

Agata TWARDOCH  
Politechnika Śląska  
Wydział Architektury

## DOSTĘPNE BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE W KONTEKŚCIE JAKOŚCI PRZESTRZENI PUBLICZNYCH

**Streszczenie.** W artykule przedstawiono możliwość wpływania na poprawę jakości przestrzeni publicznych w mieście, przy wykorzystaniu potencjału lokowania inwestycji dostępnego budownictwa mieszkaniowego. Autorka prezentuje angielskie zapisy z zakresu planowania przestrzennego.

### AFFORDABLE HOUSING AS A WAY TO A BETTER PUBLIC SPACE

**Summary.** In this paper possibility of renewal of the public spaces with use of procedures connected with affordable housing system was shown. Author presents laws from Planning Policy Statements 3 (PPS3) – Housing and compares them with polish spatial planning system statements.

Przestrzeń publiczna polskich miast w konsekwencji wieloletnich zaniedbań znacznie odbiega od standardów europejskich. Jej znaczenie jest niedoceniane - władze miejskie często niesłusznie traktują ją jak źródło niepotrzebnych wydatków, które z łatwością można zamienić w dochód, przeznaczając pod zabudowę<sup>1</sup>. Natomiast przestrzeń miast, czyli rozumiana szerzej przestrzeń publiczna jest dobrem wspólnym. Uwarunkowania współczesne decydują o tym, że dbałość o jej jakość leży w zakresie obowiązków własnych gminy nie tylko dlatego, że pośrednio wynika tak z zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale także z punktu widzenia gminy jako gwaranta interesu publicznego. Zadanie to władze gminne realizują przede wszystkim kształtując przestrzeń publiczną sensu stricto, czyli obszary o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjające nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na

<sup>1</sup> Z badań Iana Gehla – profesora na Wydziale Architektury Uniwersytetu w Kopenhadze, który od wielu lat bada i projektuje przestrzeń publiczną, wynika, że dobra przestrzeń publiczna może podnieść ceny nieruchomości znajdujących się w pobliżu i w ten sposób wpływać na poprawę finansów gminy.

ich położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne<sup>2</sup>. Sytuacja jest o tyle prosta, o ile place, ulice i skwery w większości są własnością gminy, w związku z czym gmina może je kształtować dowolnie w granicach możliwości finansowych. Jednak na jakość przestrzeni miejskiej wpływ mają nie tylko sposób jej zagospodarowania i urządzenia, ale także wygradzające daną przestrzeń obiekty i to nie tylko ich elewacje – dosłowne tło dla zdarzeń w obrębie przestrzeni publicznych, ale także ich struktura i sposób funkcjonowania. Ani substandardowe, ani opuszczone obiekty, ale także budynki o funkcji nieprzystającej do swojej lokalizacji, nawet wyremontowane z zewnątrz nie wpływają dodatnio na swoje otoczenie. Jednak w przypadku obiektów budowlanych rola gminy jest znacząco utrudniona, gdyż te, w przeważającej części, są własnością prywatną. W takim przypadku możliwości działania gminy ograniczone są do narzędzi z zakresu planowania miejscowego - Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy oraz Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego. Jednak możliwości prawne obu dokumentów (w odniesieniu do kształtowania szeroko pojętej jakości architektury obiektów budowlanych) ustawowo odnoszą się do ustalenia funkcji obiektów (dokładnie do: przeznaczenia terenów) parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (czyli przede wszystkim określenia linii zabudowy, procentu zabudowania działki, gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu<sup>3</sup>). Bardziej precyzyjne ustalenia są kwestią uznaniową i zależą od umiejętności i zaangażowania planistów oraz władz miejskich. Tak więc, ustalenia dokumentów miejscowych stwarzają jedynie ramy dla nowej zabudowy i niezależnie od tego, jak dobrze byłyby sformułowane (w granicach przewidzianych prawem), można (w znaczeniu da się) wybudować obiekt bez pogwałcenia ich zapisów, a w taki sposób, żeby na otaczającą przestrzeń oddziaływał negatywnie. Ramy prawne mogą być wystarczającym gwarantem jakości architektury i przestrzeni jedynie w społeczeństwach o wysokim poziomie świadomości, osiąganym wraz ze wzrostem zamożności i stabilizacji społecznej. Dopiero gdy znacząca część społeczeństwa jest w stanie zaspokoić swoje potrzeby pierwszorzędne<sup>4</sup>, kwestia estetyki przestrzeni staje się sprawą prestiżową i zaczyna podlegać samokontroli społecznej. Na odpowiedni poziom świadomości Polaków polska

<sup>2</sup> Za ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku, art. 2.

<sup>3</sup> Za Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury Z Dnia 26 Sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ust 4.

<sup>4</sup> Wg teorii hierarchii potrzeb A.H. Masłowa potrzeby pierwszorzędne to potrzeby fizjologiczne (jedzenie, woda, tlen, potrzeby seksualne, brak napięcia, sen) i bezpieczeństwo.

przeźren będzie musiała jeszcze poczekać co najmniej kilkanaście lat - biorąc pod uwagę obecne tempo rozwoju przestrzennego, do tego czasu może być już za późno<sup>5</sup>.

Przy rozwiązywaniu problemu jakości przestrzeni publicznych pomocny, paradoksalnie, może okazać się problem mieszkaniowy.

Problem mieszkaniowy wiąże się m.in. z brakiem mieszkań generalnie, a szczególnie z brakiem mieszkań dostępnych obywatelom o średnich dochodach. Podstawową reakcją rynku na taki stan rzeczy jest wzmożony popyt na mieszkania – popyt generuje podaż, stąd inwestycje w sektor mieszkaniowy stały się niezwykle opłacalne. Jest duże zainteresowanie ze strony inwestorów budową nowych mieszkań – także tych z sektora mieszkań dostępnych<sup>6</sup>. Mieszkania dostępne natomiast charakteryzują się m.in. tym, że powstają przy pomocy gminy lub Skarbu Państwa. W tym miejscu jest szansa dla władz lokalnych - problem z egzekwowaniem aspektów jakościowych w prywatnych inwestycjach wiąże się z niemożnością sprawowania bezpośredniej nad nimi kontroli przez przedstawicieli gminy – inwestycje z zakresu dostępnego budownictwa mieszkaniowego są prywatnymi inwestycjami realizowanymi z pomocą gminy; dobrze zorganizowane przepisy powinny uzależniać tę pomoc od jakości tworzonej przestrzeni. Wysoki popyt na mieszkania gwarantuje, że nawet duże wymogi jakościowe ze strony gminy nie odstraszą inwestorów.

Jednak w żadnym obowiązującym polskim dokumencie odnoszącym się do spraw mieszkaniowych nie pojawia się wzmianka na temat zarządzania jakością przestrzeni lub architektury. Główne ustawowe propozycje rozwiązywania problemu mieszkaniowego dotyczą zasad gromadzenia oszczędności i udzielania kredytów kontraktowych na cele mieszkaniowe, zasad działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i Towarzystw Budownictwa Społecznego<sup>7</sup>. W kilku pozostałych ustawach dotyczących kwestii mieszkaniowych<sup>8</sup> brane są pod uwagę także jedynie kwestie finansowe związane z kredytami czy pomocą materialną dla rodzin.

<sup>5</sup> Proces taki przyspieszyć może właściwe włączenie tematyki związanej z kształtowaniem przestrzeni do systemu edukacji, jednak w Polskim systemie brakuje także tego elementu.

<sup>6</sup> Mieszkania dostępne, zwane także mieszkaniem społecznymi, to mieszkania własnościowe lub pod wynajmem, do których dostęp regulowany jest zasadami dającymi preferencje gospodarstwu domowemu niemogącemu uzyskać mieszkania samodzielnie w warunkach rynkowych (na podstawie definicji CECODHAS - Europejskiego Komitetu Koordynującego Społeczne Budownictwo Mieszkaniowe).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz Ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116) wraz z późniejszymi zmianami. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych wraz z późniejszymi zmianami. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wraz z późniejszymi zmianami. Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania i inne.

Inne, zdaniem autorki, zdecydowanie lepsze podejście do dostępnego budownictwa mieszkaniowego w odniesieniu do jakości przestrzeni i architektury obserwować możemy na przykładzie angielskim. W dokumencie ustanawiającym politykę mieszkaniową - *Planning Policy Statements (PPS3) – Housing*, określone są ramy prawne postępowania związanego z dostarczaniem mieszkań dostępnych, ale także priorytetowe cele, które powinny być osiągnięte w procesie i inwestycyjnym. Są to wytyczne, które mają być brane pod uwagę przy sporządzaniu planów rozwoju (*development plans*) i przy podejmowaniu decyzji planistycznych. W dokumencie określone są strategiczne cele polityki mieszkaniowej, m.in.: *osiągnięcie szerokiego wyboru domów wysokiej jakości, zarówno „dostępnych” jak i rynkowych*<sup>9</sup>. PPS3 stawia także cele przed systemem planowania – powinien on pozwolić na osiągnięcie<sup>10</sup> m.in. *dobrze zaprojektowanej i starannie wykonanej zabudowy mieszkaniowej wysokiej jakości, wystarczającej ilości mieszkań zaspokajającej potrzeby i wymagania różnych gospodarstw domowych, oferującej pełne spektrum rozwiązań, inwestycji mieszkaniowych w dogodnych lokalizacjach, z łatwym dostępem do urzędów publicznych, zatrudnienia, kluczowych usług oraz infrastruktury, a także elastycznej podaży ziemi, zarządzanej w sposób gwarantujący efektywne użycie gruntów, wliczając powtórne użycie terenów już zainwestowanych*. Powyższe stwierdzenia wydawać się mogą nieco oczywiste, jednak istotą jest ujęcie celów jakościowych w zapisie ustawodawczym. Z punktu widzenia różnic między polskim a angielskim systemem planowania ważniejsze są dalsze zapisy znajdujące się w *Planning Policy Statements 3 – zasady*, na których oparta jest polityka mieszkaniowa<sup>11</sup>:

– *Wizjonerskie i strategiczne Podejście – Lokalne Władze Planistyczne (Local Planning Authorities) oraz Zespoły Planowania Regionalnego (Regional Planning Bodies) odgrywają kluczową rolę w definiowaniu przestrzennej wizji swojego obszaru oraz określaniu strategii realizacji tej wizji (...). Lokalne władze planistyczne (...) powinny pełnić strategiczną rolę na swoim terenie zapewniając by Local Development Framework<sup>12</sup> stanowiło ramy dla rozwoju mieszkalnictwa wysokiej jakości.*

– *Współpraca - Kluczem do sukcesu nowego podejścia będzie współpraca między Lokalnymi Władzami Planistycznymi (Local Planning Authorities) a Zespołami Planowania*

<sup>9</sup> *Planning Policy Statement 3 (PPS3): Housing, Communities and Local Government: London 2006, s. 6, pkt 9.*  
Tłumaczenie własne autora.

<sup>10</sup> j.w., pkt 10.

<sup>11</sup> j.w., pkt 11.

<sup>12</sup> *Local Development Framework (LDF) – Ramy Rozwoju Regionalnego.* Zbiór dokumentów przygotowanych przez rady okręgowe (*district councils*), miejskie władze najniższego szczebla (*unitary authorities*) lub władze parków narodowych (*national park authorities*), który wyznacza strategię rozwoju planowania przestrzennego dla danego obszaru.

*Regionalnego (Regional Planning Bodies) oraz wczesne angażowanie lokalnych wspólnot, udziałowców oraz przedsiębiorstw branżowych. Lokalne Władze Planistyczne muszą ściśle współpracować z sektorem prywatnym, w szczególności deweloperami i budowniczymi domów, żeby zrealizować strategiczne rządowe cele mieszkaniowe.*

– *Podjęcie oparte na dokumentacji – planowanie regionalne powinno opierać się na bieżących informacjach, m.in. o potrzebach i wymaganiach mieszkaniowych, szacunkach rynku mieszkaniowego, czy dostępności terenów.*

– *Realizacja celów – Stosując się do reguły “Planuj, Nadzoruj, Wykonaj” Lokalne Władze Planistyczne (Local Planning Authorities) oraz Zespoły Planowania Regionalnego (Regional Planning Bodies) powinny skupić się, przede wszystkim, na zrealizowaniu kluczowych celów postawionych przed polityką mieszkaniową.*

W angielskich zapisach duży nacisk położony jest na spójną i opartą na rzetelnych badaniach przestrzenną wizję rozwoju, na ścisłą współpracę ze społecznościami oraz z sektorem prywatnym oraz na nadzór nad powstającymi realizacjami. Przepisy pozwalają władzom lokalnym negocjować warunki z inwestorami - w zamian za sprzedaż terenu lub zmiany w planach miejscowych (master plan) otrzymywać mieszkania dostępne, promesę urządzenia przestrzeni publicznej lub inne profity na rzecz przestrzeni miejskiej, z czego władze lokalne często korzystają. Od 1989 roku, kiedy czynsze w sektorze społecznym zostały uwolnione, nie brakuje także inwestorów<sup>13</sup>.

Angielskie rozwiązania z zakresu planowania przestrzennego mogą być dla nas szczególnie inspirujące ze względu na długą praktykę w tej dziedzinie, którą może poszczycić się Anglia. Angielskie sposoby rozwiązywania problemu mieszkaniowego cechuje duża skuteczność, a przestrzeń publiczna i architektura mieszkaniowa odznaczają się wysoką jakością.

## Podsumowanie

Według polskich przepisów na każdym szczeblu administracji samorządowej powoływane mogą być komisje architektoniczno-urbanistyczne<sup>14</sup>, które mogłyby zajmować się także jakością przestrzeni – w praktyce jednak rola samorządu terytorialnego sprowadza się najczęściej do udostępnienia terenu pod zabudowę i wydania pozwolenia na budowę, bez jakiegokolwiek ingerencji w jakość projektu. Wprowadzenie elementów systemu angielskiego

<sup>13</sup> J. Życiński, „Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności” Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa, s.128.

<sup>14</sup> Za ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku z poprawkami, art. 8.

planowania byłoby możliwe również w Polsce, nawet bez zmiany istniejących przepisów: Studia uwarunkowań i Kierunków Rozwoju Przestrzennego gminy pozwalają na wykonanie rzetelnych studiów i przedstawienie spójnej wizji rozwoju, w Miejscowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego zawarte mogą być ściśle wytyczne do kształtowania zabudowy, natomiast wspomniane komórki architektoniczno-urbanistyczne mogłyby w drodze negocjacji sprawować nadzór przynajmniej nad realizacjami z zakresu dostępnego budownictwa mieszkaniowego. Niestety, studia i plany miejscowe w bardzo wielu przypadkach wykonywane są przez niekompetentne zespoły, wybierane na zasadach przetargu, w których głównym kryterium jest cena. Studia w związku z tym wykonywane są często bardzo pobieżnie, a zapisy planów miejscowych kopiowane między sobą bez względu na specyfikę danego obszaru. Polityka przestrzenna gmin jest natomiast często krótkowzroczna i w odniesieniu do spraw mieszkaniowych opiera się jedynie na wskaźnikach ilościowych.

Pozostaje mieć nadzieję, że nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nad której projektem trwają prace, pomoże lepiej kształtować zarówno przestrzenie publiczne, jak i zabudowę mieszkaniową oraz że coraz ściślejsze związki Polski z Europą Zachodnią wpłyną dodatnio na wymianę informacji między władzami lokalnymi i do polskich gmin przenikną elementy angielskiego podejścia do kwestii mieszkaniowej.