ponieważ przestrzeń miejska traktowana jest jako dobro wspólne, w zamian za możliwość realizacji inwestycji deweloperskiej, przyjęty system obliuguje wykonawców do dodatkowych przedsięwzięć, mających służyć ogółowi społeczności. Posiłkując się instrumentami polityki mieszkaniowej Wiedeń sprzyja inwestycjom w centralnej, już zainwestowanej części miasta. Ma to szereg korzyści ekonomicznych i ekologicznych oraz determinuje dalszy kierunek urbanizacji. Prowadzona w sposób kompleksowy oraz zogniskowana na rozwiązanie konkretnych sytuacji problemowych polityka mieszkaniowa okazuje się być skuteczna. Wykształcenie sprawnego systemu oraz realizowanie efektywnej działalności w dziedzinie mieszkalnictwa, jest możliwe także za sprawą wypracowania silnych ram prawnych i instytucjonalnych wdrażanych programów. W ramach przeprowadzonych konkursów deweloperskich wyłaniane są pomysły na zagospodarowanie przestrzeni najwyższej jakości. Tak też powstała koncepcja wybudowania dzielnicy Seestadt Aspern, która ma zakończyć

się w 2028 r. Jako podaje zarządzająca projektem miejska spółka Wien 3420 AG, wieloetapowy rozwój działań inwestycyjnych do następnej dekady gwarantuje powstanie wysokiej jakości mieszkań dla ponad 25 tys. osób, a docelowo zapewni ponad 20 tys. miejsc pracy. Przedsięwzięcie powstaje na terenie nieczynnego lotniska Aspern, określanego w strategiach rozwoju Wiednia jako „teren o potencjale rozwojowym do życia i pracy”. Działania inwestycyjne rozpoczęto od rozbudowy infrastruktury (węzeł przesiadkowy linii metra oraz autostrada). Realizacja dzielnicy Seestadt Aspern wpisuje się w politykę kontynuacji ośrodka zwartego poprzez:

- usytuowanie w granicach miasta, na wschodzie terytorium Wiednia;
- zapewnienie połączenia infrastrukturalnego oraz dostępności komunikacyjnej z centrum miasta;
- stanowienie wielofunkcyjnego kompleksu usługowo-mieszkalnego o wysokiej jakości życia, oferującego różnorodność zabudowy mieszkaniowej;
- priorytet komunikacji publicznej i pieszo-rowerowej (80%);
- fakt, że teren, na którym powstaje dzielnica, to brownfields (został zagospodarowany po nieczynnym lotnisku Aspern).

Koncentrowanie się wokół potrzeb mieszkańców przynosi oczekiwane rezultaty, bowiem Wiedeń od lat znajduje się w czołówce rankingów monitorujących jakość życia w mieście. W badaniu amerykańskiego Mercera za rok 2019¹⁰ po raz dziesiąty został okrzyknięty ośrodkiem o najwyższym komforcie życia. W rankingu oceniano m.in.: sytuację ekonomiczną, stabilność polityczną, stan środowiska przyrodniczego, bezpieczeństwo, dostęp do usług czy możliwości spędzania wolnego czasu (Mercer 2021). W tym samym roku według The Global Liveability Index (Economist Intelligence Unit 2021) stolica Austrii również uplasowała się na 1. miejscu w opublikowanym rankingu¹¹. Należy zaznaczyć, że miasto jest także liderem pod względem ekologii. W 2020 r. zwyciężyło w zestawieniu najbardziej zielonych metropolii na świecie. Przeprowadzone przez amerykańsko-kanadyjską agencję badanie obejmowało ponad sto najpopularniejszych miast i dotyczyło oceny m.in.: dostępności terenów zielonych, zanieczyszczenia środowiska oraz wykorzystania alternatywnych źródeł energii (Österreich 2021). Wysoka jakość życia w Wiedniu znajduje odzwierciedlenie również w dodatnim saldzie migracji. Jak zauważa Giecwicz (2020, s. 50), charakteryzuje je najwyższa dynamika wzrostu mieszkańców wśród wszystkich europejskich stolic (15 000–20 000 rocznie).

Model polityki mieszkaniowej miasta zwartego – remedium na rozlewanie się miast

Wiedeński przykład dowodzi, że polityka mieszkaniowa może zostać wykorzystana jako jedno z narzędzi służących do wdrażania zwartego sposobu rozwoju

¹⁰ Ranking ocenia 221 najważniejszych światowych metropolii (por. Mercer 2021).

¹¹ Ranking przeprowadzany przez agencję badawczą Economist Intelligence Unit (EIU) uwzględnia 30 czynników wpływających na jakość życia, w tym dostępność mieszkania. Analizowanych jest 140 państw.

tkanki miejskiej. Doświadczenia naddunajskiej stolicy prowadzą do zidentyfikowania związków pomiędzy cechami polityki mieszkaniowej a kierunkiem wzrostu urbanistycznego. Opierając się na powyższych konstatacjach, opracowano model polityki mieszkaniowej miasta zwarteo, wpisujący się w zintegrowaną politykę rozwoju miast.

Według definicji sformułowanej w wyniku przeprowadzonych badań, **polityka mieszkaniowa miasta zwarteo stanowi ogół sprecyzowanych działań władz publicznych (w tym samorządu terytorialnego) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, realizowanych w sferach: przestrzennej, społecznej, ekonomicznej i środowiskowej, zgodnie z modelem zwarteo kształtowania tkanki urbanistycznej, skupiającym się przede wszystkim na zachowaniu ciągłości rozwoju miasta oraz wzmacnianiu jego wewnętrznego potencjału.**

Problematyka polityki mieszkaniowej miasta zwarteo koncentruje się na połączeniu wątków polityki społecznej, związanych z problemami mieszkaniowymi, z dziedziną urbanistyki sensu largo. Zarysowując specyfikę powyższego zagadnienia, za zasadne uznać należy wyartykułowanie kilku kluczowych kwestii. Pierwsza z nich odnosi się do zintegrowanego podejścia do polityki lokalnej, które uwzględnia szereg zmiennych oraz łączy zbieżne potrzeby i cele, stykając się na różnych płaszczyznach tematyki miejskiej¹². W przypadku analizowanego obszaru istotnymi elementami – poza oczywistymi (kwestią mieszkaniową oraz zagadnieniami urbanistycznymi) – są także aspekty związane z: planowaniem przestrzennym, polityką społeczną, zarządzaniem miastem, sferą gospodarczą oraz środowiskiem przyrodniczym. Kolejną charakterystyką modelu polityki mieszkaniowej miasta zwarteo jest jego związek z urban sprawl odczytywany jako skuteczny środek zaradczy na niekontrolowane rozlewanie się tkanki miejskiej. Model ten opiera się na: prognozowaniu, perspektywicznym planowaniu, zapobieganiu konfliktom, jak również jest wsparty szybkim i skutecznym reagowaniem na pojawiające się problemy¹³. Wśród zidentyfikowanych głównych kierunków modelu, rozumianych jako nadrzędne cele przyjętego sposobu rozwoju aglomeracji, znajdują się: zachowanie ciągłości rozwoju, przeciwdziałanie suburbanizacji, zapobieganie zjawiskom segregacji społecznej i wykluczenia, wzmacnianie wewnętrznego potencjału miasta oraz orientacja społeczna. Podstawę badanego modelu stanowi stała

¹² Zarysowując specyfikę problematyki polityki mieszkaniowej miasta zwarteo, należy podkreślić wagę wyartykułowania jej zintegrowanego charakteru, tj. operacyjnej, spójnej polityki rozwoju miasta, którego badane zagadnienie jest częścią. Wobec powszechnego kierunku współczesnej urbanistyki, jakim jest przeciwdziałanie procesowi suburbanizacji, zintegrowana polityka miejska będzie wskazaniem dla realizowanej polityki rozwoju, obranym celem – zapobieganie urban sprawl poprzez model miasta zwarteo, natomiast instrumentem wdrażającym założenia doktryny – polityka mieszkaniowa.

¹³ Co potwierdzają doświadczenia wiedeńskiej polityki mieszkaniowej. Wyjściową kwestią, wyznaczającą ramy rozważań podejmowanych w niniejszej artykule, jest aspekt programowania (zamiast planowania) oraz modelowania (w miejsce projektowania) miasta zwarteo. Polityka mieszkaniowa ośrodka zwarteo zakłada kompleksowe podejście do jego rozwoju. Powyższe skłania do wzięcia pod rozwagę potrzeby zbliżania się ku zsynchronizowanemu, inteligentnemu i zintegrowanemu programowaniu rozwoju terenów zurbanizowanych. Pierwszym krokiem może być wdrażanie polityki łączącej kwestie mieszkaniowe z planowaniem przestrzennym, które urzeczywistnia model polityki mieszkaniowej miasta zwarteo.

diagnoza sytuacji mieszkaniowej, identyfikacja potrzeb i problemów, których rozwiązywanie jest możliwe dzięki właściwie dobranym instrumentom polityki. Realizację polityki mieszkaniowej miast zwartych konstytuują 10 kluczowych aspektów (tab. 1).

Tabela 1. Wybrane aspekty modelu polityki mieszkaniowej miasta zwartego

10 aspektów modelu polityki mieszkaniowej miasta zwartego
Zrównoważony interwencjonizm państwa w sferę mieszkalnictwa
Priorytet kwestii społecznej
Mieszkalnictwo elementem systemu planowania przestrzennego
Ponadmaterialny wymiar przestrzeni
Różnorodność form zamieszkiwania
Wysoka jakość tkanki urbanistycznej
Rozwój potencjału wewnętrznego
Interdyscyplinarny i zintegrowany charakter problematyki
Ekologiczna właściwość modelu
Strategiczny charakter polityki

Źródło: opracowanie własne.

W szczegółowym ujęciu modelu w obrębie określonych aspektów polityki mieszkaniowej miasta zwartego (tj.: przestrzennego, społecznego, środowiskowego oraz zarządczego) można zdefiniować jego cele oraz wskazać przykładowe instrumenty. Zaproponowana systematyzacja odznacza się pewnym uogólnieniem ze względu na nakładanie się na siebie wyszczególnionych płaszczyzn odniesienia. Ukazane w tabeli 2 instrumenty badanego modelu stanowią przykładowe działania (lub narzędzia) realizacji zasad polityki, stąd nie wyczerpują możliwości formułowania i poszukiwania rozwiązań we wskazanym zakresie.

Tabela 2. Cele i instrumenty modelu polityki mieszkaniowej miasta zwartego z uwzględnieniem aspektów funkcjonalnych

	Cele modelu polityki mieszkaniowej miasta zwartego	Instrumenty modelu polityki mieszkaniowej miasta zwartego (przykłady)
Aspekt przestrzenny	Zachowanie ciągłości rozwoju ośrodka miejskiego	Wykorzystanie mikrourbanizacji
	Przeciwdziałanie suburbanizacji	Wyznaczanie nieprzekraczalnej granicy zabudowy ograniczającej urbanizację nowych terenów
	Zachowanie ładu przestrzennego	Wykonywanie nadbudów i adaptacji
	Przeciwdziałanie podziałom przestrzeni oraz rozdrobnieniu struktury miasta	Rozwój alternatywnych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych
	Przeniesienie presji inwestycyjnej z peryferii na centralną część miasta	Wprowadzanie zmian sposobu użytkowania terenów, w tym adaptacja obszarów przemysłowych
	Zrównoważone dogęszczanie zabudowy	Stosowanie plomb architektonicznych i urbanistycznych
	Ochrona krajobrazu	Kontrola wielkości budynków i przestrzeni publicznych w planach miejscowych

	Cele modelu polityki mieszkaniowej miasta zwartego	Instrumenty modelu polityki mieszkaniowej miasta zwartego (przykłady)
Aspekt społeczny	Włączanie społeczności w politykę mieszkaniową	Przeprowadzanie działań partycypacyjnych
	Przeciwdziałanie zjawiskom segregacji i wykluczenia	Remont i modernizacja zużytego zasobu mieszkaniowego
	Przeciwdziałanie bezdomności	Rozwój dostępnego budownictwa mieszkaniowego
	Zwiększanie różnorodności bazy mieszkaniowej	Rozwój oddolnego budownictwa mieszkaniowego
	Wzrost dostępności zasobu mieszkaniowego	Rozwój budownictwa społecznego, w tym komunalnego na wynajem
	Wyrównywanie szans na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych	Likwidacja i adaptacja na cele mieszkaniowe pustostanów
	Dążenie do poprawy jakości tkanki miejskiej	Przeprowadzanie działań rewitalizacyjnych
Aspekt środowiskowy	ochrona terenów biologicznie czynnych, rolnych i leśnych	Stworzenie systemu terenów zieleni w mieście i objęcie go ochroną prawną przed zabudową
	Minimalizowanie zanieczyszczeń	Ustalanie wysokich, proekologicznych norm budowlanych
	Ochrona zasobów środowiska (w tym przestrzeni), ograniczenie budowy infrastruktury	Podjęcie działań modernizacyjnych istniejącego zasobu mieszkaniowego
	Ograniczanie gruntów przeznaczonych pod parkingi	Budowanie parkingów wielopoziomowych i podziemnych
	Rozwój komunikacji publicznej	Inwestowanie w miejską komunikację publiczną (poprawa jakości i dostępności środków komunikacji miejskiej)
	Nadanie priorytetu pieszym i rowerzystom, zmniejszanie ruchu samochodowego w miastach	Wydzielanie stref wolnych od parkowania w mieście
Minimalizowanie zużycia energii	Przeprowadzanie termomodernizacji budynków	
Aspekt zarządczy	Inteligentne zarządzanie miastem	Wykorzystanie dokumentów strategicznych i planistycznych do rozwoju zwartych struktur urbanistycznych miast
	Prowadzenie racjonalnej polityki lokalnej, niedopuszczającej do powstawania zabudowy rozproszonej	Nieprzeszacowana chłonność demograficzna w dokumentach planistycznych
	Prowadzenie strategicznej i długoterminowej polityki	Stworzenie jednostek miejskich nadzorujących prowadzenie spójnej i interdyscyplinarnej polityki rozwoju
	Zwiększanie dostępności usług oraz polepszenie infrastruktury społecznej	Podjęcie działań interwencyjnych w skali mikro i makro
	Zmniejszanie kosztów inwestycji mieszkaniowych	Prowadzenie polityki podatkowej, w tym regulacji dotyczących podatków od nieruchomości
	Aktywna działalność miasta w gospodarowaniu i zarządzaniu nieruchomościami	Działania antyspekulacyjne, skupowanie nieruchomości i przygotowywanie ich do dzierżawy/inwestycji
Zmiana funkcji terenów zagospodarowanych w sposób nieefektywny, nieużytkowanych i poprzemysłowych	Zwiększanie terenów objętych planami miejscowymi	

Model polityki mieszkaniowej miasta zwartego w praktyce

Praktyczny wydzźwięk wdrażania modelu polityki mieszkaniowej miasta zwartego zyskują propozycje działań podejmowanych w sferze mieszkalnictwa, sklasyfikowane ze względu na zasięg interwencji. Zgodnie z przyjętym podziałem, polityki ogólne będą dotyczyły identyfikacji potrzeb w zakresie wykorzystania instrumentów oraz tworzenia narzędzi w ujęciu systemowym. Wymiar fragmentaryczny będzie cechował polityki szczegółowe, ukazujące przykłady konkretnych rozwiązań w obszarze mieszkalnictwa, zgodne z przyjętym kierunkiem rozwoju. Należy zaznaczyć, że przedstawiona charakterystyka modelu polityki mieszkaniowej miasta zwartego została zaadaptowana do polskich uwarunkowań. Wśród polityk ogólnych wyróżniono m.in.:

- uregulowanie polityki dogęszczania tkanki miejskiej w dokumentach planistycznych;
 - dzierzawa preferowaną formą użytkowania gruntów przez deweloperów;
 - zwiększenie zasobu społecznego budownictwa mieszkaniowego na wynajem na korzystnych warunkach dla wynajmującego;
 - przeprowadzanie konkursów deweloperskich na zagospodarowanie przestrzeni;
 - politykę: likwidacji pustostanów, adaptacji i zmiany funkcji terenów, rewitalizacji, odbudowy, nadbudowy i adaptacji strychów na cele mieszkalne;
 - politykę mieszkaniową różnorodnych form wsparcia;
 - rozwój alternatywnych i różnorodnych form zamieszkania, dedykowanych konkretnym grupom odbiorców (np. mieszkania dla seniorów, mieszkania dla singli, mieszkania dla młodych małżeństw);
 - upraszczanie procedur planistycznych i inwestycyjnych poprzez rozwój e-administracji;
 - w uzasadnionych przypadkach ograniczenie prawa własności w przedmiocie gospodarowania nieruchomością (np. przez zastosowanie instrumentu blokowania inwestycji powodujących rozlewanie się tkanki miejskiej);
 - kontrolę sprzedaży gruntów miejskich oraz komunalnego zasobu mieszkaniowego;
 - zwiększenie środków przeznaczanych na mieszkalnictwo w budżecie miast oraz stosowanie dopłat do czynszów dla rodzin o niskich dochodach;
 - przeprowadzanie projektów pilotażowych, poprawiających jakość powstałej/zrewitalizowanej tkanki miejskiej.
- Natomiast wśród polityk szczegółowych zidentyfikowano kierunki zmian:
- przeznaczanie w planach miejscowych terenów dedykowanych społecznemu budownictwu mieszkaniowemu oraz ustalenie limitu, który będzie nakazywał przeznaczanie zasobu deweloperskiego na budownictwo dostępne;
 - dofinansowanie inwestycji powstających w centrum miast oraz rewitalizacji trudnych do przeprowadzenia ze względów formalnoprawnych;
 - zapisy dokumentów planistycznych skoncentrowane na dążeniu do powstawania kompleksowych założeń urbanistycznych z zapleczem infrastruktury społecznej i usług oraz wykorzystania plomb urbanistycznych i architektonicznych;

- wprowadzenie w dokumentach planistycznych priorytetu zwartych struktur przestrzennych oraz stosowanie nieprzekraczalnej granicy zabudowy;
- stworzenie ram prawnych dla dzierzawy nieruchomosci miejskich;
- wprowadzenie wymogu przeprowadzania konkursow deweloperskich oraz okrelenie ich ram prawnych (w tym powolanie komisji architektoniczno-urbanistycznej);
- powolanie miejskich jednostek organizacyjnych zajmujacych sie tematyka rewalizacji, adaptacji i modernizacji terenow miejskich oraz gospodarowaniem nieruchomosciami (w tym skupowaniem gruntow);
- zapisy w planach miejscowych dotyczace zmniejszania liczby miejsc parkingowych towarzyszacych zabudowie mieszkaniowej, budowy parkingow wielopoziomowych i podziemnych oraz wykluczania czesci miejskiej przestrzeni dla ruchu samochodowego;
- zmiana norm budowlanych w oparciu o podwyzszone pod wzgledem jakosci i ekologii wskaźniki budowlane oraz stosowanie uchwal krajobrazowych.

Podsumowanie

Zwarty sposob kształtowania ośrodkow zurbanizowanych jest naturalnym i pożądanym kierunkiem rozwoju. Miasta zwarte charakteryzuje: kontrolowany, stojacy w opozycji do spontanicznego rozprzestrzeniania sie zabudowy wzrost tkanki miejskiej, ustalanie granicy przestrzennej ekspansji oraz stosunkowo wysoki wskaźnik intensywnosci zainwestowania. Istotnym wyroźnikiem modelu jest obserwowana tendencja do zachowania przestrzennej ciaglosci rozwoju tkanki miejskiej (brownfields, rewalizacja zuzytego zasobu). Kierunek kształtowania zwartej sieci osadniczej dzieki oszczednemu i efektywnemu gospodarowaniu zasobami oraz za sprawa wzmacniania wewnetrznego potencjalu ośrodkow wpisuje sie we wspolczesna, zrownoważona mysl urbanistyczna.

Podczas prowadzonych badan poszukiwano bezposrednich oraz pośrednich zwiazkow pomiedzy polityka mieszkaniowa a modelem miasta zwarteo (jedna z popularniejszych oraz wspolczesnie bardzo aktualna koncepcja urbanistyczna, zważywszy na ogólnonarodowy problemem suburbanizacji i urban sprawl). Głównym zagadnieniem badawczym podjętych rozważań bylo wyartykułowanie w obrębie polityki mieszkaniowej rozwiązań, które służą kształtowaniu miast zwartych. Wyniki analizy przedstawiono poprzez charakterystyka modelu polityki mieszkaniowej miasta zwarteo. Skupiono sie na praktycznych narzędziach oraz dobrych praktykach zauważanych wewnątrz polityki mieszkaniowej. Wśród nich wyroźniono m.in. w aspekcie przestrzennym: wykorzystanie nieprzekraczalnej granicy zabudowy, finansowym: stosowanie dopłat do trudnych inwestycji w centrum, społecznym: przeprowadzanie konkursow deweloperskich na zagospodarowanie przestrzeni, czy zarządczym: wyznaczanie w dokumentach planistycznych nieprzeszacowanej chłonnosci demograficznej. W celu uchwycenia uniwersalnych trendow posłużono sie studium przypadku. Całosc badan przedstawionych w artykule koncentrowala sie na znalezieniu odpowiedzi na pytanie,

w jaki sposób polityka mieszkaniowa może stanowić instrument wdrażania postulatów koncepcji miasta zwartej. Wnioskami płynącymi z podjętych rozważań jest dowiedzione twierdzenie, że efektywne działania w obrębie zintegrowanej polityki rozwoju zależą przede wszystkim od:

- nadania priorytetu czynnikowi społecznemu oraz ukierunkowania działań na poprawę jakości życia mieszkańców;
- zintegrowanego podejścia do prowadzenia lokalnej polityki, obejmującej zagadnienia mieszkaniowe, planistyczne, środowiskowe i społeczne;
- stałej diagnozy sytuacji na rynku nieruchomości;
- perspektywicznego i strategicznego modelowania rozwoju;
- ciągłości wdrażania założeń polityki.

Studia nad gospodarką mieszkaniową Wiednia – zaawansowaną w działaniach i skuteczną w realizacji – pozwalają na zidentyfikowanie w obrębie polityki miejskiej dobrych praktyk sprzyjających koncentrycznemu kształtowaniu struktur urbanistycznych. Analiza wiedeńskiej kwestii mieszkaniowej poprzez wyróżnienie związków pomiędzy cechami polityki miejskiej a kierunkiem wzrostu ośrodka ukazuje, że mieszkalnictwo jest silnie skorelowane z planowaniem przestrzennym. Należy zaznaczyć, że stanowiący przedmiot rozważań model polityki mieszkaniowej miasta zwartej jest otwartą koncepcją rozwoju, odpowiadającą na przestrzenno-funkcjonalne oraz społeczne przemiany dzisiejszych terenów zurbanizowanych. Zważywszy na współczesne negatywne trendy urbanizacji, obejmujące powszechne rozlewanie się tkanki miejskiej (oraz w warunkach polskich niekontrolowane), któremu towarzyszy utrata części funkcji przez ośrodki centralne, należy zauważyć, że aktualne staje się poszukiwanie modelu rozwoju oraz narzędzi, które będą im przeciwdziałać.

Literatura

- Breiling M., Ruland G. 2008. The Vienna Green Belt: From Localised Protection to a Regional Concept. [W]: M. Amati (red.), *Urban Green Belts in the Twenty-first Century*. Ashgate, Londyn, s. 167, 172. *Academia* [academia.edu](https://doi.org/10.4324/9781315548838) (<https://doi.org/10.4324/9781315548838>).
- Bradecki T. 2020. Planowanie miasta zwartej na przykładach konkursowych projektów urbanistycznych: przypadek dzielnicy Stargardu Szczecińskiego Giżynek. *Studia Miejskie*, 19: 47–57 (<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/sm/article/view/2503>; dostęp: 10.03.2021).
- Dantzig G., Saaty T. 1973. *Compact city: a plan for a liveable urban environment*. W.H. Freeman and Company, San Francisco.
- Department of Economic and Social Affairs 2014. *Population Division, World Urbanization Prospects The 2014 Revision*. Report, New York (<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>; dostęp: 11.03.2021).
- Economist Intelligence Unit 2021. *Intelligence Unit* (<https://www.eiu.com/topic/liveability>; dostęp: 29.03.2021).
- Giecwicz J. 2008. *Konserwatywna awangarda. Wiedeńska polityka mieszkaniowa 1920–2005*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Giecwicz J. 2020. Miejska polityka mieszkaniowa – tereny dostępne warunkiem realizacji programów mieszkań dostępnych – nowelizacja ustawowa w Wiedniu. *Środowisko Mieszkaniowe*, 30: 47–52 (<https://doi.org/10.4467/25438700SM.20.005.12208>).
- Komisja Europejska 2011. *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*. Raport, Luksemburg (<https://doi.org/10.2776/53888>).

- Komisja Europejska 2030. Agenda Terytorialna 2030. Przyszlość dla wszystkich obszarów, Niemcy (https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jul2021_pl.pdf; dostep: 24.04.2022).
- Komisja Europejska 2030. Nowa Karta Lipska. Transformacyjna sila miast na rzecz wspólnego dobra, Niemcy (<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/nowa-karta-lipska-i-agenda-terytorialna-ue-2030-przyjete-przez-ministrow-krajow-wspolnoty-europejskiej>; dostep: 24.04.2022).
- Kozaczko M. 2017. Efektywność komunikacyjna miasta zwarteo. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 37: 27–40 (<https://doi.org/10.14746/rrpr.2017.37.03>).
- Lang R., Stoeger H. 2017. The role of the local institutional context in understanding collaborative housing models: Empirical evidence from Austria. The International Journal of Housing Policy, 18: 35–54 (<https://doi.org/10.1080/19491247.2016.1265265>).
- Majda T., Mironowicz I. (red.) 2017. Manifesty urbanistyczne. W poszukiwaniu wspólnego modelu miasta. Towarzystwo Urbanistów Polskich, Biblioteka Urbanisty, Warszawa
- Majda T., Mironowicz I. 2017. Manifesty urbanistyczne. W poszukiwaniu wspólnego modelu miasta. [W]: T. Majda, I. Mironowicz (red.), Manifesty urbanistyczne. W poszukiwaniu wspólnego modelu miasta. Towarzystwo Urbanistów Polskich, Biblioteka Urbanisty, Warszawa, s. 6–8.
- Matsumoto T. 2011. Compact City Policies: Comparative Assessment, Compact City Policies: Comparative Assessment. Report, China, Wuhan 47th ISOCARP Congress 2011, 24–28 October 2011 (http://www.isocarp.net/Data/case_studies/2028.pdf; dostep: 12.03.2021).
- Medeksza Ł. 2017. Gra w karty urbanistyczne. [W]: T. Majda, I. Mironowicz (red.), Manifesty urbanistyczne. W poszukiwaniu wspólnego modelu miasta. Towarzystwo Urbanistów Polskich, Biblioteka Urbanisty, Warszawa, s. 174–180
- Mercer 2021. Quality of living ranking (<https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings>; dostep: 29.03.2021).
- Mierzejewska L. 2015. Miasto zwarte, rozproszone, zrównoważone. Studia Miejskie, 19: 9–22 (http://www.studiamiejskie.uni.opole.pl/wp-content/uploads/2016/05/S_Miejskie_19_2015-Mierzejewska.pdf; dostep: 12.03.2021).
- Ogrodnik K. 2015. Idea miasta zwarteo – definicja, główne założenia, aktualne praktyki. Architecture et Artibus, 7(4): 35–42 (<http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element/baztech-a93ddef1-571e-4dcc-ac91-5a8803ba9666>; dostep: 30.03.2021).
- Österreich 2020. Wien: Lebenswerteste Stadt der Welt! (<https://www.austria.info/de/reiseziele/staedte/wien#top-highlights-in-wien>; dostep: 29.03.2021).
- Paszkowski Z. 2011. Miasto idealne w perspektywie europejskiej i jego związku z urbanistyką współczesną. Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas, Kraków, s. 43–44.
- Referat für Wohnbauforschung und internationale Beziehungen 2019. Wiener Wohnbau Jahresbericht 2018/2019 (bericht), s. 11 (<https://www.wohnbauforschung.at/>; dostep: 7.04.2021).
- Twardoch A. 2019. System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego. Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa.
- Twardoch A., Bradecki T. 2017. Living in a compact city. Studia Regionalia, 51: 17–31 (<https://doi.org/10.12657/studreg-51-02>).
- Wien 3420 Aspern Development AG. Welcome to Seestadt! (<https://www.aspern-seestadt.at/en>; dostep: 24.04.2022).
- Wohnfonds_wien, Unternehmen, über uns (<http://www.wohnfonds.wien.at/about>; dostep: 6.04.2021).
- Vienna Municipal Administration 2019. Smart City Wien Framework Strategy 2019–2050. Vienna's Strategy for Sustainable Development (<https://smartcity.wien.gv.at/en/approach/framework-strategy/>; dostep: 24.04.2022).

A model of a compact city in the context of housing policy on the example of the Vienna experience

Abstract: The compact way of shaping urbanized centers is a natural, historically established direction of development of settlement units. Compact cities are characterized by: controlled, in opposition to the spontaneous spread of buildings, development of the urban tissue, setting the boundary of the spatial expansion of the center and a relatively high rate of investment intensity. Significant distinguishing features of the concentric shaping of urban structures are the observed tendency to

maintain the spatial continuity of the development of urban tissue and to use the internal potential of the centers (brownfields, revitalization of the used resource). The direction of compact shaping of urbanized areas, thanks to the economical and effective management of resources and by enhancing the potential of cities, guarantees the multidimensional development of urban centers. Considering the changes in the settlement network in the conditions of widespread urban sprawl and the loss of some functions by central centers, the question becomes what kind of development model should be adopted and what tools should be chosen in the conditions of global functional, spatial and demographic changes in contemporary cities?

Research shows that the inclusion of the housing sphere in an integrated development policy is a real opportunity to counteract the negative trends in urbanization. Studies on the Viennese housing issue – advanced in action and effective in the results of implementation – allow the identification of good practices within the urban policy that favor the concentric shaping of urban structures. The analysis of the above example gives grounds for the claim that housing is strongly correlated with urban planning. The review of the Viennese housing issue allows for articulating the relationship between the features of the housing policy and the direction of urban growth in the metropolis. The analysis of Vienna's experience was used in an attempt to capture the prospects for the development of housing policy, including the formulation of recommendations for an integrated policy of compact cities and setting its main principles. The considerations were supplemented with the author's discussion of the housing policy of a compact city. It is an open concept for the development of the center, adapted to the changes in contemporary agglomerations in terms of spatial and functional aspects and responding to social changes.

Key words: spatial policy, housing policy, Vienna housing policy, compact city, integrated development